



mars 2014

---

# Mesures destinées à protéger les femmes qui exercent le commerce du sexe

## Rapport du groupe d'experts

---

## Impressum

**Editeur:** Office fédéral des migrations (ODM)  
Quellenweg 6, CH-3003 Berne-Wabern

**Concept et rédaction:** Domaine de direction Immigration et intégration, ODM

**Source:** [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch)

**Date:** mars 2014

### Composition du groupe d'experts:

Présidence: Kathrin Hilber

Membres: *Organisations de défense des femmes:* Centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes (FIZ), Réseau suisse des organisations, projets et personnes qui défendent les intérêts des travailleuses et travailleurs du sexe (ProKoRe) / *Syndicats:* Travail.Suisse, Union syndicale suisse (USS) / *Patronat:* Union suisse des arts et métiers (USAM), Union patronale suisse (UPS) / *Services fédéraux:* Office fédéral des migrations (ODM), Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT), Office fédéral de la justice (OFJ), Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) / *Cantons:* Association des services cantonaux de migration (ASM), Association des offices suisses du travail (AOST).

# Sommaire

Sommaire.....	3
<b>1 Introduction.....</b>	<b>8</b>
1.1 Objectif et mandat.....	8
1.2 Composition du groupe d'experts et démarche .....	8
1.3 Préambule .....	9
<b>2 Contexte .....</b>	<b>10</b>
2.1 Le statut d'artiste de cabaret comme élément déclencheur.....	10
2.2 Délimitation entre traite d'êtres humains et travail du sexe.....	10
2.3 Le commerce du sexe en Suisse .....	11
2.4 Bases légales .....	13
2.5 Débats en Suisse et à l'étranger .....	15
2.6 Plan d'action national contre la traite des êtres humains (PAN) .....	17
<b>3 Etat des lieux et mesures visant à protéger et à renforcer les droits des professionnelles du sexe .....</b>	<b>17</b>
3.1 Droit du travail et des contrats.....	18
3.1.1 Etat des lieux .....	18
3.1.2 Questions et mesures examinées .....	18
3.2 Droit des étrangers .....	21
3.2.1 Etat des lieux .....	21
3.2.2 Questions et mesures examinées .....	25
3.3 Contrôles du marché du travail .....	27
3.3.1 Etat des lieux .....	27
3.3.2 Questions et mesures examinées .....	28
3.4 Police et poursuites pénales .....	29
3.4.1 Etat des lieux .....	29
3.4.2 Questions et mesures examinées .....	30
3.5 Réglementation légale du travail du sexe.....	34
3.5.1 Etat des lieux .....	34
3.5.2 Questions et mesures examinées .....	34
3.6 Prévention et campagnes publiques .....	36
3.6.1 Etat des lieux .....	36
3.6.2 Questions et mesures examinées .....	36
3.7 Protection contre la violence dans le travail du sexe et assistance aux victimes de traite dans le domaine du commerce du sexe .....	38

3.7.1	Etat des lieux .....	38
3.7.2	Questions et mesures examinées .....	38
3.8	Coopération internationale .....	40
3.8.1	Etat des lieux .....	41
3.8.2	Mesures examinées .....	42
<b>4</b>	<b>Conclusions et recommandations: le modèle suisse .....</b>	<b>43</b>
4.1	Quatre axes d'intervention .....	45
4.1.1	Cadre législatif .....	45
4.1.2	Coordination resserrée et institutionnalisée des principaux acteurs concernés .....	46
4.1.3	Application de la législation en vigueur et ressources nécessaires.....	47
4.1.4	Prévention et sensibilisation de l'opinion .....	48
4.2	Mise en œuvre.....	49
4.3	Conclusion.....	50
<b>5</b>	<b>Annexes.....</b>	<b>52</b>
5.1	Liste des membres du groupe d'experts .....	52
5.2	Modèle suisse – mesures recommandées .....	53
5.3	Mesures abandonnées .....	61
5.4	Koge (comité de coopération) .....	64
5.5	Competo .....	65

## Répertoire des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
AG	Argovie
al.	alinéa
ALCP	Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, RS 0.142.112.681
AOST	Association des offices suisses du travail
APiS	Prévention du sida auprès des prostituées
art.	article
ASM	Association des services cantonaux de migration
ATF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse, Arrêts du Tribunal fédéral suisse
BE	Berne
BL	Bâle-Campagne
BS	Bâle-Ville
CAPS	Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907, RS 210
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCFW	Centre de compétence Criminalité économique
CCT	Convention collective de travail
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, RS 0.101
cf.	confer
ch.	chiffre
chap.	chapitre
CN	Conseiller national / Conseillère nationale
CO	Code des obligations /Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations), RS 220
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937, RS 311.0
CPP	Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007, RS 312.0
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101
CT	Commission tripartite
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
DSH	Division Sécurité humaine

éd.	éditeur
etc.	et cætera
év.	éventuellement
fedpol	Office fédéral de la police
FIZ	Centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes, Zurich
FR	Fribourg
GE	Genève
ISP	Institut suisse de police
lv.pa.	Initiative parlementaire
KOGE	Kooperationsgremium Menschenhandel (Comité de coopération contre la traite des êtres humains)
LAVI	Loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (Loi sur l'aide aux victimes, LAVI), RS 312.5
LEtr	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers, RS 142.20
LFPPr	Loi fédérale sur la formation professionnelle, RS 412.10
LTF	Loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005, RS 173.110
LTN	Loi fédérale du 17 juin 2005 concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir, RS 822.41
LTr	Loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail, l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail), RS 822.11
NE	Neuchâtel
OASA	Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative, RS 142.201
ODM	Office fédéral des migrations
OFJ	Office fédéral de justice
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OLCP	Ordonnance sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, la Communauté européenne et ses Etats membres, ainsi qu'entre les Etats membres de l'Association européenne de libre-échange, RS 142.203
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA
PAN	Plan d'action national contre la traite des êtres humains
PDC	Parti démocrate-chrétien
PEV	Parti évangélique suisse
PGVO	Prostitutionsgewerbeverordnung der Stadt Zürich, AS 551.140

	(ordonnance de la ville de Zurich sur la prostitution)
PiR	Protection dans la région
PJF	Police judiciaire fédérale
pp.	pages
ProKoRe	Réseau suisse des organisations, projets et personnes qui défendent les intérêts des travailleuses et travailleurs du sexe (ProKoRe)
ProstG	Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (loi allemande sur la prostitution)
PS	Parti socialiste suisse
RL	Groupe libéral-radical
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RO	Recueil officiel des lois fédérales
RTS	Radio Télévision Suisse
SCOTT	Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SH	Schaffhouse
s.	et suivant
ss	et suivants
STTS	Syndicat des travailleuses et travailleurs du sexe
UDC	Union démocratique du Centre
UE	Union européenne
USAM	Union suisse des arts et métiers
USS	Union syndicale suisse
VD	Vaud
SSP	Syndicat suisse des services publics
ZH	Zurich
ZR	Recueil de jurisprudence du canton de Zurich

# 1 Introduction

## 1.1 Objectif et mandat

En juin 2012, le Conseil fédéral a mis en consultation un projet prévoyant de supprimer le statut d'artiste de cabaret, consultation qui s'est achevée en novembre de la même année. Les nombreuses prises de position recueillies dans ce cadre ont mis en évidence la nécessité d'intervenir plus globalement dans le domaine du commerce du sexe. Le Département fédéral de justice et police (DFJP) a décidé, à cet égard, de procéder par étapes, en commençant par instituer le «groupe d'experts Hilber», chargé de définir, dans un rapport au Conseil fédéral, un ensemble de mesures destinées à protéger les personnes exerçant le commerce du sexe.

Conformément à son mandat, le groupe d'experts Hilber s'est employé, entre septembre 2013 et février 2014, à étudier des mesures susceptibles d'améliorer la protection des personnes qui exercent ce commerce. Les mesures examinées couvrent les domaines suivants:

- a) droit des étrangers,
- b) droit du travail,
- c) contrôles du marché du travail,
- d) police et poursuite pénale,
- e) modèle de loi sur la prostitution à l'intention des cantons,
- f) mesures de prévention à l'échelle fédérale,
- g) campagnes publiques,
- h) assistance aux victimes de la traite d'êtres humains dans le domaine du commerce du sexe,
- i) coopération bilatérale et multilatérale.

## 1.2 Composition du groupe d'experts et démarche

Le groupe d'experts se composait de représentants d'organisations de défense des femmes impliquées dans le commerce du sexe, de partenaires sociaux et des cantons, de même que des services fédéraux concernés<sup>1</sup>.

Dans un premier temps, le groupe d'experts a identifié les besoins d'intervention et dressé un inventaire des instruments existants dans le domaine du commerce du sexe, avant de se pencher sur les questions inscrites à son mandat (cf. chap. 3). Pour pouvoir couvrir le vaste spectre du sujet à traiter, le groupe a entendu des experts issus du monde économique, du syndicat du travail du sexe, des autorités cantonales de police et de poursuite pénale, des autorités municipales et d'acteurs du conseil auprès des clients de prostituées<sup>2</sup>.

A la clôture des travaux (séances de janvier et février 2014), les mesures proposées ont fait l'objet d'une dernière évaluation. Pour les points qui n'ont pas fait l'unanimité au sein du groupe, le rapport précise si les avis restitués sont majoritaires ou minoritaires. Les mesures reprises au chapitre 4 («Conclusions et mesures recommandées») sont portées et approuvées

---

<sup>1</sup> Pour la liste des membres, se reporter au chap. 5.1, p. 53.

<sup>2</sup>Recherche: Géraldine Bugnon, Département de sociologie de l'Université de Genève, co-auteure de l'étude «Marché du sexe en Suisse» / Organisations des travailleuses du sexe: Marianne Schweizer, coordinatrice d'Aspasie Genève et Angelina, présidente du Syndicat des travailleuses et travailleurs du sexe (STTS) / Police cantonale: Bertrand Jacquet, Chef du groupe prostitution GE, et Philippe Droz, Chef de la brigade des mœurs GE / Législation cantonale sur la prostitution: Alain Maeder, Chef de la Police du commerce FR, et Jean-Pascal Tercier, Chef du Commissariat criminel de la Police de sûreté FR / Union des villes suisses: Lisa Berrisch, cheffe du Département social et André Müller, secrétaire du Département de police de la ville de Zurich / Autorités cantonales de poursuite pénale: Urs Hubmann, procureur général, Ministère public de Zurich; Conseil aux clients: Peter Briggeler, projet Don Juan, Aide Sida Berne.



par la majorité des membres du groupe. Les différentes mesures proposées devront néanmoins être précisées et affinées avant d'être concrétisées, en particulier sur les questions d'organisation et de financement.

### Structure du rapport

Le rapport s'articule autour de 4 chapitres: un premier chapitre d'introduction, suivi d'une présentation du contexte (chap. 2). Le troisième chapitre restitue le résultat des réflexions et concertations menées sur chacun des thèmes abordés (selon mandat), ainsi que les mesures examinées. Enfin, dans le quatrième chapitre, le groupe d'experts dresse un bilan de ses travaux et formule des recommandations sur la suite à donner.

## **1.3 Préambule**

Le champ thématique exploré se caractérise par sa complexité, ne serait-ce que par son caractère transversal (droit du travail, droit pénal, droit des étrangers, etc.). Force est aussi de constater que les données de support à un débat de fond sur le travail du sexe sont relativement minces en Suisse et que ce débat se teinte souvent –délibérément ou non – de considérations sociales et morales, ce qui n'est pas pour le faciliter. Le groupe d'experts est convenu, à cet égard, de considérer le travail du sexe comme une réalité sociale: le propos n'est pas ici de remettre en question la légitimité du travail du sexe au nom de convictions morales, mais de mettre en place des mesures pour protéger adéquatement les personnes qui l'exercent.

Si le travail du sexe concerne tant les hommes que les femmes, il est clairement à dominante féminine. Le générique féminin « travailleuse du sexe » a été retenu dans le présent rapport pour désigner une personne exerçant le travail du sexe, qu'il s'agisse d'un homme ou d'une femme<sup>3</sup>. De même, les expressions « travail du sexe » et « travailleuse du sexe » ont été privilégiées par rapport aux termes « prostitution » ou « prostituée »<sup>4</sup>.

Le groupe d'experts constate que la lutte contre la traite des êtres humains s'est intensifiée au cours des dernières années, évolution qui a également contribué à améliorer la protection des travailleuses du sexe. Plusieurs condamnations pour traite d'êtres humains ont ainsi été prononcées dans le cadre de poursuites pénales menées dans le milieu du travail du sexe<sup>5</sup>. Le groupe d'experts insiste, toutefois, sur l'importance de distinguer clairement entre travail du sexe et traite des êtres humains: la traite des êtres humains est un crime constitutif d'une atteinte grave aux droits fondamentaux d'une personne, puni par le code pénal. Elle s'opère dans une zone grise dont on ne peut qu'entrevoir l'ampleur. Et il est vrai que les cas de traite documentés sont proportionnellement plus nombreux dans le commerce du sexe que dans d'autres secteurs d'activité<sup>6</sup>. Il faut néanmoins présumer que la majorité des personnes exerçant le travail du sexe ne sont pas victimes de traite d'êtres humains au sens où l'entend le Code pénal (CP), mais qu'elles sont régulièrement exposées à d'autres situations d'abus ou d'exploitation (p. ex. violence sur la voie publique, contrainte à des pratiques non protégées, loyers abusifs). C'est pour éviter ce type d'abus et améliorer durablement la protection des travailleuses du sexe qu'il faut agir.

---

<sup>3</sup>NB: Y compris les professionnels du sexe transgenre.

<sup>4</sup>Hormis notamment pour citer les dispositions légales cantonales et fédérales et les interventions parlementaires pertinentes.

<sup>5</sup> P. ex.: arrêt du Tribunal cantonal de Zurich dans l'affaire n° SB110517-O/U/jv du 19.7.2012 (cf. [http://www.gerichte-zh.ch/fileadmin/user\\_upload/entscheide/oeffentlich/SB110517-O1.pdf](http://www.gerichte-zh.ch/fileadmin/user_upload/entscheide/oeffentlich/SB110517-O1.pdf)) et ATF 6B.137/2013, cf. [http://www.polyreg.ch/d/informationen/bgeunpubliziert/Jahr\\_2013/Entscheide\\_6B\\_2013/6B.137\\_2013.html](http://www.polyreg.ch/d/informationen/bgeunpubliziert/Jahr_2013/Entscheide_6B_2013/6B.137_2013.html) (affaire Goldfinger).

<sup>6</sup> Cf.: <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/migr/hutraf.html>; <http://www.ksmm.admin.ch/content/ksmm/de/home/themen/menschenhandel/opfer.html>; ONUDC, Traite des personnes et trafic de migrants FAQ sur: <http://www.unodc.org/unodc/fr/human-trafficking/index.html?ref=menu>. Rapport annuel 2012 du FIZ, pp. 6-7, cf. [http://www.fiz-info.ch/images/content/fb\\_12.pdf](http://www.fiz-info.ch/images/content/fb_12.pdf).

La démarche du groupe d'experts s'est inscrite dans une perspective plurielle qui, au-delà du point de vue et des responsabilités des travailleuses du sexe, s'étend aussi à ceux des consommateurs de sexe tarifé, des gérants d'établissements et d'autres acteurs impliqués. Il apparaît en effet essentiel de reconnaître que, dans ce domaine, les responsabilités sont partagées entre les sphères politique et administrative, les établissements où s'exerce le commerce du sexe, les clients et les travailleuses du sexe elles-mêmes, et que la priorité à cet égard est de protéger ces dernières. Dans ce contexte, coordonner les efforts des différents acteurs dans ce domaine est un défi de taille.

Les travaux du groupe d'experts se sont déroulés dans un climat d'échanges constructif. Il a été veillé à laisser suffisamment de place à chacun pour exprimer ses préoccupations et conceptions, lesquelles sont clairement restituées dans ce rapport.

## **2 Contexte**

### **2.1 Le statut d'artiste de cabaret comme élément déclencheur**

Le statut d'artiste de cabaret, qui reste appliqué dans 15 cantons<sup>7</sup>, a été créé en 1995 pour protéger les artistes contre l'exploitation. En juin 2012, suite à un contrôle périodique, le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion que la réglementation en vigueur concernant le statut des artistes de cabaret ne remplissait plus sa fonction protectrice et, partant, a ouvert une procédure de consultation en vue de sa suppression. Cette consultation s'est achevée le 2 novembre 2012.

117 prises de position ont été rendues dans le cadre de cette procédure. Du côté des autorités, une très claire majorité (dont 22 cantons) s'est prononcée en faveur d'une abolition du statut d'artiste de cabaret, jugeant problématique la réglementation actuelle car échouant à protéger les personnes concernées. Plusieurs cantons ont pointé du doigt les conditions précaires dans lesquelles s'exerce le commerce du sexe en général, et tout particulièrement dans le cas des travailleuses du sexe en provenance de l'UE. L'Union patronale suisse, le PDC, le PS, le PEV et Travail.Suisse se sont également prononcés en faveur d'un abandon de ce statut. Parmi les opposants à une suppression figuraient la majorité des organisations de défense des femmes, l'Union syndicale, UNIA, les Femmes SSP, le PRD, l'UDC, les Femmes SP, de même que l'Union suisse des arts et métiers et les associations sectorielles concernées.

Les réponses recueillies ont confirmé la nécessité d'intervenir dans le domaine des cabarets, mais aussi plus généralement dans celui du commerce du sexe. Force est de constater, en effet, que les travailleuses du sexe, et plus particulièrement celles en provenance de l'UE/AELE qui exercent en Suisse, sont exposées à des risques importants et sont susceptibles d'être victimes d'exploitation et de traite d'êtres humains.

### **2.2 Délimitation entre traite d'êtres humains et travail du sexe**

Le travail du sexe est souvent assimilé à la traite d'êtres humains et à la prostitution forcée. Or, cet amalgame et cette confusion conduisent à de fausses représentations et en partie à une stigmatisation globale des travailleuses du sexe. Certes, l'exploitation sexuelle est souvent une réalité dans le milieu du sexe tarifé, mais toutes les personnes qui exercent le travail du sexe ne sont pas systématiquement victimes d'exploitation ou de traite d'êtres humains. Aussi

---

<sup>7</sup> AG, BE, BL, BS, GE, GR, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, UR, ZH.

les Nations Unies appellent-elles la communauté internationale à faire une distinction claire entre la notion de travail du sexe et celle de traite des êtres humains<sup>8</sup>.

**Le travail du sexe**, autrement dit la prostitution, désigne l'activité consistant à consentir à des rapports sexuels moyennant rémunération<sup>9</sup>. En Suisse, la prostitution est légale. Les travailleuses du sexe peuvent se prévaloir de la liberté économique<sup>10</sup> garantie par la Constitution suisse (Cst.) pour exercer leur profession<sup>11</sup>.

Le traité de Palerme, signé en 2000, donne une définition internationale contraignante de la **traite des êtres humains** – définition qui vaut aussi en Suisse<sup>12</sup>. Il s'agit d'une infraction constitutive d'une atteinte aux droits fondamentaux d'une personne (limitation du droit à disposer de sa personne, réification d'une personne), qui est dès lors punissable selon le droit pénal fédéral<sup>13</sup>.

## 2.3 Le commerce du sexe en Suisse

En Suisse, le commerce du sexe peut grosso modo être subdivisé en quatre catégories<sup>14</sup>: la prostitution de rue, la prostitution en salon<sup>15</sup>, les bars à champagne et les cabarets<sup>16</sup>. Comme la réglementation de la prostitution relève de la compétence des cantons, il n'existe pas de données uniformes sur les travailleuses du sexe, les artistes de cabaret, les employées de bars à champagne et les services d'escorte en Suisse. Une lacune en passe d'être comblée dans le cadre du Plan d'action national contre la traite des êtres humains lancée en octobre 2013. La société Killias Research Consulting (KRC) mène actuellement un sondage qui vise à dresser un état des lieux de la prostitution en Suisse et à créer une base de données actualisées<sup>17</sup>.

Selon l'étude la plus complète à ce jour sur le «marché du sexe en Suisse»<sup>18</sup>, le nombre de personnes exerçant le travail du sexe ou proposant des services d'escorte se situe entre 13 000 et 20 000. Ces chiffres n'englobent toutefois ni les artistes de cabaret, ni les employées de bars à champagne, pour lesquelles on ne dispose pas d'estimations, même sommaires<sup>19</sup>.

<sup>8</sup> Cf. notamment «Le VIH et le commerce du sexe - Note d'orientation de l'ONUSIDA» ([http://www.unodc.org/documents/hiv-aids/publications/JC1696\\_UNAIDS\\_GuidanceNote\\_HIVandSex-Workers\\_French.pdf](http://www.unodc.org/documents/hiv-aids/publications/JC1696_UNAIDS_GuidanceNote_HIVandSex-Workers_French.pdf)), en particulier l'annexe 3: «Differentiating sex work and trafficking» (l'annexe n'existe qu'en anglais): [http://www.nswp.org/sites/nswp.org/files/JC2306\\_UNAIDS-guidance-note-HIV-sex-work\\_en\[1\]\\_0.pdf](http://www.nswp.org/sites/nswp.org/files/JC2306_UNAIDS-guidance-note-HIV-sex-work_en[1]_0.pdf).

<sup>9</sup> Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la prostitution consiste à livrer son corps, occasionnellement ou par métier, aux plaisirs sexuels d'autrui pour de l'argent ou d'autres avantages matériels. Point n'est besoin qu'il y ait véritablement acte sexuel. Cf. ATF 121 IV 86 p. 88.

<sup>10</sup> Art. 27 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101).

<sup>11</sup> Cf. point 2.4, Bases légales, p. 13.

<sup>12</sup> L'expression «*traite des êtres humains*» désigne «le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude et le prélèvement d'organes.» Cf. art. 3, let. a 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), aussi appelée traité de Palerme.

<sup>13</sup> Code pénal (CP, RS 311.0).

<sup>14</sup> Les services d'escort peuvent être considérés comme une cinquième catégorie qui représente 2% du marché du sexe, d'où leur importance relativement négligeable. Géraldine Bugnon, Milena Chimienti et Laura Chiquet, en collaboration avec Jakob Eberhard, *Marché du sexe en Suisse*, volet 3, p. 15.

<sup>15</sup> Les établissements dans lesquels la prostitution est exercée professionnellement, ci-après «établissements», sont couramment appelés salons de massage, maisons closes, bordels ou lupanars.

<sup>16</sup> Géraldine Bugnon, Milena Chimienti et Laura Chiquet, *Marché du sexe en Suisse. Etat des connaissances, best practices et recommandations*, volet 1 - Etat des lieux de la littérature internationale, volet 2 - Bases légales, volet 3 - Mapping, contrôle et promotion de la santé dans le marché du sexe en Suisse (Sociograph N° 5b, 6b & 7, Université de Genève, 2009).

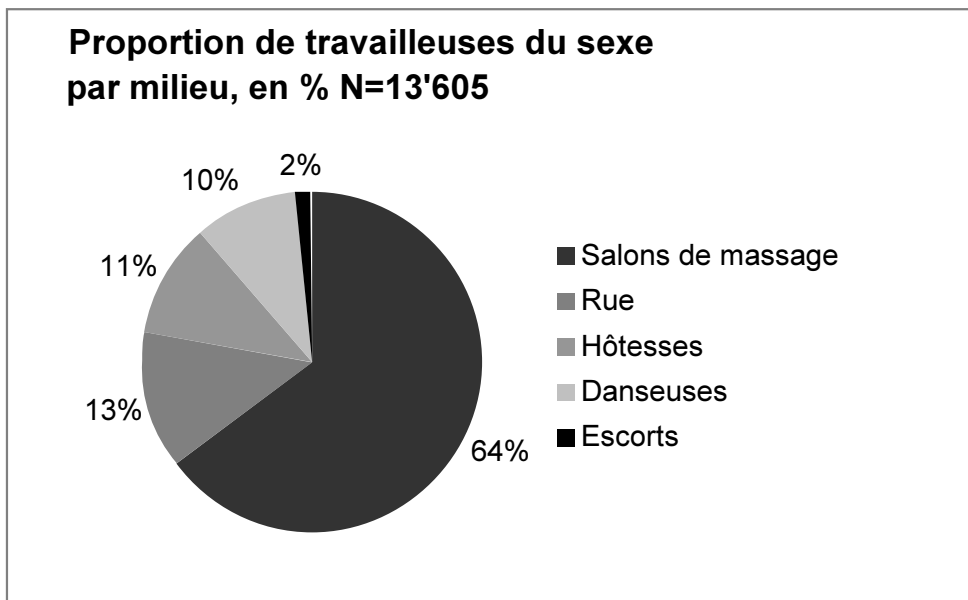
<sup>17</sup> PAN, p. 12, action 6c. [http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/ksmm/dokumentation/nap\\_mh/NAP%20MH%20fr.pdf](http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/ksmm/dokumentation/nap_mh/NAP%20MH%20fr.pdf).

<sup>18</sup> Géraldine Bugnon, Milena Chimienti et Laura Chiquet, *Marché du sexe en Suisse*, volet 1 - Etat des lieux de la littérature internationale, volet 2 - Bases légales, volet 3 - Mapping, contrôle et promotion de la santé dans le marché du sexe en Suisse (Sociograph N° 5b, 6b & 7, Université de Genève, 2009).

<sup>19</sup> Géraldine Bugnon, Milena Chimienti et Laura Chiquet, *Marché du sexe en Suisse*, volet 3, p. 13.

Statistiquement, on sait seulement qu'au cours des dernières années, près de 1000 artistes de cabaret issues de pays tiers (hors UE/AELE) ont travaillé en Suisse pour une durée ne dépassant pas huit mois. Selon l'étude citée, plus de deux tiers des travailleuses du sexe exercent en salon.

**Figure 1: Proportion de travailleuses du sexe par milieu, en %**



Source: Bugnon et al., Marché du sexe en Suisse, volet 3, p. 15.

La situation varie fortement d'un canton à l'autre. Selon l'étude évoquée, les cantons peuvent être classés en trois catégories. La première regroupe ceux qui comptent une offre très vaste et un grand nombre de travailleuses du sexe, à savoir les cantons d'Argovie, de Bâle-Ville, de Berne, de Fribourg, de Genève, de Lucerne, de Soleure, de Saint-Gall, du Tessin, de Vaud et de Zurich. La deuxième englobe Bâle-Campagne, Glaris, les Grisons, le Jura, Neuchâtel, Schwyz et le Valais, dont le marché du sexe est de taille moyenne, avec au moins trois formes de prostitution. Enfin, la troisième catégorie présente une offre plus réduite et plus homogène, avec quelques cabarets ou salons de massage. Le commerce du sexe est un secteur lucratif dont le chiffre d'affaires en Suisse est estimé à quelque 3,2 milliards de francs par an<sup>20</sup>.

Le marché du sexe est plutôt volatil et fonctionne selon le principe de l'offre et de la demande. A Zurich, par exemple, la prostitution de rue était très répandue jusqu'à l'introduction d'une zone de prostitution en automne 2013, alors que le nombre de salons de massage affichait une tendance à la baisse depuis quelques années<sup>21</sup>. A Genève, en revanche, la majorité des travailleuses du sexe exercent en salon de massage<sup>22</sup>. A l'inverse des pays voisins, il n'existe en Suisse qu'un petit nombre de clubs proposant des tarifs forfaitaires<sup>23</sup>.

Malgré l'absence de données représentatives pour toute la Suisse, force est de constater que le nombre de femmes actives dans le commerce du sexe a fortement augmenté ces dernières années, tout du moins dans les régions urbaines. Cette progression s'explique, d'une part, par l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), d'autre part par la situation économique

<sup>20</sup> Rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse 2005, p. 62, [http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/bericht\\_innere\\_sicherheit/biss\\_2005\\_f.pdf](http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/bericht_innere_sicherheit/biss_2005_f.pdf).

<sup>21</sup> Depuis l'instauration d'un régime d'autorisation et d'une zone de prostitution en 2013, les chiffres de la prostitution de rue se sont stabilisés. Entretien du 19.12.2013 avec des représentants de l'Union des villes suisses (administration communale zurichoise).

<sup>22</sup> Entretien du 20.11.2013 avec des représentants de la police cantonale genevoise.

<sup>23</sup> A savoir des établissements qui proposent aux clients un accès illimité à l'offre moyennant un prix d'entrée forfaitaire.

difficile qui prévaut en Europe du Sud et de l'Est<sup>24</sup>. Rien qu'en ville de Zurich, le nombre de nouvelles prostituées est passé de 499 en 2003 à 1292 en 2012<sup>25</sup>. Idem à Genève, où l'offre s'est fortement accrue ces dix dernières années<sup>26</sup>. Avec pour conséquence que les travailleuses du sexe déjà dans la rue se font parfois évincer par les nouvelles recrues<sup>27</sup>. A maints endroits, l'offre excède la demande<sup>28</sup>, ce qui a entraîné une chute des prix mais aussi une plus grande insécurité au travail. Et les pratiques sexuelles non protégées ont augmenté<sup>29</sup>.

## 2.4 Bases légales

En Suisse, le travail du sexe est reconnu comme une activité économique et tombe ainsi sous le coup de la liberté économique protégée par la Constitution fédérale (art. 27 Cst.). Contrairement à l'Allemagne ou à la Suède, par exemple, la Suisse ne connaît pas de loi fédérale relative à la prostitution, c'est-à-dire que le métier de «travailleuse du sexe» n'y est ni réglementé, ni reconnu par la loi au niveau fédéral<sup>30</sup>. Son exercice est néanmoins assujéti aux impôts. Et si la jurisprudence du Tribunal fédéral a qualifié, par le passé (en 1985), les contrats de prostitution de contraires aux mœurs, en juillet 2013, un tribunal de première instance a rendu un arrêt en sens contraire, reconnaissant comme contraignant en droit civil un contrat passé entre une prostituée et un client<sup>31</sup>.

Des restrictions seront désormais posées en ce qui concerne l'âge minimal: la révision du code pénal, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014, rendra punissable le recours aux services sexuels rémunérés de mineurs<sup>32</sup>. L'encouragement à la prostitution est également puni (art. 195 CP), tandis que l'art. 199 CP punit d'une amende celui qui aura enfreint les dispositions cantonales régissant l'exercice de la prostitution. Ainsi, il est établi que la prostitution est autorisée en Suisse et que sa réglementation relève aussi de la compétence des cantons<sup>33</sup>. Ces dernières années, divers cantons ont commencé à légiférer en matière de prostitution. A noter à cet égard la nette différence qui existe entre les cantons romands et alémaniques : tandis que la grande majorité des cantons romands ont promulgué une loi cantonale sur la prostitution, en Suisse alémanique, seuls le canton de Berne et la Ville de Zurich se sont dotés d'une réglementation en la matière<sup>34</sup>.

---

<sup>24</sup> Entretien du 19.12.2013 avec des représentants de l'Union des villes suisses (administration communale zurichoise); <http://www.lematin.ch/suisse/c-crise-prostituees/story/17496367>; <http://www.lausannecites.ch/lactualite/eclairage/les-espagnoles-sur-les-trottoirs-lausannois>; <http://bazonline.ch/basel/stadt/Zahl-der-Sexarbeiterinnen-ist-deutlich-gestiegen/23603378/print.html>; <http://bazonline.ch/schweiz/Das-sind-Maennerfantasien/story/18901535>; [http://www.sg.ch/home/gesundheit/kantonsarzt/Maria\\_Magdalena/jahresberichte/jcr\\_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download\\_0.ocFile/2009\\_MariaMagdalena.pdf](http://www.sg.ch/home/gesundheit/kantonsarzt/Maria_Magdalena/jahresberichte/jcr_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download_0.ocFile/2009_MariaMagdalena.pdf).

<sup>25</sup> Entretien du 19.12.2013 avec des représentants de l'Union des villes suisses (administration municipale zurichoise).

<sup>26</sup> Entretien du 20.11.2013 avec des représentants de la police cantonale genevoise.

<sup>27</sup> Entretien du 19.12.2013 avec des représentants de l'Union des villes suisses (administration municipale zurichoise).

<sup>28</sup> Entretien du 20.11.2013 avec des représentants de l'administration cantonale fribourgeoise et rapport annuel 2012 de fedpol, p. 25 (sous la rubrique «Evaluation», <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/jahresberichte/jabe-2012-f.pdf>).

<sup>29</sup> Rapport annuel 2012 de l'Aide suisse contre le sida, p. 2, <http://www.aids.ch/fr/downloads/pdf/rapport-annuel-2012.pdf>; Géraldine Bugnon, Milena Chimienti et Laura Chiquet, Marché du sexe en Suisse. Volet 1 - Etat des lieux de la littérature internationale, p. 20; entretien du 7.1.2014 avec un représentant du service de conseil aux clients de prostituées Don Juan.

<sup>30</sup> L'inscription dans le registre des professions requerrait une formation professionnelle initiale ou une formation professionnelle supérieure au sens de la loi sur la formation professionnelle, cf. loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFP); RS 412.10.

<sup>31</sup> Cf. aussi la réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Andrea Caroni 12.3187 «Autoriser le contrat de prostitution», p. 19, note de bas de page 59.

<sup>32</sup> Le Code pénal suisse a été révisé dans le cadre de l'approbation et de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Convention de Lanzarote). A l'avenir, les actes sexuels contre rémunération avec des personnes mineures seront punis d'une peine privative de liberté allant jusqu'à trois ans ou d'une peine pécuniaire (nouvel art. 196 CP, en vigueur dès le 1<sup>er</sup> juillet 2014).

<sup>33</sup> Selon un avis de droit de l'OFJ du 11 janvier 2013, la Confédération peut réglementer l'exercice de la prostitution comme activité économique en s'appuyant sur l'art. 95 de la Constitution suisse.

<sup>34</sup> Une loi est en cours d'élaboration dans le canton de Lucerne. Le canton du Valais évalue actuellement la nécessité d'une telle loi ([http://www.vs.ch/Press/DS\\_3/CC-2012-06-01-19984/fr/rapport.pdf](http://www.vs.ch/Press/DS_3/CC-2012-06-01-19984/fr/rapport.pdf)).

Les lois cantonales prévoient notamment l'obligation de détenir une autorisation pour les exploitants de salons,<sup>35</sup> lesquels doivent satisfaire en particulier les conditions suivantes:

- nationalité suisse ou détenteur d'un permis de séjour autorisant l'exercice d'une activité indépendante;
- jouissance des droits civils (c'est-à-dire n'être placé ni sous tutelle, ni sous curatelle);
- aucun antécédent explicite (certificat de bonnes mœurs, extrait du casier judiciaire et aucune infraction antérieure à la loi cantonale sur la prostitution).

Les exploitants sont par ailleurs tenus<sup>36</sup> de respecter les conditions suivantes:

- Tenir un registre régulièrement mis à jour qui consigne l'identité, le domicile, le type d'autorisation de séjour et la date de validité ainsi que les dates d'arrivée et de départ des personnes prostituées qui exercent dans l'établissement, de même que les prestations offertes et les montants encaissés.
- Veiller à ce que les conditions d'exercice de la prostitution soient conformes à la loi, en particulier que la liberté d'action des personnes prostituées ne soit pas restreinte et que ces dernières ne soient pas victimes de traite d'êtres humains, ni ne fassent l'objet de menaces, de violences, de pressions ou d'usure, et qu'il ne soit pas abusé de leur état de détresse ou de dépendance pour les contraindre à des actes sexuels.
- S'assurer que les travailleuses du sexe qui exercent dans l'établissement n'enfreignent pas la loi (loi sur les étrangers, etc.; p. ex. absence d'activité illicite ou de séjour illégal).
- Garantir aux autorités cantonales l'accès à l'établissement et leur permettre d'entrer en contact avec les travailleuses du sexe.
- Exploiter personnellement et effectivement l'établissement, et être facilement joignables par les autorités compétentes.

Dans plusieurs cantons dotés d'une loi sur la prostitution, les personnes qui exercent cette activité sont par ailleurs soumises à une obligation de s'annoncer<sup>37</sup>, c'est-à-dire qu'elles doivent se présenter devant les autorités compétentes avant la prise d'activité. A cette occasion, elles sont informées de leurs droits et sont renseignées sur les services de conseil et sur d'autres offres à bas seuil qui leur sont accessibles<sup>38</sup>. Cette formalité permet d'établir un premier contact avec les autorités, qui ont ainsi une première occasion de s'assurer que l'activité de sexe tarifé est exercée de plein gré.

L'ordonnance de la Ville de Zurich sur le commerce de la prostitution (*Prostitutionsgewerbeverordnung, PGVO*)<sup>39</sup> sort des sentiers battus en créant un plan et une zone de prostitution. Le nombre d'espaces de prostitution a été réduit et une nouvelle zone de prostitution sous forme de *sex boxes* a été instaurée en août 2013, avec l'objectif de garantir la sécurité et de permettre des mesures d'intervention et de prévention. L'effet protecteur de cette zone est toutefois controversé<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> Canton de Fribourg: «Loi sur l'exercice de la prostitution», [https://www.fr.ch/publ/files/pdf13/2010\\_045\\_f.pdf](https://www.fr.ch/publ/files/pdf13/2010_045_f.pdf); canton de Neuchâtel: «Loi sur la prostitution et la pornographie», <http://rsn.ne.ch/ajour/dati/f/pdf/94170.pdf>; canton de Vaud: «Loi sur l'exercice de la prostitution», [http://www.rsv.vd.ch/direccoon/rsv\\_site/doc.fo.html?docId=5357&Pcurrent\\_version=&PetatDoc=vigueur&doc\\_Type=loi&page\\_format=A4\\_3&isRSV=true&isSJJ=true&outformat=html&isModifiante=false&with\\_link=true](http://www.rsv.vd.ch/direccoon/rsv_site/doc.fo.html?docId=5357&Pcurrent_version=&PetatDoc=vigueur&doc_Type=loi&page_format=A4_3&isRSV=true&isSJJ=true&outformat=html&isModifiante=false&with_link=true).

<sup>36</sup> Cf. les lois des cantons de Fribourg et de Neuchâtel, note de bas de page 35.

<sup>37</sup> P. ex. le canton de Genève: «Loi sur la prostitution», [http://www.ge.ch/legislation/rsq/f/rsq\\_i2\\_49.html](http://www.ge.ch/legislation/rsq/f/rsq_i2_49.html).

<sup>38</sup> Entretien du 20.11.2013 avec des représentants de l'administration cantonale fribourgeoise.

<sup>39</sup> AS 551.140; <http://www.stadt-zuerich.ch/internet/as/home/inhaltsverzeichnis/5/551/140/1340980775853.html>.

<sup>40</sup> Alors que la ville tire un bilan positif de l'ordonnance (entretien du 19.12.2013 avec des représentants de l'UVS [administration municipale zurichoise]), diverses ONG la jugent répressive et en exigent l'abrogation. Cf. le rapport de situation, [http://fiz.info.ch/images/content/pdf/13\\_12\\_04\\_lagebericht\\_sexarbeitstadtzrich.pdf](http://fiz.info.ch/images/content/pdf/13_12_04_lagebericht_sexarbeitstadtzrich.pdf).



## 2.5 Débats en Suisse et à l'étranger

Le travail du sexe, ainsi que les conditions de travail et le statut des personnes qui l'exercent, suscitent un intérêt croissant depuis quelques années, et plus particulièrement ces derniers mois. L'orientation que devra prendre la réglementation du travail du sexe préoccupe aussi davantage l'opinion publique en Suisse, et la question fait l'objet de nombreux articles de presse, reportages et débats<sup>41</sup>. Cet intérêt médiatique est suscité par la thématisation de la traite des êtres humains dans le sillage du Plan d'action national, des débats menés à l'étranger (lois sur la prostitution en France et en Allemagne, évaluation de la loi suédoise<sup>42</sup>, débat au Parlement européen<sup>43</sup>) et des développements législatifs cantonaux et communaux (*sex boxes* à Zurich, lois cantonales sur la prostitution), mais aussi d'enquêtes et d'affaires pénales (p. ex. policiers zurichoises soupçonnés de corruption<sup>44</sup> et procédures pénales à l'encontre de proxénètes).

### Débat politique en Suisse

En Suisse, comme ailleurs, la question de la réglementation du travail du sexe occupe aujourd'hui le devant de la scène politique. Plusieurs interventions parlementaires qui visent divers objectifs en la matière sont ainsi à l'examen devant les Chambres fédérales, interventions que le groupe d'experts a intégrées dans son travail d'évaluation<sup>45</sup>.

Le tableau ci-après récapitule les interventions en cours.

**Tableau 1: Interventions parlementaires en cours sur le thème du travail du sexe (2012/2013)**

Numéro	Titre	Etat
12.317	Initiative du canton de Berne «Légalisation du contrat de fourniture de prestations d'ordre sexuel»	Les Commissions des affaires juridiques du Conseil des Etats et du Conseil national ont donné suite à cette initiative (22.1.2013, resp. 5.9.2013)
12.4162	Postulat Marianne Streiff-Feller «Mettre un terme à la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle»	Postulat accepté par le Conseil national (22.3.2013)
13.3332	Postulat Andrea Caroni «Améliorer le statut juridique des travailleurs du sexe»	Postulat accepté par le Conseil national (27.9.2013)
13.423	Initiative parlementaire Carlo Sommaruga «Mettre fin à l'exploitation financière des femmes et hommes exerçant la prostitution»	La Commission des affaires juridiques du Conseil national a donné suite à cette initiative (8.11.2013)
13.4033	Postulat Yvonne Feri «Etablir un rapport sur l'état de la prostitution en Suisse»	Le Conseil fédéral propose d'accepter le postulat (12.2.2014)

<sup>41</sup> P. ex. dans l'émission «Club»: «Prostitution – abschaffen oder anschaffen», diffusée par SRF le 26.11.2013.

<sup>42</sup> Evaluation du gouvernement suédois: <http://www.government.se/sb/d/13420/a/151488>; résumé en anglais: <http://www.government.se/content/1/c6/15/14/88/6dfbbdbd.pdf>; évaluation indépendante: «The Swedish Sex Purchase Act: Claimed Success and Documented Effects», menée par Susanne Dodillet et Petra Östergren, 2011, <http://gup.ub.gu.se/records/fulltext/140671.pdf>.

<sup>43</sup> Cf. <http://www.ibtimes.co.uk/european-parliament-vote-nordic-model-prostitution-that-fines-clients-1433466> et <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/news-room/content/20140221IPR36644/html/Sanctionner-les-clients-et-non-les-prostitu%C3%A9es>.

<sup>44</sup> Affaire de corruption impliquant le groupe spécialisé Prostitution / délits sexuels de la police municipale zurichoise, novembre 2013 (cf. dossier de la NZZ, [http://www.nzz.ch/\\_/zuercher-polizeiaffaere-2.48984](http://www.nzz.ch/_/zuercher-polizeiaffaere-2.48984)).

<sup>45</sup> Cf. chap. 3.4, p. 29 ss

13.4045	Postulat Jacqueline Fehr «Réaliser une étude comparative sur l'état de la prostitution et du travail sexuel»	Le Conseil fédéral propose d'accepter le postulat (12.2.2014)
---------	--	---

Dans son postulat intitulé «Mettre un terme à la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle», la conseillère nationale Marianne Streiff-Feller invite le Conseil fédéral à soumettre au Parlement un rapport sur la lutte contre la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle qui examinerait en particulier l'influence, sur la lutte contre la traite d'êtres humains, d'une interdiction de la prostitution par la pénalisation des clients de prostituées. Il s'agit, en substance, d'évaluer l'applicabilité d'une interdiction de la prostitution en Suisse et l'impact qu'elle pourrait avoir sur la lutte contre la traite d'êtres humains. Les conseillers nationaux Andrea Caroni et Carlo Sommaruga, ainsi que le canton de Berne veulent en revanche maintenir le système libéral actuel, tout en renforçant le statut des prostituées. Dans son initiative intitulée «Légalisation du contrat de fourniture de prestations d'ordre sexuel», le canton de Berne demande à ce que la justice puisse être actionnée pour les créances découlant de contrats qualifiés jusque-là de contraires aux mœurs par le Tribunal fédéral. La Confédération est appelée, pour ce faire, à édicter des dispositions légalisant le contrat de fourniture de prestations sexuelles tarifées<sup>46</sup>. Dans son postulat intitulé «Améliorer le statut juridique des travailleurs du sexe», le conseiller national Andrea Caroni invite le Conseil fédéral à exposer ce qu'il fait, d'une part, pour améliorer le statut juridique des travailleurs du sexe et, d'autre part, pour s'assurer que les mesures répressives prises pour réglementer le marché du sexe ou gérer les flux migratoires ne se retournent pas contre les victimes du trafic d'êtres humains<sup>47</sup>. Le conseiller national Carlo Sommaruga, quant à lui, propose de reconnaître comme infraction le proxénétisme passif, à savoir, selon le texte de l'initiative, le 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<sup>48</sup>.

Se ralliant à la proposition du Conseil fédéral, le Conseil national a d'ores et déjà accepté les postulats des conseillers nationaux Marianne Streiff-Feller et Andrea Caroni. Le DFJP (fedpol) doit présenter, au premier semestre 2015, un rapport donnant réponse à ces deux postulats. L'initiative du canton de Berne et l'initiative parlementaire déposée par le conseiller national Carlo Sommaruga ont également été acceptées par la Commission des affaires juridiques du Conseil national. A noter, à cet égard, un jugement rendu récemment dans le canton de Zurich, qui met déjà partiellement en application l'initiative bernoise: dans un arrêt largement commenté du 9 juillet 2013, le tribunal d'arrondissement de Horgen a ainsi reconnu la possibilité d'agir en justice pour des créances découlant de l'exercice de la prostitution.<sup>49</sup>

### Débats à l'étranger

La question de la réglementation du commerce du sexe fait l'objet d'intenses débats dans les pays voisins. La France planche actuellement sur un modèle d'inspiration suédoise. Début décembre, l'Assemblée nationale française a ainsi voté une loi prévoyant de sanctionner l'achat d'actes sexuels d'une amende de 1500 euros, doublée en cas de récidive. L'Allemagne

<sup>46</sup>12.317 – Initiative du canton de Berne «Légalisation du contrat de fourniture de prestations d'ordre sexuel». L'interpellation intitulée «Autoriser le contrat de prostitution» déposée par le conseiller national Andrea Caroni une année plus tôt visait le même objectif.

<sup>47</sup>13.3332 – Postulat du conseiller national Andrea Caroni «Améliorer le statut juridique des travailleurs du sexe».

<sup>48</sup>13.423 – Initiative parlementaire du conseiller national Carlo Sommaruga «Mettre fin à l'exploitation financière des femmes et hommes exerçant la prostitution».

<sup>49</sup>En l'espèce, le client avait d'abord reconnu sa créance envers la prostituée et signé des reconnaissances de dettes. Ce n'est qu'au moment de la procédure d'audience qu'il a argué que la justice ne pouvait pas être actionnée pour la créance exigée parce qu'elle portait atteinte aux bonnes mœurs. Le tribunal a condamné le client à payer ses dettes. Tribunal d'arrondissement de Horgen, Einzelgericht-Urteil vom 9. Juli 2013, FIV 120047, reproduit dans: Blätter für Zürcherische Rechtsprechung, ZR 112 (2013). Ce jugement a force exécutoire.



travaille quant à elle à la révision de la loi sur la prostitution adoptée en 2001<sup>50</sup>, devenue fort controversée dans l'intervalle puisqu'elle se borne pour l'heure à régler la question de la conformité aux mœurs et le rapport contractuel entre les exploitants d'établissements et les travailleuses du sexe. Il s'agit désormais d'intensifier la lutte contre la prostitution forcée et celle liée à la pauvreté par des sanctions plus sévères, notamment en punissant les clients qui recourent aux services sexuels de prostituées forcées et en interdisant des pratiques comme le sexe à tarif forfaitaire (*flatrate sex*). Cette thématique est aussi inscrite à l'agenda politique de l'UE. Ainsi, en date du 26 février 2014, le Parlement européen s'est clairement prononcé en faveur de l'approche suédoise en adoptant une résolution non contraignante, qui exhorte les Etats européens à suivre le modèle nordique.<sup>51</sup>

Les conclusions tirées par les pays voisins ne manqueront pas de se répercuter sur la situation en Suisse; il y aura lieu d'en tenir compte dans la future politique de la Suisse en la matière.

## 2.6 Plan d'action national contre la traite des êtres humains (PAN)

Le 1<sup>er</sup> octobre 2012, l'organe de pilotage du Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) a adopté un Plan d'action national contre la traite des êtres humains (PAN). Ce plan avait pour but d'identifier les besoins d'action, les points forts stratégiques et les compétences des acteurs aux niveaux fédéral et cantonal, et devait contribuer à la mise en œuvre des obligations découlant des conventions internationales et des recommandations émanant des organes de surveillance compétents. Plusieurs actions viennent par ailleurs renforcer la protection des personnes qui se livrent au commerce du sexe<sup>52</sup>. La tâche du groupe d'experts était, à cet égard, de compléter de manière pertinente l'arsenal de mesures définies dans le PAN, en particulier d'améliorer la protection des travailleuses du sexe qui ne sont pas victimes de traite d'êtres humains.

## 3 Etat des lieux et mesures visant à protéger et à renforcer les droits des travailleuses du sexe

Dans un premier temps, le groupe d'experts s'est penché de manière approfondie sur le modèle suédois. En Suède, où la prostitution est interdite depuis 1999, la loi sanctionne les clients qui enfreignent l'interdiction, et non les travailleuses du sexe. Le rapport d'évaluation du gouvernement suédois tire un bilan très positif des expériences recueillies et souligne que, depuis l'entrée en vigueur de l'interdiction, les mentalités ont changé et la demande a reculé dans l'ensemble<sup>53</sup>. Il a toutefois essuyé de nombreuses critiques de part et d'autre et a été accusé d'enjoliver la réalité<sup>54</sup>. Au moment des délibérations du groupe d'experts, la France planchait, elle aussi, sur une interdiction de la prostitution sur le modèle suédois<sup>55</sup>.

Le groupe d'experts a conclu à l'unanimité – notamment à l'appui des consultations menées<sup>56</sup> – qu'une interdiction de la prostitution en Suisse ne permettrait pas d'atteindre les objectifs

<sup>50</sup> Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG) du 20 décembre 2001, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Cf. [http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/PRM-15320-Gesetz-zur-Regelung-der-Rechts\\_property=pdf.pdf](http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/PRM-15320-Gesetz-zur-Regelung-der-Rechts_property=pdf.pdf).

<sup>51</sup> Cf. <http://www.ibtimes.co.uk/european-parliament-vote-nordic-model-prostitution-that-fines-clients-1433466> et <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/news-room/content/20140221IPR36644/html/Sanctionner-les-clients-et-non-les-prostitu%C3%A9es>.

<sup>52</sup> Cf. action 2, Base légale pour les mesures de prévention de la Confédération; action 3, Campagnes d'information contre la traite d'êtres humains; action 6c, Sondage sur l'envergure du milieu de la prostitution en Suisse; action 7, Exploitation de la force de travail; action 14, Programme national de protection des victimes.

<sup>53</sup> Le rapport peut être consulté sous <http://www.government.se/sb/d/13420/a/151488>.

<sup>54</sup> «The Swedish Sex Purchase Act: Claimed Success and Documented Effects», Susanne Dodiillet et Petra Östergren, 2011, <http://gup.ub.gu.se/records/fulltext/140671>; Ann Jordan, «The Swedish law to criminalize clients: A failed experiment in social engineering», Center for Human Rights and Humanitarian Law, avril 2012.

<sup>55</sup> Cf. chap. 2.5, p. 15.

<sup>56</sup> Cf. note de bas de page 2, p. 8.

visés. Selon lui, une prohibition sur le modèle suédois, par exemple, serait inapte à améliorer la protection des prostituées. S'il admet que des femmes sont incontestablement victimes de prostitution forcée en Suisse aussi et que la prostitution liée à la pauvreté favorise les situations d'exploitation et de traite d'êtres humains, il estime toutefois qu'une interdiction reviendrait à affaiblir la protection de toutes les travailleuses du sexe. Sans compter qu'elle contreviendrait à la liberté économique ancrée dans la Constitution. Il est d'avis qu'une série de mesures (impliquant des acteurs politiques et administratifs, ainsi que des ONG) serait bien plus à même d'améliorer de manière ciblée les droits des travailleuses du sexe.

## 3.1 Droit du travail et des contrats

### 3.1.1 Etat des lieux

La fourniture de prestations sexuelles donne souvent naissance à plusieurs rapports contractuels: un rapport contractuel entre la prestataire de services sexuels et le client d'une part et, d'autre part – en particulier dans les salons de massage et les bars à champagne – un rapport contractuel entre les prestataires de services sexuels et l'exploitant de l'établissement ou le propriétaire du logement. En matière de droit des contrats, il se pose trois questions fondamentales:

- **La conformité aux mœurs** – créances découlant de rapports contractuels (en particulier d'un contrat entre un client et une travailleuse du sexe)
- **La qualification juridique du contrat** – rapport contractuel entre l'exploitant de l'établissement/le propriétaire du logement et la travailleuse du sexe
- **L'exercice de l'activité à titre dépendant ou indépendant**

Dans le travail du sexe, des termes juridiques identiques donnent lieu à des interprétations diverses dans la pratique, mais aussi dans les différents domaines du droit (droit des contrats, droit des étrangers, droit fiscal, droit des assurances sociales). Les critères d'évaluation quant à l'existence d'une activité dépendante ou indépendante, notamment, ne sont pas identiques dans tous ces domaines, ces différences d'interprétation conduisant à des pratiques divergentes d'un canton à l'autre et, partant, à un affaiblissement de la sécurité juridique des personnes concernées. Le groupe d'experts estime qu'il faut clarifier cette question<sup>57</sup>.

### 3.1.2 Questions et mesures examinées

#### 3.1.2.1 La conformité aux mœurs

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (le dernier jugement de droit civil en date remonte à 1985<sup>58</sup>), les contrats portant sur la fourniture de prestations sexuelles tarifées sont contraires aux mœurs, raison pour laquelle il n'était pas possible à ce jour d'agir en justice pour faire valoir les créances qui en découlaient. Cette question s'est imposée dans le débat politique ces dernières années. Après l'échec d'une première intervention parlementaire déposée par le conseiller national Andrea Caroni<sup>59</sup>, les Commissions des affaires juridiques du Conseil national et du Conseil des Etats ont clairement approuvé l'initiative du canton de Berne sur le

---

<sup>57</sup>Dans ses délibérations, le groupe d'experts s'est fondé sur deux avis de droit de l'OFJ: expertise du 11 janvier 2013 «Réglementation du marché de la prostitution» et prise de position du 16 décembre 2013 «Dossier prostitution: Aspects contractuels, nécessité d'harmoniser les règles, mesures envisageables et compétence de réglementation».

<sup>58</sup> ATF 111 II 295, publié en 2011 et confirmé dans un arrêt d'une cour de droit pénal du Tribunal fédéral non publié (6 B. 188/2011).

<sup>59</sup> Le Conseil fédéral a précisé à l'époque que la question de l'atteinte aux mœurs devait être clarifiée par la jurisprudence. Interpellation 12.3187 «Autoriser le contrat de prostitution».

même sujet<sup>60</sup>. La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats travaille actuellement sur un projet de loi en ce sens<sup>61</sup>. Dans l'intervalle, un tribunal de première instance a également réagi, comme évoqué au chapitre 2, considérant les créances découlant d'un contrat de prostitution comme juridiquement valables<sup>62</sup>.

Les membres du groupe d'experts sont unanimes à penser qu'il est aujourd'hui dépassé de considérer comme contraire aux mœurs un contrat conclu entre un client et une travailleuse du sexe, si bien qu'ils soutiennent l'initiative du canton de Berne. Ils estiment dès lors que les contrats de fourniture de prestations sexuelles ne devraient plus être jugés contraires aux mœurs et qu'il devrait être possible d'agir en justice pour faire valoir les créances qui en découlent. Dans cette logique, le groupe d'experts a envisagé les pistes suivantes:

- Modification de loi ou création d'une norme légale fédérale  
L'abandon du caractère contraire aux mœurs pourrait intervenir par une modification du CO ou dans le cadre d'une nouvelle loi (sur la prostitution).
- Nouvelle jurisprudence du Tribunal fédéral  
Il est difficile de prédire quand le Tribunal fédéral sera appelé à se prononcer sur le caractère contraire aux mœurs de ce type de contrats. Il faudra vraisemblablement compter plusieurs années avant l'établissement d'une jurisprudence constante, une évolution qui pourrait peut-être être soutenue et accélérée par des publications spécialisées traitant de ce sujet.

Pour le groupe d'experts, il importe que cette question soit résolue rapidement et de manière définitive.

### **3.1.2.2 Aspects relevant du droit des contrats**

#### **a) Contrat de travail au sens de l'art. 319 ss CO?**

Comme évoqué au chapitre 2, le travail du sexe peut prendre diverses formes (notamment la prostitution de rue, la prostitution en salon et les activités exercées dans le cadre d'un cabaret). Les relations contractuelles applicables varient selon le domaine d'activité et la situation considérés<sup>63</sup>: dans le secteur des cabarets – pour autant que l'activité se limite à la danse – un *contrat de travail au sens de l'art. 319 ss CO* peut être conclu, lequel sera soumis à la loi sur le travail (LTr)<sup>64</sup>. En revanche, un *contrat de travail classique* qui régirait les rapports entre une personne exerçant le travail du sexe et un gérant d'établissement pour la fourniture de prestations sexuelles à des tiers contreviendrait à l'art. 27 CC (*protection de la personnalité*) et, selon le cas<sup>65</sup>, à l'art. 195 CP (*encouragement à la prostitution*)<sup>66</sup>. Les travailleuses du sexe doivent avoir la possibilité, en tout temps, de choisir librement leurs clients et de refuser les pratiques non souhaitées. Un contrat de travail classique, qui instaure un rapport de subordination et un droit de l'employeur de donner des instructions, limiterait de manière inadmissible le droit à l'autodétermination et l'obligation de fournir une prestation sexuelle serait contraire au droit en vigueur.

#### **b) Autres contrats (en particulier les baux à loyer ou les contrats innommés)**

<sup>60</sup> Initiative du canton de Berne 12.317 «Légalisation du contrat de fourniture de prestations d'ordre sexuel».

<sup>61</sup> S'il est décidé de donner suite à une initiative, la commission compétente du conseil où elle a été déposée élabore un projet dans un délai de deux ans (art. 111, al. 1 loi sur le Parlement).

<sup>62</sup> Tribunal d'arrondissement de Horgen, arrêt du 9 juillet 2013 (à ce propos, cf. chap. 2.5, p. 15).

<sup>63</sup> P. ex. certains établissements exigent des travailleuses du sexe qu'elles s'acquittent d'une taxe d'entrée pour pouvoir y exercer leur activité. D'autres établissements exigent le versement d'un pourcentage de leur chiffre d'affaires.

<sup>64</sup> Cf. loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce, RS 822.11.

<sup>65</sup> Cf. avis de droit de l'OFJ du 11 janvier 2013, en particulier point 4.2 «Zulässigkeit aus strafrechtlicher Sicht», pp. 6 ss

<sup>66</sup> Cf. avis de droit de l'OFJ du 11 janvier 2013, point 4.2 et 4.3, pp. 6 ss

Le groupe d'experts a pris connaissance du fait qu'un contrat de travail classique au sens de l'art. 319 ss CO n'est pas possible, en l'état du droit, dans le domaine du travail du sexe. Se posait dès lors la question de savoir si d'autres contrats ne pourraient pas renforcer ou garantir la protection des personnes qui exercent le travail du sexe.

En l'état actuel du droit, il serait envisageable de conclure un contrat innommé<sup>67</sup>. Un tel contrat pourrait, par exemple, prévoir une obligation de présence dans l'établissement ou définir un code vestimentaire; il ne pourrait toutefois pas prévoir l'obligation de fournir une prestation sexuelle à des tiers, car la travailleuse du sexe doit avoir la possibilité, en tout temps, de refuser un client. C'est pourquoi l'avis de droit de l'OFJ précise qu'il faudrait examiner, au cas par cas, si le contrat enfreint les art. 195 CP et 27 CC, auquel cas il serait contraire à la loi et donc nul<sup>68</sup>. Les organisations de défense des droits de la femme estiment, pour leur part, qu'un examen au cas par cas de ces contrats ne serait pas nécessaire.

Indépendamment du fait qu'il n'y a pas contrat de travail classique, il existe un rapport contractuel entre l'exploitant d'un salon et la personne qui y exerce, notamment en ce qui concerne l'utilisation des locaux et d'autres services. L'expérience montre que ce rapport contractuel peut lui aussi être défavorable à la travailleuse du sexe, par exemple lorsque l'exploitant pratique des loyers abusifs. De l'avis d'une majorité des membres du groupe d'experts, un contrat-type d'utilisation ou de location (sous forme de contrat innommé) portant sur les éléments suivants pourrait avoir un effet protecteur:

- Fixation claire du montant du loyer (par jour / par mois) perçu pour la chambre / l'appartement. Le montant du loyer devrait être fixé indépendamment du chiffre d'affaires, ce qui éviterait de mettre la personne locataire sous pression pour servir le plus grand nombre de clients possible. Un loyer calculé en fonction du chiffre d'affaires pourrait également entrer en ligne de compte à la demande de la travailleuse du sexe. Le montant dû ne devrait toutefois pas dépasser le loyer usuel dans le quartier et la branche.
- Réglementation claire des services supplémentaires, par exemple les draps, év. les mesures de sécurité, la publicité, etc., idéalement avec indication des prix facturés.
- Obligation de paiement électronique du loyer et des autres services. Cette condition permettrait un meilleur contrôle et garantirait un certain niveau de sécurité.

### c) Activité indépendante ou dépendante

Comme indiqué au chapitre 3.1.1, les critères utilisés pour déterminer s'il y a activité dépendante ou indépendante ne sont pas les mêmes dans tous les domaines du droit. Au sein du groupe d'experts, les avis divergeaient quant à savoir si les personnes se prostituant dans la rue et en salon étaient mieux protégées en travaillant à titre indépendant ou dépendant. Cette question reste ouverte. Il a été souligné, en particulier, que la conclusion d'un contrat, qui formaliserait l'exercice d'une activité dépendante, risquerait de renforcer encore le déséquilibre de pouvoir existant entre les personnes qui exercent le travail du sexe et les gérants d'établissements (cf. chap. 3.1.1.2, let. b). C'est pourquoi la majorité des experts est parvenue à la conclusion que l'exercice de l'activité à titre indépendant contribuait généralement à une meilleure protection et qu'il convenait dès lors de considérer le travail du sexe comme une activité indépendante, aussi dans les autres domaines du droit.

Une minorité d'experts estimait, à l'inverse, qu'à la lumière de l'avis de droit de l'OFJ du 11 janvier 2013, tant l'exercice à titre dépendant que l'exercice à titre indépendant du travail du sexe

<sup>67</sup> Le terme de contrat innommé recouvre l'ensemble des contrats qui ne sont réglés ni dans la partie spéciale du Code des obligations (art. 184-551), ni dans une loi spéciale. Le canton de Saint-Gall a prévu un «contrat de travail type» pour les prostituées en provenance de l'UE/AELE qui, en dépit de son intitulé, ne constitue pas un contrat de travail au sens de l'art. 319 ss CO. Il règle en particulier les modalités de présence et le montant du chiffre d'affaires à céder.

<sup>68</sup> Cf. avis de droit de l'OFJ du 11 janvier 2013, chap. 4.2, «Zulässigkeit aus strafrechtlicher Sicht», en particulier p. 8.

étaient juridiquement admissibles. Les expériences recueillies par les organisations de défense des droits de la femme montrent, cependant, que l'exercice indépendant n'est pas à lui seul une garantie que la prostitution s'exerce à titre volontaire et qu'il n'y a pas de traite d'êtres humains, ni prélèvements abusifs<sup>69</sup>. Elles font, en effet, état de clientes qui, tout en exerçant à titre indépendant, se voient imposer des prélèvements abusifs par des gérants de salons ou des tiers sous prétexte de frais de procédure d'annonce ou d'autorisation. C'est pourquoi les organisations de défense des droits de la femme, l'USS et Travail.Suisse sont favorables à ce que les professionnelles du sexe, en tant que citoyennes majeures et autonomes, puissent choisir librement d'exercer le travail du sexe à titre indépendant ou dépendant. L'exercice à titre dépendant devrait être rendu possible sur la base d'un contrat de travail classique au sens de l'art. 319 ss CO (garantie des cotisations d'assurances sociales, sécurité de l'emploi, protection de la santé, vacances) ou d'un contrat innommé reprenant certaines clauses ou normes de protection d'un contrat de travail classique. Selon les organisations citées précédemment, l'élaboration d'un contrat-type serait utile en ce sens qu'il permettrait de saisir le tribunal des prud'hommes en cas de non-respect du contrat.

L'idée également avancée d'un contrat-type de travail<sup>70</sup> n'a pas été retenue par le groupe d'experts, dans la mesure où l'activité de commerce du sexe ne peut pas être réglée dans un contrat de travail classique au sens de l'art. 319 ss CO.

En revanche, les experts étant d'avis que la question des cotisations aux assurances sociales devait être résolue, ils ont proposé d'envisager une procédure de décompte simplifiée, telle qu'appliquée par exemple pour les revenus modestes dans le travail domestique, même si les deux domaines se distinguent à plusieurs égards (sur la question notamment de l'exercice à titre indépendant/sous contrat innommé dans le commerce du sexe versus une activité dépendante pour le travail domestique).

## 3.2 Droit des étrangers

### 3.2.1 Etat des lieux

Le groupe d'experts a identifié quatre priorités d'intervention dans le domaine du droit des étrangers<sup>71</sup>: le statut d'artiste de cabaret, la mise en œuvre de l'accord de libre circulation avec l'UE/AELE dans le commerce du sexe, l'extension de l'aide au retour et la réglementation des conditions de séjour des personnes victimes de violences dans l'exercice de la prostitution.

#### Admission d'artistes de cabaret en provenance d'Etats tiers sur le marché du travail suisse

L'admission d'artistes de cabaret étrangers venant exercer en Suisse une activité lucrative est légale depuis plus de 40 ans. En moyenne annuelle, on recense près de 1000 artistes en provenance de pays tiers, qui travaillent en Suisse sur une période de huit mois par année civile<sup>72</sup>. Le statut d'artiste de cabaret en vigueur a été créé dans les années 1990 pour protéger les artistes contre l'exploitation et fait figure d'exception en matière d'admission de main-d'œuvre non qualifiée en provenance d'Etats tiers. Dans le cadre des travaux préparatoires de la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr)<sup>73</sup>, le maintien de cette réglementation fut sujet à

<sup>69</sup> Cf. avis de droit de l'OFJ du 11 janvier 2013, point 6 «Fazit», let. d), p. 18: «La question est de savoir si la prostitution s'exerce dans le cadre d'un rapport dépendant ou indépendant. L'exercice indépendant de la prostitution n'est pas à lui seul une garantie que la prostitution s'exerce à titre volontaire et qu'il n'y a pas de traite des êtres humains.»

<sup>70</sup> Le contrat-type de travail est réglé sous le titre dixième du CO «Du contrat de travail», chapitre III «De la convention collective de travail et du contrat-type de travail» (art. 319 ss, en particulier les art. 359 - 360 s. CO).

<sup>71</sup> LEtr et ALCP.

<sup>72</sup> Le nombre d'artistes de cabaret en provenance d'Etats tiers venant exercer en Suisse était autrefois nettement plus important. En 2004, on recensait encore 5589 artistes de cabaret issus de pays non membres de l'UE/AELE ayant séjourné en Suisse pour une durée maximale de huit mois. Ce chiffre a progressivement reculé par la suite, notamment dans le sillage de l'élargissement de l'UE, pour s'établir à 3286 en 2009.

<sup>73</sup> Loi fédérale sur les étrangers, RS 142.20.

controverse au Parlement, sachant qu'une application cohérente du système binaire d'admission (libre circulation des personnes pour les citoyens de l'UE/AELE et contingents pour les ressortissants d'Etats tiers) ne permettait pas l'admission des artistes de cabaret, vu leur faible niveau de qualifications professionnelles. C'est finalement l'impératif de protéger les femmes menacées d'exploitation qui l'a emporté, permettant au Conseil fédéral de maintenir cette dérogation dans l'ordonnance d'application de la loi fédérale sur les étrangers, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008<sup>74</sup>. Dans ce cadre, l'Office fédéral des migrations (ODM) a été chargé de réévaluer périodiquement le rôle protecteur du statut d'artiste de cabaret. En juin 2012, le Conseil fédéral a conclu qu'il ne remplissait plus ou qu'insuffisamment ce rôle.

Le secteur des cabarets est fortement réglementé: ainsi, l'âge minimum pour l'admission en Suisse des artistes issus de pays tiers est fixé à 20 ans. La durée de séjour et d'exercice de l'activité est limitée à huit mois par année civile, et la durée d'engagement dans un cabaret à un mois. Le contrat de travail ne peut pas déroger au contrat-type élaboré par l'Association suisse des cafés-concerts, cabarets, dancings et discothèques (ASCO) en collaboration avec le Centre d'information pour les femmes (FIZ)<sup>75</sup> et approuvé par le Secrétariat d'Etat à l'économie et l'ODM. La nature des prestations à fournir doit figurer dans le contrat et il est interdit à l'employeur d'exiger toute autre prestation. Enfin, l'activité exercée ne doit comprendre ni prostitution ni incitation (p. ex. à la consommation d'alcool) sous quelque forme que ce soit<sup>76</sup>.

Diverses enquêtes pénales menées par des autorités cantonales et fédérales ces dernières années ont mis en lumière les lacunes de la réglementation en vigueur<sup>77</sup>. L'effet protecteur de ce statut s'étant avéré limité, la moitié des cantons n'y recourent plus<sup>78</sup>.

Dans l'ensemble, les conditions de travail peuvent être qualifiées de précaires dans ce milieu<sup>79</sup>. Il existe un risque d'exploitation considérable en Suisse et à l'étranger, sachant que les artistes de cabaret doivent verser aux agences de placement une commission très élevée et illégale selon le droit suisse<sup>80</sup>. Du fait de leur niveau d'endettement et de leurs obligations de remboursement dans le pays d'origine, les artistes tombent sous la dépendance d'employeurs et d'agences de placement en Suisse, car contraintes de trouver d'autres engagements<sup>81</sup>. En cas de comportement fautif et d'exploitation, les agences à l'étranger ne peuvent être ni contrôlées, ni sanctionnées. En Suisse aussi, les moyens de contrôle sont limités, faute généralement de pouvoir constater les manquements au travers de contrôles du marché du travail ou

<sup>74</sup> Cf. 02.024 Message concernant la loi sur les étrangers (FF 2002 3469), point 1.2.3.3, point 1.3.4.2.4 et plus particulièrement point 2.4.4 «Déroptions aux conditions d'admission» («Protection contre l'exploitation professionnelle et sexuelle»), p. 3544.

<sup>75</sup> Centre d'information pour les femmes d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine et d'Europe de l'Est; aujourd'hui Centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes.

<sup>76</sup> <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/weisungen-aug-f.pdf>, chap. 4.7.12.4 ss.

<sup>77</sup> Cf. p. ex. le rapport de fedpol, «Feststellungen der Bundeskriminalpolizei betreffend Cabaretmilieu», version succincte non classifiée. Différentes procédures menées dans divers cantons, notamment Fribourg, Berne, Zurich.

<sup>78</sup> AI, AR, FR, GL, JU, SG, TI, TG, VD, VS, ZG.

<sup>79</sup> Cf. p. ex. le rapport de fedpol, «Feststellungen der Bundeskriminalpolizei betreffend Cabaretmilieu», version succincte non classifiée, p. 6; «Conditions de travail et de vie des artistes de cabarets en Suisse», Janine Dahinden et Fabienne Stants, Etudes FSM 48 (2006), pp. 179 ss; «Champagne, strass et travail précaire. Conditions de travail et de vie des danseuses de cabarets en Suisse», août 2006, éd.: FIZ Centre d'information aux femmes d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine et d'Europe de l'Est, Zurich.

<sup>80</sup> Cf. p. ex. le rapport de fedpol, «Feststellungen der Bundeskriminalpolizei betreffend Cabaretmilieu», version succincte non classifiée, p. 5; différentes procédures judiciaires menées dans divers cantons, notamment Fribourg, Berne, Zurich; «Conditions de travail et de vie des artistes de cabarets en Suisse», Janine Dahinden et Fabienne Stants, Etudes FSM 48 (2006), p. ex. pp. 91-93.

<sup>81</sup> Selon les expériences recueillies par le Ministère public zurichois, une fois en Suisse, les artistes de cabaret doivent verser 10% de leur cachet brut aux agences de placement au bénéfice d'une autorisation dans le pays. En raison de leur dépendance économique, les artistes se voient contraints d'accepter des offres moins avantageuses d'autres cabarets. Le cachet net ne suffit pas à honorer leurs engagements, de sorte que les artistes cherchent d'autres sources de revenus en incitant à la consommation d'alcool ou en se prostituant. En cas de comportement illégal et d'exploitation, les trafiquants d'êtres humains à l'étranger ne peuvent être ni contrôlés, ni sanctionnés, entretien du 19.12.2013 avec un représentant du Ministère public zurichois. Cf. p. ex. le rapport de fedpol, «Feststellungen der Bundeskriminalpolizei betreffend Cabaretmilieu», version succincte non classifiée; différentes procédures judiciaires menées dans divers cantons; «Champagne, strass et travail précaire. Conditions de travail et de vie des danseuses de cabarets en Suisse», août 2006, éditeur: FIZ Centre d'information aux femmes d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine et d'Europe de l'Est, Zurich, pp. 25-26/p. 41/p. 74.

de la migration, constats qui reposent donc uniquement sur des enquêtes policières, lesquelles sont déclenchées en cas de soupçons. L'interdiction d'inciter à la consommation d'alcool et à la prostitution est très rarement respectée, selon les expériences recueillies par les autorités cantonales et nationales<sup>82</sup>. Dans une très large mesure, le statut d'artiste de cabaret équivaut aujourd'hui à un statut de prostituée.

### L'ALCP dans le domaine du commerce du sexe – état des lieux

Le groupe d'experts avait déjà mis un terme à ses délibérations au moment de l'acceptation de l'initiative contre l'immigration de masse, le 9 février 2014. Les experts ont pris acte du fait que le droit des étrangers pourrait, d'ici à trois ans, fortement limiter l'accès au marché des travailleuses du sexe en provenance de l'UE/AELE. Il est toutefois trop tôt pour évaluer concrètement les répercussions qu'auront les nouvelles dispositions constitutionnelles sur le commerce du sexe et sur la main-d'œuvre concernée. Pour dresser l'état des lieux ci-après, le groupe d'experts s'est fondé sur l'ALCP en vigueur et sur la situation actuelle.

S'agissant des ressortissants de pays membres de l'UE/AELE, il convient, en l'état actuel du droit, de distinguer entre deux catégories de ressortissants:

- d'une part, les ressortissants d'Etats auxquels s'appliquent encore les mesures transitoires pour l'accès au marché du travail prévues par l'Accord de libre circulation des personnes (ALCP) et les protocoles additionnels, à savoir les citoyens roumains et bulgares<sup>83</sup>;
- d'autre part, les ressortissants d'Etats qui bénéficient de la libre circulation pleine et entière, soit les citoyens des pays de l'UE-25 et de l'AELE.

Alors que les citoyens des pays de l'UE-25 et de l'AELE peuvent se prévaloir de la libre circulation pleine et entière, les ressortissants roumains et bulgares ne peuvent bénéficier d'une autorisation de séjour de courte durée ou d'une autorisation de séjour aux fins de l'exercice d'une *activité dépendante* que si les conditions d'accès au marché du travail prévues par l'ALCP (contingents, priorité et conditions de salaire et de travail) sont remplies. En revanche, les dispositions transitoires de l'accord de libre circulation ne prévoient aucune restriction d'accès au marché de l'emploi pour l'exercice d'une *activité indépendante*. Cela étant, les personnes qui veulent travailler à titre indépendant en Suisse doivent attester auprès des autorités de l'exercice d'une *activité indépendante*<sup>84</sup>.

S'agissant des travailleuses du sexe qui exercent en salon, l'Office fédéral des migrations part toujours du principe qu'il s'agit d'un *rapport de travail dépendant* du point de vue du droit des étrangers. Il s'appuie sur ce point sur un arrêt du Tribunal fédéral (ATF 128 IV 170), selon lequel sont réputées gérants et employeurs au sens de la L'Etr les personnes qui sont responsables de l'infrastructure d'un salon de massage ou d'un bordel et du choix des étrangères qui y travaillent en tant que prostituées. Une directive de l'ODM précise que tel est le cas même lorsqu'elles ne donnent pas d'instructions quant à l'horaire de travail, au nombre de clients à servir et à la nature des prestations à fournir. Seules sont admises comme *indépendantes* les personnes qui exercent le travail du sexe hors établissement, à savoir la prostitution de rue.

La majorité des personnes issues de l'UE/AELE qui exercent le travail du sexe en Suisse y travaillent au maximum 90 jours par an, dans le cadre de la procédure de déclaration d'arrivée.

<sup>82</sup> Cf. «Champagne, strass et travail précaire. Conditions de travail et de vie des danseuses de cabarets en Suisse», août 2006, éd.: FIZ Centre d'information aux femmes d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine et d'Europe de l'Est, Zurich, pp.46-47; «Conditions de travail et de vie des danseuses de cabarets en Suisse», Janine Dahinden et Fabienne Stants, Etudes FSM 48 (2006), p. 115 (tableau 17) et pp. 119 ss (en particulier point 5.3.2.2); «Feststellungen der Bundeskriminalpolizei betreffend Cabaretmilieu», version succincte non classifiée, pp. 3 ss, en particulier p. 5 (Fazit).

<sup>83</sup> Protocole sur l'extension de l'Accord de libre circulation des personnes à la Bulgarie et à la Roumanie, RS 0.142.112.681.1.

<sup>84</sup> Art. 12, par. 1, annexe I ALCP.

Dans le milieu de la prostitution, la déclaration doit être effectuée dès le premier jour de la prise d'activité. Le formulaire correspondant doit indiquer les lieux et le motif du séjour et être remis aux autorités compétentes avant la prise d'activité (art. 9, al. 1<sup>bis</sup> OLCP).

En 2011, constatant la nécessité d'intervenir plus globalement dans le domaine du commerce du sexe, l'ODM a élaboré des recommandations en collaboration avec les autorités cantonales compétentes en matière d'emploi et de migration<sup>85</sup>, recommandations qui ont essuyé les critiques d'organisations de défense des droits de la femme. Elles ont aussi suscité plusieurs questions parlementaires<sup>86</sup> et donné lieu à un avis de droit rédigé par une étude d'avocats zurichoise<sup>87</sup>. Les critiques ont porté plus particulièrement sur la recommandation faite aux prostituées de se présenter aux autorités dans le cadre de la procédure de déclaration d'arrivée et d'exiger de leur part la production d'un plan d'affaires pour attester de l'exercice d'une activité indépendante. S'est également posée la question de la conformité de cette circulaire avec l'ALCP (extension du terme de travailleur au sens de la LEtr; appréciation de l'activité indépendante ou dépendante; attestation de l'exercice d'une activité dépendante et mesures d'éloignement en cas d'infractions répétées aux prescriptions d'autorisation et de déclaration d'arrivée).

En ce qui concerne l'admission de travailleuses du sexe en provenance de l'UE/AELE, les pratiques varient d'un canton à l'autre. Alors que certains cantons partent du principe qu'il y a embauche et exigent un contrat de travail pour les personnes exerçant en établissement, d'autres admettent l'existence d'une activité indépendante en s'appuyant rigoureusement sur les dispositions du CO. D'une manière générale, il règne une certaine incertitude quant à savoir s'il faut assimiler le travail du sexe à une activité indépendante ou dépendante. Selon les observations recueillies par le SCOTT, cette incertitude est surtout mise en évidence par le fait que l'autorisation délivrée par un canton peut être utilisée pour travailler sur l'ensemble du territoire suisse, ce qui induit une insécurité juridique.

### Aide au retour

La loi fédérale sur les étrangers comporte des dispositions spécifiques pour les artistes de cabaret exploitées et les victimes de traite d'êtres humains. Conformément à l'art. 60 LEtr, les deux catégories de personnes peuvent bénéficier d'une aide au retour. Celle-ci comprend des mesures de soutien en vue d'un retour volontaire (conseil et organisation) et pour la réintégration dans le pays d'origine (p. ex. pour la création d'une petite entreprise)<sup>88</sup>.

### Réglementation du séjour

La loi fédérale sur les étrangers prévoit, à l'art. 30, al. 1, let. e, des dérogations aux conditions d'admission pour régler le séjour des victimes ou des témoins de traite d'êtres humains. Les instruments relatifs aux conditions de séjour contenus dans la LEtr et dans son ordonnance visent à protéger les personnes victimes d'exploitation et à faciliter les poursuites pénales à l'encontre des auteurs. En présence d'indices fondés selon lesquels un étranger ou une étrangère sans autorisation de séjour serait victime ou témoin de traite d'êtres humains, une période de rétablissement et de réflexion lui est accordée pour lui permettre de se reposer et de décider de poursuivre ou non sa collaboration avec les autorités<sup>89</sup>. Si la personne concernée (victime ou témoin), d'emblée ou au terme de la période de rétablissement et de réflexion, se déclare

<sup>85</sup> Rapport disponible sous: <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/mit-erwerb/20120101-ber-rotlicht-f.pdf>.

<sup>86</sup> 13.5060; 13.5061; 13.5138, questions du conseiller national Balthasar Glättli, à l'heure des questions du Conseil national.

<sup>87</sup> 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, élaboré par Maître Antonia Kerland (étude d'avocats Marc Spescha).

<sup>88</sup> Le financement du voyage de retour dans le pays d'origine ne fait pas partie intégrante de l'aide au retour au sens de l'art. 60 LEtr et est généralement pris en charge par les cantons.

<sup>89</sup> La durée du délai de rétablissement et de réflexion comprend 30 jours au moins et peut être prolongée si nécessaire (cf. art. 35, al. 1 in fine OASA).



prête à coopérer avec les autorités de poursuite pénale, elle se voit accorder une autorisation de séjour pour la durée de la procédure.

Une prolongation du séjour peut être autorisée en présence d'un cas individuel d'une extrême gravité, aux termes de l'art. 30, al. 1, let. e, LEtr, en relation avec l'art. 31 OASA, indépendamment de la disposition de la victime à coopérer avec les autorités de poursuite pénale. La condition posée est qu'à la lumière des faits, il s'agisse d'une victime ou d'un témoin de traite d'êtres humains et que l'extrême gravité du cas individuel soit admise. Qu'il y ait ou non coopération avec les autorités de poursuite pénale, il y a lieu de tenir compte de la situation particulière de la victime ou du témoin pour apprécier l'existence d'un cas de rigueur (art. 36, al. 6 OASA).

### **3.2.2 Questions et mesures examinées**

#### **3.2.2.1 Statut d'artiste de cabaret**

Si les experts sont unanimes à penser qu'il est nécessaire d'agir en ce qui concerne le statut d'artiste de cabaret, les avis divergent toutefois quant aux mesures à prendre.

Une minorité du groupe d'experts souhaite conserver ce statut, mais en améliorant la situation juridique des artistes. Concrètement, les organisations de défense des femmes et l'USS préconisent de leur accorder une autorisation de séjour (B) sans lien avec l'employeur, avec possibilité de changer de métier, de manière à ce qu'elles puissent se défendre contre les abus et manquements sans craindre de perdre leur emploi. Les ONG concluent elles aussi, à partir d'entretiens menés avec des artistes de cabaret, qu'un statut légal confère un haut degré de protection, en permettant aux artistes d'agir en justice pour rupture de contrat, notamment pour non-paiement du salaire. Elles sont d'avis que des contrôles plus systématiques des cabarets permettraient de mieux identifier les manquements. Il s'agirait également de sanctionner systématiquement les exploitants de cabarets et les agences de placement en cas d'infraction. Elles estiment que l'abandon du statut d'artiste de cabaret reviendrait à lever la dernière protection dont bénéficient les artistes en provenance d'Etats tiers et craignent qu'elles ne se replient ainsi dans l'illégalité. Le représentant de l'USAM relève par ailleurs la nécessité économique, pour le secteur des cabarets, de pouvoir continuer à recruter des artistes venant de pays tiers. Enfin, les ONG et l'USS suggèrent d'étendre le champ d'application actuel du statut d'artiste de cabaret à d'autres catégories de travailleurs vulnérables issus d'Etats tiers, notamment à ceux qui travaillent aujourd'hui sans permis dans les domaines du travail domestique et des soins à domicile.

Le groupe d'experts a également envisagé la transformation du statut d'artiste de cabaret en un statut de prostituée afin de tenir compte des réalités actuelles.

A l'inverse, la majorité du groupe d'experts a conclu, qu'un statut tel que celui d'artiste de cabaret, dont le potentiel d'abus est évident<sup>90</sup>, ne pouvait plus être maintenu et en a recommandé la suppression. Celle-ci devrait toutefois être assortie de mesures d'accompagnement, notamment l'extension de l'aide au retour (évoquée ci-après), des mesures d'information sur place, des offres de formation continue destinées au personnel des représentations suisses dans les pays de provenance ainsi que l'étoffement des ressources des services de conseil.

La proposition de transformer le statut d'artiste de cabaret en un statut de prostituée n'a pas davantage réuni une majorité. L'ouverture du marché du travail suisse aux travailleurs hors UE/AELE n'est d'ailleurs guère pertinente pour ce type de commerce, en raison de l'offre déjà pléthorique dans les villes suisses, sans compter qu'elle serait discriminatoire à l'encontre

---

<sup>90</sup> Cf. chap. 3.2.1, p. 21 s.

d'autres secteurs peu qualifiés, et qu'elle ne ferait qu'augmenter encore l'attrait de la Suisse pour les travailleuses du sexe d'origine étrangère.

### 3.2.2.2 Application de l'ALCP

Malgré les incertitudes entourant l'avenir de l'Accord sur la libre circulation des personnes, le groupe d'experts estime qu'il est urgent de clarifier la situation en ce qui concerne l'application de l'accord dans son état actuel. Ces clarifications pourront servir pour la mise en œuvre ultérieure de l'initiative contre l'immigration de masse.

Le groupe d'experts a discuté de façon approfondie la question de savoir si dans une perspective de protection, l'exercice de l'activité à titre indépendant ou dépendant devait s'inscrire dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord sur la libre circulation des personnes. Les experts étaient unanimes à penser qu'il faudrait s'efforcer d'uniformiser la pratique juridique dans les cantons, en particulier en ce qui concerne les conditions d'octroi de l'autorisation d'exercer une activité indépendante ou dépendante. En revanche, les avis divergeaient sur l'admission des travailleuses du sexe issues de pays de l'UE/AELE, compte tenu de l'analyse du droit des contrats sous l'angle du droit civil (cf. chap. 3.1 ss), selon laquelle la prostitution ne peut pas s'exercer dans le cadre d'un contrat de travail classique au sens des art. 319 ss CO. D'après le SCOTT, si l'on se fonde sur la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de droit des étrangers – laquelle (au sens de la LEtr) considère qu'une prostituée est réputée exercer une activité dépendante dès lors qu'elle travaille en établissement (salon de massage) –, le risque est de conclure à l'obligation pour la travailleuse du sexe d'exercer une activité dépendante sous l'angle du droit civil et donc de disposer d'un contrat de travail au sens des art. 319 ss CO. Or un tel contrat irait à l'encontre de l'art. 195 CP (encouragement à la prostitution) et de l'art. 27 CC (protection de la personnalité) et renforcerait les rapports de dépendance existants, y compris le risque d'exploitation. Le groupe d'experts a par exemple eu connaissance de cas, en Suisse orientale, de femmes qui devaient payer 1000 francs par mois à leur employeur pour les démarches de demande d'autorisation auprès des autorités de police des étrangers<sup>91</sup>. Un exemple qui, selon le SCOTT, illustre de manière exemplaire les risques d'abus et d'exploitation liés à l'exercice de l'activité à titre dépendant.

Les représentantes des organisations de défense des femmes constatent, en se référant à leur expérience de terrain, que l'exercice à titre indépendant ne constitue pas davantage une garantie contre des prélèvements abusifs ou contre l'exploitation et plaident dès lors, avec l'USS et Travail.Suisse, pour la liberté de choix entre l'exercice à titre dépendant ou indépendant<sup>92</sup>.

La majorité du groupe d'experts a finalement décidé de recommander exclusivement l'exercice de cette activité à titre indépendant, eu égard également à l'ALCP, et d'exclure par conséquent la possibilité de l'exercer à titre dépendant. Ceci, compte tenu du fait qu'un contrat de travail classique n'est pas admis dans le domaine du travail du sexe et pour favoriser par ailleurs l'uniformisation de la pratique dans les cantons. Par conséquent, la majorité recommande de réviser, respectivement d'adapter les directives OLCP édictées par l'ODM et sa circulaire de janvier 2012 concernant la problématique du milieu érotique pour les rendre conformes à l'ALCP (égalité de traitement par rapport aux autres secteurs d'activité). Il s'agit notamment de réévaluer, sous l'angle de sa conformité avec l'ALCP et de la terminologie utilisée, la recommandation consistant à exiger de la part des travailleuses du sexe la production d'un plan d'affaires. Une fois les nouvelles directives disponibles, il serait par ailleurs souhaitable que l'ODM mette sur pied des formations à l'intention des autorités cantonales de migration et de marché du travail afin d'encourager une pratique juridique uniforme.

<sup>91</sup> Informations émanant d'une table ronde sur la lutte contre la traite des êtres humains organisée par Saint-Gall en 2013.

<sup>92</sup> Cf. chap. 3.1.2.2 «Aspects relevant du droit des contrats», pp. 19 ss, en particulier let. c «Activité indépendante ou dépendante».

### 3.2.2.3 Aide au retour

La majorité du groupe d'experts a décidé qu'il y avait lieu d'examiner les possibilités d'étendre aux victimes d'infractions au sens de la LAVI les dispositions sur l'aide au retour aujourd'hui applicables aux artistes de cabaret et aux victimes de la traite d'êtres humains<sup>93</sup>. Ceci pour éviter que les travailleuses du sexe victimes de violence ne retombent dans l'exploitation et pour favoriser leur réintégration dans leur pays d'origine (p. ex. mise en place des conditions minimales d'existence en dehors de la prostitution grâce au soutien à la création d'une petite entreprise).

### 3.2.2.4 Droit de séjour

Le groupe d'experts est d'avis que la réglementation du séjour mérite aussi d'être reconsidérée. La majorité des experts estime que les victimes d'actes de violence sans lien avec la traite d'êtres humains pourraient également avoir un intérêt légitime à être protégées et, donc, à prétendre à une autorisation de séjour. Elle suggère d'examiner, à cette fin, la possibilité d'étendre le champ d'application des dispositions relatives au droit de séjour des victimes de traite d'êtres humains aux victimes d'autres infractions tombant sous le coup de la LAVI<sup>94</sup>.

## 3.3 Contrôles du marché du travail

### 3.3.1 Etat des lieux

Dans le cadre des mesures d'accompagnement de l'ALCP, les autorités cantonales compétentes en matière de marché du travail contrôlent si les conditions de salaire et de travail des travailleurs issus des pays de l'UE/AELE actifs en Suisse sont conformes au lieu et à la branche. Deux types de contrôle sont généralement pratiqués en la matière:

- les contrôles portant sur la sécurité et la santé au travail dans les branches soumises à la loi sur le travail (LTr);
- la surveillance du marché du travail.

La *surveillance du marché du travail* se décline en mesures d'accompagnement et en contrôles effectués dans le cadre de la loi fédérale sur le travail au noir. Les contrôles en matière de mesures d'accompagnement sont possibles sur l'ensemble du marché de l'emploi et peuvent dès lors aussi concerner des ressortissants suisses. Les contrôles du marché du travail sont effectués soit par des commissions cantonales tripartites (CT) ou, lorsqu'il existe une convention collective de travail (CCT), par des commissions paritaires. Pour déterminer s'il y a sous-enchère salariale, les contrôleurs se fondent sur un relevé des salaires usuels pratiqués dans la branche. En cas d'activité indépendante, il peut seulement être vérifié s'il y a indépendance fictive. S'agissant du *travail au noir*, les contrôles portent notamment sur l'existence d'une autorisation de travail et sur les déductions sociales.

### Branches en observation renforcée

La CT fédérale définit chaque année les branches dites en observation renforcée, c'est-à-dire celles qui seront soumises à des contrôles plus intensifs des conditions de travail au cours de

<sup>93</sup> Loi sur l'aide aux victimes d'infractions (RS 312.5); l'art. 1 de la LAVI définit comme victime toute personne qui a subi, du fait d'une infraction, une atteinte directe à son intégrité physique, psychique ou sexuelle.

<sup>94</sup> L'aide aux victimes subvient par exemple au minimum vital des victimes (selon la LAVI) durant les 21 premiers jours. L'aide sociale prend ensuite le relais si la victime reste incapable d'exercer une activité lucrative.

l'année suivante<sup>95</sup>. Pour être retenue, il faut que la branche contrôlée pèse un certain poids dans la société/économie, qu'il existe des statistiques salariales et que les employeurs soient inscrits au registre des entreprises. Le contrôle de conformité des salaires au lieu et à la branche présuppose de disposer de contrats de travail, de grilles salariales ou de contrats-type.

Jusqu'à présent, la surveillance du marché du travail s'est peu intéressée au commerce du sexe, les contrôles des conditions de salaire et de travail y étaient rares. Dans le cadre de la consultation relative à la suppression du statut d'artiste de cabaret, il a notamment été exigé que le commerce du sexe soit désigné comme une branche en observation renforcée des CT, dans le but de renforcer les contrôles du marché du travail dans ce secteur<sup>96</sup>.

### 3.3.2 Questions et mesures examinées

Le groupe d'experts a analysé la possibilité d'intensifier les contrôles du marché du travail et l'effet protecteur qui pourrait en résulter.

Après examen, les experts ont constaté que le secteur du commerce du sexe présentait différents problèmes en termes de contrôle du marché du travail. Le premier, déjà évoqué au chapitre 3.1, réside dans la multiplicité des lieux de travail, avec des conditions de travail variables et des modes d'exercice différents (prostitution de rue, prostitution en salon et activités exercées dans le cadre d'un cabaret). Le deuxième est la non-applicabilité de la LTr, faute de pouvoir conclure un contrat de travail classique au sens du CO pour la prostitution. Certes, des contrats innommés pourraient être envisagés pour définir les rapports contractuels entre prostituées et propriétaires d'établissements, mais ils ne pourraient pas faire l'objet de contrôles du marché du travail puisqu'ils ne prévoient pas le versement d'un salaire.

Seul le secteur des cabarets connaît l'exercice d'une activité dépendante classique et donc susceptible d'être soumise à des contrôles du marché du travail. Les artistes de cabaret, indépendamment de leur pays de provenance (UE/AELE ou pays tiers), sont au bénéfice d'un contrat de travail et leur activité est soumise à la loi sur le travail. Il serait donc possible et souhaitable de resserrer les contrôles de marché du travail sur le secteur des cabarets – indépendamment du maintien ou non du statut pour les ressortissants d'Etats tiers. Cela étant, ces derniers ne remplacent en rien les investigations réalisées dans le cadre de procédures pénales, sachant que les décomptes de salaire peuvent paraître corrects sur le papier même si le paiement des salaires n'est pas conforme à ce qui a été convenu. De telles irrégularités, l'exercice de la prostitution ou l'existence d'une situation d'exploitation ne peuvent être décelés qu'au travers d'investigations menées dans le cadre de procédures pénales et non par des contrôles du marché du travail.

Au vu de ce qui précède, le groupe d'experts conclut qu'un resserrement des contrôles du marché du travail et de la surveillance du marché n'est guère possible dans le domaine du commerce du sexe – à l'exception du secteur des cabarets. Pour que les professionnelles du sexe puissent faire valoir leurs créances découlant de contrats, l'existence de contrôles du marché du travail importe bien moins que la possibilité de pouvoir agir en justice; or celle-ci passe par l'abandon du caractère contraire aux mœurs des contrats de prostitution.

---

<sup>95</sup> La désignation de branche en observation renforcée signifie que 3% des entreprises de cette branche seront contrôlés par an. Le taux de contrôle est de 2% pour les autres branches. Pour les prestataires de services étrangers, ce taux atteint 50% des entreprises (indépendants et travailleurs détachés).

<sup>96</sup> En novembre 2013, le DFJP a demandé pour la deuxième fois que l'industrie du sexe soit définie comme une branche en observation renforcée, une mesure toutefois rejetée par la majorité de la CT fédérale, au motif qu'il n'existait pas de salaires usuels dans la branche et que la plupart des rapports de travail dans le commerce du sexe relevaient du statut d'indépendant.

## 3.4 Police et poursuites pénales

### 3.4.1 Etat des lieux

Dans le contexte du travail du sexe, on distingue pour l'essentiel deux principaux types d'infractions:

- **La traite des êtres humains, au sens de l'art. 182 CP et de la jurisprudence du Tribunal fédéral**, soit:
  - le fait de se livrer, en qualité d'offreur, d'intermédiaire ou d'acquéreur, à la traite d'un être humain à des fins d'exploitation sexuelle, d'exploitation de son travail ou en vue du prélèvement d'un organe,
  - le fait de recruter une personne à ces fins (fait assimilé à la traite)
  - la réification de la victime,
  - l'atteinte au droit à l'autodétermination sexuelle (contrainte à la prostitution).<sup>97</sup>
- **L'encouragement à la prostitution, au sens de l'art. 195 CP:**
  - le fait de pousser une personne mineure à la prostitution,
  - le fait de pousser autrui à la prostitution en profitant d'un rapport de dépendance ou dans le but d'en tirer un avantage patrimonial,
  - le fait de porter atteinte à la liberté d'action d'une personne se livrant à la prostitution en la surveillant dans ses activités ou en lui imposant les conditions d'exercice de la prostitution,
  - le fait de maintenir une personne dans la prostitution.

Le tableau suivant récapitule les différentes infractions liées au commerce du sexe, par segment d'activité:

**Tableau 2: Types d'infractions liées au commerce du sexe, par segment d'activité**

	Exploitation –auteurs et dispositions pénales
<b>Prostitution de rue (voie publique)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trafiquants d'êtres humains (art. 182 CP)</li> <li>• Proxénètes (art. 182 et 195 CP)</li> <li>• Bailleurs de locaux affectés à l'exercice de la prostitution<sup>98</sup> / intermédiaires (LEtr, OLCP<sup>99</sup>: obligation d'annonce<sup>100</sup>)</li> </ul>
<b>Clubs à tarif forfaitaire et clubs sauna (= établissements du sexe), bars à champagne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trafiquants d'êtres humains (art. 182 CP)</li> <li>• Proxénètes (art. 182 et 195 CP)</li> <li>• Bailleurs de locaux affectés à l'exercice de la prostitution / intermédiaires (év. art. 195 CP, LEtr, OLCP)</li> </ul>
<b>Cabarets</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trafiquants d'êtres humains (art. 182 CP)</li> <li>• Intermédiaires en Suisse ou à l'étranger (art. 182 CP)</li> <li>• Ev. gérants (év. art. 195 CP, LEtr, OLCP)</li> </ul>
<b>Agences d'escortes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trafiquants d'êtres humains (art. 182 CP)</li> <li>• Proxénètes (art. 182 et 195 CP)</li> <li>• Bailleurs /intermédiaires/locaux affectés à l'exercice de la prostitution (év. art. 195 CP, LEtr, OLCP)</li> </ul>

Source: Silvia Steiner, Procureure, Ministère public II du canton de Zurich

<sup>97</sup>ATF 128 IV 117 consid. 4b et c (Pra. 91 [2002] n°220): Situazione di vulnerabilità – Libre arbitre exclu du fait d'une situation de précarité économique ou sociale et/ou d'un rapport de dépendance économique.

<sup>98</sup> Bailleurs donnant en location des locaux affectés à l'exercice de la prostitution par des personnes racolant dans la rue.

<sup>99</sup> Ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes, RS 142.203.

<sup>100</sup> Art. 32a OLCP (contravention intentionnelle ou par négligence à l'obligation d'annonce), art. 32 OLCP en relation avec l'art. 122 LEtr (sanctions administratives et prise en charge des frais).

Priorité de premier ordre, la poursuite pénale des auteurs d'infractions est un processus de longue haleine, qui implique de nombreuses clarifications et mobilise d'importantes ressources. Les victimes sont souvent réticentes à coopérer, que ce soit par crainte des autorités (à la suite de mauvaises expériences faites dans le pays d'origine), d'une arrestation, de pertes de gains ou d'un investissement ou, plus encore, par peur de l'auteur ou de la famille de ce dernier. Bien souvent, la victime se trouve dans un rapport de dépendance avec l'auteur, qui la pousse à nier sa qualité de victime. A ces obstacles s'ajoute, enfin, le risque d'une mise en danger de la victime ou de ses parents restés au pays.<sup>101</sup>

Pour pouvoir poursuivre plus systématiquement les infractions commises, il faudrait d'une part, augmenter les moyens qui y sont alloués dans les cantons et, d'autre part, mieux coordonner les efforts de la police, des autorités de poursuite pénale, des ONG et des services de migration, en resserrant leur coopération. Il faudrait aussi étudier l'opportunité de compléter le code pénal par de nouvelles infractions.

### 3.4.2 Questions et mesures examinées

Le groupe d'experts a travaillé à partir des questions suivantes:

1. Existe-t-il, dans le contexte de la prostitution, des *actes* qui ne sont pas encore incriminés mais qui devraient l'être à l'avenir?
2. Existe-il, dans le CP, des *infractions* qui ne sont pas sanctionnées dans le contexte de la prostitution ou qui mériteraient d'être sanctionnés plus sévèrement?

#### 3.4.2.1 Nouveaux éléments constitutifs d'infractions

Le groupe d'experts a constaté que le droit en vigueur ne présentait pas de lacunes fondamentales, mais jugerait opportun qu'il soit complété ponctuellement.

Dans le cas de la traite des êtres humains, par exemple, l'infraction donne lieu à une peine plus lourde, toujours assortie d'une peine pécuniaire, lorsque l'auteur en fait métier<sup>102</sup> (circonstance aggravante de l'infraction de traite)<sup>103</sup>. Tel n'est pas le cas aujourd'hui de l'*encouragement à la prostitution*, pourtant mû par des motivations semblables. Pour pouvoir, dans la même logique, sanctionner plus sévèrement l'auteur lorsque l'encouragement à la prostitution est exercé par métier, c'est-à-dire qu'il contribue de façon substantielle à financer son train de vie, mais aussi, surtout, pour pouvoir infliger systématiquement une peine pécuniaire, le groupe d'experts estime majoritairement qu'il faudrait envisager de compléter l'art. 195 CP en instaurant la circonstance aggravante du métier pour cette infraction<sup>104</sup>.

Le conseiller national Carlo Sommaruga propose, lui aussi, l'inscription dans le code pénal d'une nouvelle infraction pour mieux protéger les travailleuses du sexe<sup>105</sup>. Tout en adhérant au principe de réprimer le proxénétisme passif (le fait, pour une personne, d'obtenir d'une personne s'adonnant à la prostitution un avantage patrimonial disproportionné ou lui procurant un rendement abusif), le groupe d'experts estime qu'il conviendrait d'examiner préalablement si

---

<sup>101</sup> Cf. entretien du 19.12.2013 avec un représentant du Ministère public zurichois.

<sup>102</sup> En dehors du contexte de la traite des êtres humains, l'élément aggravant «du métier» existe pour d'autres infractions, notamment pour le vol et l'escroquerie. Il constitue une circonstance personnelle aggravante au sens de l'art. 27 CP qui, lorsqu'elle est retenue, entraîne une peine plus sévère. Selon la jurisprudence, l'auteur agit par métier lorsqu'il ressort de la fréquence de ses agissements délictueux qu'il exerce cette activité dans l'intention d'en tirer un revenu.

<sup>103</sup> Art. 182, al. 2, CP.

<sup>104</sup> Entretien du 19.12.2013 avec un représentant du Ministère public zurichois.

<sup>105</sup> 13.423 – Iv. pa. Carlo Sommaruga: «Mettre fin à l'exploitation financière des femmes et hommes exerçant la prostitution».

ce point n'est pas déjà couvert par les dispositions actuelles du CP en matière d'usure<sup>106</sup> et de déterminer si celles-ci sont appliquées avec suffisamment de rigueur.

En écho au débat lancé en Allemagne, le groupe d'experts s'est par ailleurs interrogé sur l'opportunité de pénaliser les clients qui ont sciemment recours aux services de prostituées forcées. Pour le groupe d'experts, une telle norme serait difficile à appliquer systématiquement, compte tenu, d'une part, de la difficulté à déterminer si une personne est victime de traite –et à plus forte raison de le prouver – et, d'autre part, de l'impossibilité d'instaurer des contrôles pour mieux protéger les victimes. Le groupe d'experts s'accorde dès lors à conclure qu'une pénalisation telle qu'envisagée par l'Allemagne n'aurait pas de sens, pas plus que le modèle suédois de pénalisation du client, car difficilement applicable<sup>107</sup>.

### 3.4.2.2 Police et poursuites pénales

La poursuite pénale et l'exécution des peines relèvent de la compétence des cantons. Les auditions conduites par le groupe d'experts sur ce point ont mis en évidence la complexité des procédures de répression en matière de traite des êtres humains et d'exploitation. Il apparaît aussi qu'une meilleure dotation en moyens permettrait de mettre au jour plus d'infractions<sup>108</sup>. Dans cette perspective, le groupe d'experts recommande d'examiner, au niveau communal et cantonal, la dotation en effectifs des corps de police spécialisés et des autorités de poursuite pénale et de l'augmenter au besoin. Il souligne par ailleurs l'importance de disposer, dans les corps de police, d'un effectif adéquat de personnel féminin, sachant que les victimes sont majoritairement des femmes et qu'elles se sentent plus en confiance face à une agente.

Au niveau des poursuites pénales, le groupe d'experts opère une distinction entre l'«exploitation du travail sexuel» et la «traite des êtres humains», les besoins d'intervention n'étant pas les mêmes dans ces domaines.

#### Exploitation du travail sexuel

Le groupe d'experts est d'avis qu'il faudrait renforcer la *coopération* stratégique et opérationnelle entre les autorités de police, de migration et d'exécution des peines et les ONG sur les questions du travail du sexe.

Dans le volet stratégique, il préconise d'instituer, en s'appuyant sur une nouvelle base légale fédérale, une *conférence/commission fédérale de coordination pour les questions de commerce du sexe* (titre provisoire), qui réunirait les principaux acteurs du domaine, sur le modèle du SCOTT pour la traite des êtres humains. Son mandat serait double: suivre les évolutions dans le domaine du commerce du sexe et formuler des propositions de mesures à l'adresse de la Confédération.

Le groupe d'experts souligne, parallèlement, l'importance de *renforcer la coordination au niveau des cantons*. Ce renforcement pourrait passer par l'organisation de tables rondes sur le thème du travail du sexe, à l'instar de ce qui a été fait pour la traite des êtres humains, en particulier dans les cantons qui abritent une scène importante de prostitution, tels que Zurich et Genève. Dans les cantons de plus petite taille, il serait aussi envisageable – comme le suggère une minorité – d'intégrer le sujet «Travail du sexe / exploitation du travail sexuel» à l'agenda des tables rondes existantes contre la traite d'êtres humains, celles-ci s'adressant aux mêmes types d'acteurs.

<sup>106</sup> Cf. aussi la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant l'usure, en relation avec le loyer de locaux affectés à l'exercice de la prostitution (ATF 6S 6/2007) [http://www.justools.ch/bgeunpubl\\_liste/d/informationen/bgeunpubl-ziert/Jahr\\_2007/Entscheide\\_6S\\_2007/6S.6\\_2007.html](http://www.justools.ch/bgeunpubl_liste/d/informationen/bgeunpubl-ziert/Jahr_2007/Entscheide_6S_2007/6S.6_2007.html).

<sup>107</sup> cf. chap. 3, p. 17 ss

<sup>108</sup> Entretien du 19.12.2013 avec un représentant du Ministère public zurichois; entretien du 20.11.2013 avec des représentants de la police genevoise.

Dans le volet coopération opérationnelle, le groupe d'experts suggère de transposer au domaine du travail du sexe les pratiques éprouvées en matière de lutte contre la traite des êtres humains, notamment la création d'un comité de coopération qui favoriserait une mise en réseau transversale des acteurs, sur le modèle du «Kooperationsgremium Menschenhandel» (KOGÉ, cf. annexe 5.4) créé par la Ville de Berne en partenariat avec la police cantonale, les autorités judiciaires, les services d'aide aux victimes et des ONG. Ce projet a par ailleurs donné lieu à la réalisation d'un CD-ROM informatif organisé en rubriques thématiques et comprenant des formulaires ainsi que des liens utiles. Il s'agirait d'examiner les possibilités de transposer ces approches à l'effort de sensibilisation du milieu lié au travail du sexe.

L'expérience a par ailleurs montré l'intérêt, en termes de protection des victimes, de *sensibiliser* les autorités, en particulier les corps de police, les autorités de migration et de poursuite pénale et les juges. Au niveau des *corps de police*, il serait par exemple envisageable d'inscrire des sujets tels que l'éthique dans le commerce du sexe dans le cursus de formation des agents. Au niveau des autorités de poursuite pénale, le bénéfice d'une sensibilisation aux réalités des pays d'origine a été démontré<sup>109</sup>. Enfin, deux pistes ont été identifiées pour former et sensibiliser les juges à l'enjeu: la publication d'articles dédiés à la thématique dans des revues et annuaires de droit et la mise au point de modules ciblés de formation continue.

Le groupe d'experts constate, ensuite, que tous les corps de police et ministères publics devraient disposer de spécialistes, indépendamment de la taille du canton. Il s'agirait notamment de créer, au sein des corps de police, des unités spéciales dotées d'un mandat clair d'instruction – plutôt que d'un mandat de contrôle et de répression –, pour privilégier un climat de confiance et éradiquer la stigmatisation des travailleuses du sexe par la police.

En ce qui concerne le *Code de procédure pénale* (CPP)<sup>110</sup>, les besoins d'intervention sont de deux ordres: appliquer plus strictement les dispositions pertinentes et réexaminer certaines d'entre elles, en particulier la possibilité d'ordonner le huis clos (art. 70 CPP), la garantie de l'anonymat (art. 150 CPP) et la dispense de comparaître personnellement (art. 338 CPP). Le groupe d'experts souligne, à cet égard, que la marge d'appréciation laissée par la loi devrait aller systématiquement au profit de la victime.

Constatant par ailleurs qu'en Suisse, la victime semble, dans l'ensemble, moins bien protégée par son statut que l'auteur, le groupe d'experts suggère de réexaminer sur certains points les droits des victimes prévus par le CPP (questions de principe). Le propos n'est pas, à son sens, de créer des règles particulières pour les travailleuses du sexe victimes de violences, mais de réexaminer l'ensemble des droits des victimes. Il relève en particulier qu'en l'état du droit, une victime peut difficilement – sinon pas – agir en justice pour réclamer un dédommagement important, du fait des avances exigées. La victime s'exposerait, en effet, à un risque économique réel si elle n'obtenait pas gain de cause en appel. Un risque qui la conduit souvent à renoncer à l'exercice de ses droits. D'autant plus qu'elle pourrait, à la rigueur, se voir condamner à verser des indemnités de procès à l'auteur. Il semble dès lors pertinent d'exempter les victimes LAVI des frais de procédure, sous réserve de recours téméraire. Le groupe d'experts constate ensuite que le représentant d'une victime ne peut pas, en l'état actuel du droit, requérir – ni même proposer – des mesures de protection, notamment l'internement de l'auteur. Pourtant, il

<sup>109</sup> Pour illustrer la problématique, le groupe d'experts s'est penché sur le cas d'une travailleuse du sexe hongroise d'appartenance minoritaire rom. Dans cette affaire, le juge de première instance n'avait pas retenu le vice de consentement (cf. ATF 128 IV 117, consid. 4b et c [Pra. 91 (2002) n° 220]: Situazione di vulnerabilità – libre arbitre exclu du fait de conditions économiques ou sociales précaires ou d'une situation de dépendance financière), et n'avait pas reconnu de fait de traite d'êtres humains, arguant que l'intéressée aurait dû rechercher un emploi sur l'ensemble du territoire hongrois. Il estimait dès lors qu'elle ne se trouvait pas dans une situation sans issue et qu'elle était elle-même responsable de sa précarité. Un tel jugement ne saurait être rendu sans qu'il soit dûment tenu compte des réalités qui règnent en Hongrie (discriminations à l'égard de la minorité rom dans l'ensemble du pays; chômage, etc.) (cf. aussi, sur ce point: [http://www.blacksocks.com/display.cfm/id/100142/display\\_filename/Artikel%20TA%2007-2011.pdf](http://www.blacksocks.com/display.cfm/id/100142/display_filename/Artikel%20TA%2007-2011.pdf); <http://www.20min.ch/news/zuerich/story/24953921>; <http://www.tagesanzeiger.ch/panorama/vermischtes/Das-LoverboySystem-im-Sexmilieu/story/28912220>).

<sup>110</sup> RS 312.0.



en va parfois de la protection immédiate de la victime –surtout si elle est victime d'un trafiquant d'êtres humains dont elle aurait à craindre les représailles s'il venait à être libéré. Pour pallier ces risques, le groupe d'experts est d'avis qu'il faudrait envisager d'inscrire dans le CPP une clause habilitant le représentant de la victime à réclamer des mesures de protection.

Après examen des interventions politiques en cours sur le sujet<sup>111</sup> et du rapport du Conseil fédéral du 27 février 2013 établi en exécution du postulat Fehr 09.3878« Dénonciation et effet dissuasif vont de pair », le groupe d'experts recommande également d'intégrer les questions évoquées ci-dessus dans la suite des travaux relatifs à la LAVI et au CPP<sup>112</sup>.

### Lutte contre la traite des êtres humains – sur le terrain

Conformément à son mandat, le groupe d'experts a aussi examiné, dans le cadre de ses travaux, les mesures et projets en cours en matière de lutte contre la traite des êtres humains.

Le Plan d'action national contre la traite des êtres humains (PAN) couvre l'essentiel des enjeux qui se posent dans ce domaine. Le groupe d'experts souligne à cet égard l'importance, d'une part, de proposer régulièrement aux corps de police et aux magistrats une formation à large spectre sur ces questions et, d'autre part, de référer les cas de traite aux spécialistes désignés. Sur le premier point, il relève que le secrétariat du SCOTT a participé, ces dernières années, à la conception et à la réalisation de plusieurs modules de spécialisation (modules destinés aux corps de police/procureurs/centres de consultation LAVI)<sup>113</sup>. Les membres des corps de police qui y prennent part tiennent ensuite lieu de spécialistes. Sur le deuxième point, le groupe d'experts note que la Convention concernant la coopération policière, signée en 2013 entre le DFJP et la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), comprend, outre les recommandations de la Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse (CAPS), une liste nominative des procureurs cantonaux spécialisés. Les modules de formation continue qui devaient être dispensés aux juges n'ont toutefois pas eu lieu, faute de ressources et du fait d'un recentrage de la stratégie de lutte contre la traite humaine sur d'autres priorités. Pour le groupe d'experts, il s'agit néanmoins d'une priorité. Il souligne par ailleurs la nécessité de poursuivre et, au besoin, de mettre régulièrement à jour les modules de formation proposés (aux corps de police comme à d'autres instances)<sup>114</sup>. Enfin, il lui semble judicieux d'associer aux corps de police des spécialistes de la sensibilisation, pour faciliter l'identification de victimes par un travail d'écoute et d'observation sur le terrain, comme le fait la police municipale zurichoise.

Le groupe d'experts attire enfin l'attention sur l'enjeu de protéger les victimes de la traite des êtres humains dans la procédure judiciaire, eu égard aux risques auxquels elles s'exposent en dénonçant un trafiquant. Souvent sous le choc, traumatisées et soucieuses d'oublier au plus vite ce qu'elles ont vécu, elles craignent non seulement de subir des représailles de la part de l'auteur, mais aussi d'être rejetées par leur propre entourage familial et social si l'on

<sup>111</sup> Postulat 09.3878 - Jacqueline Fehr du 24.9.2009 «Dénonciation et effet dissuasif vont de pair»; Initiative parlementaire 09.430 - Susanne Leutenegger Oberholzer du 30.4.2009 «Loi sur l'aide aux victimes. Octroi à la victime de droits importants en matière d'information», Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national du 7.11.2013 et avis du Conseil fédéral; Motion 12.3755 - Hansjörg Hassler du 20.9.2012 «Création d'un fonds national pour prévenir les difficultés financières des victimes de violence»; 13.5202 - Heure des questions . Question Bea Heim du 5.6.2013 - «Loi sur l'aide aux victimes. Quel bilan vingt ans après?»; Interpellation 13.4000 - Luc Recordon du 27.9.2013 «Evaluation et révision de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions».

<sup>112</sup> Renforcement du rôle des centres de consultation LAVI comme premier interlocuteur; accès facilité à l'information sur l'aide aux victimes; meilleur soutien aux victimes durant la procédure pénale, notamment par la désignation d'une personne chargée de servir de relais entre les autorités policières et judiciaires, d'une part, et les centres de consultation LAVI et les victimes d'autre part; et amélioration des données en matière de criminalité et d'aide aux victimes. Rapport disponible sous: <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2013/2013-02-270/ber-br-f.pdf>, pp. 66-67. S'y ajoutent également plusieurs interventions parlementaires pendantes à ce jour.

<sup>113</sup> Conçus en partenariat avec l'organisme de formation compétent (ISP, CCFW, etc.) en fonction des besoins identifiés. De nombreux cours sont déjà dispensés, notamment aux corps de police (annuellement depuis 2007).

<sup>114</sup> Cf. PAN actions 10, 11, 12, 16, et 17.

venait à apprendre qu'elles ont été victimes d'exploitation sexuelle. A cet égard, le groupe d'experts met en garde contre les dangers d'une médiatisation sans retenue et souligne l'importance, dans l'intérêt de la victime, de pouvoir ordonner le huis clos et garantir l'anonymat de l'acte d'accusation ou du jugement lorsque celui-ci est rendu public par les médias. Nonobstant les principes de la publicité des débats et de la confrontation des parties qui, comme en prend acte le groupe d'experts, sont des principes fondamentaux de la régularité d'une procédure pénale, il recommande, à titre de mesure de protection urgente, que cette disposition soit appliquée systématiquement lorsqu'il en va de la protection de la victime.

## 3.5 Réglementation légale du travail du sexe

### 3.5.1 Etat des lieux

La Suisse ne connaît pas de loi fédérale sur la prostitution, mais la prostitution y est autorisée. La réglementation de ce domaine relève de la compétence des cantons<sup>115</sup> ; les textes adoptés varient considérablement d'un canton à l'autre<sup>116</sup>.

Les entretiens menés auprès de représentants d'autorités, d'ONG et de travailleuses du sexe ont permis de recueillir les expériences faites dans l'application des différentes réglementations cantonales et d'entendre leurs préoccupations respectives. La présidente du premier syndicat du travail du sexe souligne l'impératif de clarté auquel doivent obéir ces réglementations: elles ne doivent notamment pas laisser de marge de manœuvre interprétative susceptible d'être défavorable aux travailleuses du sexe. La Ville de Zurich attire l'attention sur l'importance, mais aussi sur la difficulté de concilier les besoins des résidents des quartiers concernés et les intérêts des travailleuses du sexe, notamment leur besoin de protection (double perspective). Les représentants des autorités constatent que les réglementations (pour peu qu'elles soient pragmatiques) sont généralement observées dans le milieu du commerce du sexe, dans son propre intérêt, les critères décisifs étant, à cet égard, de trouver un juste équilibre entre marges de liberté et réglementation, et de veiller à l'application effective desdites réglementations par la police et les autorités pénales.

Si tous s'accordent sur le principe d'une responsabilisation des gérants d'établissements et des consommateurs de sexe tarifé, les représentantes d'organisations de défense des droits des femmes et l'USS font cependant remarquer qu'il serait contreproductif de poser des exigences excessives, eu égard à la difficulté à les remplir et au risque de clandestinisation qui en découlerait<sup>117</sup> avec, à la clé, l'émergence de nouveaux risques de dépendance pour les travailleuses du sexe.

### 3.5.2 Questions et mesures examinées

Comme exposé au début du chapitre 3, le groupe d'experts s'est d'abord intéressé au modèle suédois, modèle qu'il a, à l'examen, écarté pour la Suisse. Ses travaux se sont ensuite axés autour des questions suivantes:

- Faut-il privilégier une réglementation fédérale ou cantonale de la prostitution?
- Quels sont les éléments à réglementer?

S'agissant des éléments à réglementer, le groupe d'experts estime qu'il faudrait se saisir, en particulier, de la question de la non-conformité aux mœurs<sup>118</sup>. Sur ce point, une norme de

<sup>115</sup> Selon un avis de droit de l'OFJ 11.1.2013, la Confédération peut réglementer l'exercice de la prostitution comme activité économique en s'appuyant sur l'art. 95 Cst.

<sup>116</sup> Cf. chap. 2.4 Bases légales, pp. 13 s.

<sup>117</sup> Cf. entretien du 24.10.2013 avec une représentante d'Aspasie.

<sup>118</sup> Cf. interventions parlementaires sur le même sujet, pp.15 s.

portée fédérale serait non seulement la plus apte à atteindre l'objectif recherché (garantie d'un même niveau de sécurité et d'égalité juridiques dans l'ensemble du pays), mais aussi la seule voie possible pour régler cette question. Une minorité n'est toutefois favorable à une norme fédérale que si les textes cantonaux qui réglementent le secteur font au préalable l'objet d'une évaluation par un organisme indépendant.

Tandis que le principe d'une responsabilisation des gérants d'établissements et des clients fait l'unanimité, le contenu à réglementer a donné lieu à des débats. Les représentantes des organisations de défense des femmes concluent, à partir de leurs expériences, que les législations cantonales n'ont pas eu d'effet protecteur sur les travailleuses du sexe<sup>119</sup>. Seule leur semble aujourd'hui envisageable la voie empruntée par l'Allemagne<sup>120</sup>, qui aurait le mérite de régler la question de la non-conformité aux mœurs. Pour leur part, les autorités et l'UVS font état d'expériences globalement positives dans l'application des textes cantonaux et communaux en matière de prostitution<sup>121</sup>. Enfin, le syndicat genevois des travailleuses et travailleurs du sexe, soulignant l'effet protecteur d'un cadre légal, serait favorable à une législation fédérale, à condition qu'elle pose des règles claires pour tous les acteurs concernés, et sans laisser de marge d'appréciation susceptible d'être défavorable aux travailleuses du sexe<sup>122</sup>.

Le groupe d'experts est majoritairement favorable à l'adoption d'une loi-cadre fédérale de teneur suivante:

- abandon du caractère contraire aux mœurs,
- conditions de financement des mesures de prévention,
- institution d'une commission fédérale/d'un organisme fédéral d'experts,
- conditions applicables aux établissements, qu'il y a lieu de responsabiliser adéquatement. Dans cette optique, il conviendrait d'évaluer les expériences faites dans les cantons qui connaissent un régime d'autorisation et d'inscription à un registre.

Le groupe d'experts est majoritairement d'avis que les dispositions à visée préventive devraient s'inscrire dans un cadre fédéral. Il s'agirait également d'institutionnaliser, par une norme fédérale, une table ronde ou de prévoir la création d'une commission de coordination pour le commerce du sexe, de même que le financement d'un service fédéral indépendant spécialisé dans ces questions.

Le groupe est plus divisé sur la question de l'obligation d'annonce, à laquelle il est proposé de soumettre les travailleuses du sexe, et qui suppose la tenue d'un registre. En sa faveur plaide le fait que cette démarche donnerait l'occasion d'informer les intéressées sur leurs droits et obligations ainsi que sur les interlocuteurs vers lesquels elles pourront se tourner pour obtenir soutien et conseil. Les cantons qui connaissent cette obligation s'accordent aussi à lui reconnaître un effet protecteur, évoquant les cas d'abus (p. ex. loyers excessifs) qu'elle a permis de mettre au jour. Les ONG objectent, pour leur part, qu'elle ne protège pas les travailleuses du sexe contre la violence et l'exploitation. Elle n'aurait pas davantage permis d'aiguiller les victimes de violences ou de traite vers les structures d'aide adéquates.

Le groupe d'experts en a majoritairement conclu qu'une obligation d'annonce doublée d'une inscription au registre conduirait surtout à stigmatiser davantage les travailleuses du sexe, sans s'accompagner pour autant d'un effet protecteur évident, raison pour laquelle il se pro-

---

<sup>119</sup> Les organisations de défense des femmes ont par ailleurs fait remarquer que l'adoption d'une loi sur la prostitution pouvait avoir un effet discriminatoire et stigmatisant. Cf. entretien du 24.10.2013 avec une représentante d'Aspasie.

<sup>120</sup> Cf. chap. 2.5, pp. 15 ss

<sup>121</sup> Cf. entretien du 20.11.2013 avec des représentants de la police genevoise et de l'administration cantonale fribourgeoise; cf. aussi entretien du 19.12.2013 avec un représentant de l'UVS (administration municipale zurichoise).

<sup>122</sup> Cf. entretien du 24.10.2013 avec la présidente du syndicat des travailleurs et travailleuses du sexe.

nonce contre cette solution. Pour contourner le risque d'une stigmatisation accrue, une minorité a suggéré d'introduire l'obligation d'annonce sans inscription au registre, solution également écartée par la majorité, car jugée impraticable.

La proposition de soumettre l'exercice de la prostitution à un régime d'autorisation n'a pas davantage recueilli une majorité. L'idée consistait d'une part à réglementer le travail du sexe à l'instar d'autres professions à risque, sur le modèle des professions médicales ou du métier d'installateur-électricien et, d'autre part, à apporter, dans le même temps, une réponse au problème de l'offre pléthorique liée à la concurrence venue de pays de l'UE/AELE. Celle-ci a, en effet, conduit à une sous-enchère et à une augmentation des pratiques à risque. L'instauration d'un régime d'autorisation permettrait aussi d'améliorer le statut des travailleuses du sexe, en définissant ouvertement les critères de délivrance d'une autorisation (effet déstigmatisant), par exemple un âge minimum légal, la connaissance élémentaire d'une langue nationale et la fréquentation d'un cours de base de quelques semaines. Ce cours pourrait par exemple aborder les droits et obligations attachés à l'exercice du commerce du sexe et évoquer les organismes auprès desquels les intéressées pourront obtenir soutien et conseil dans la région. Les critères retenus devraient permettre, d'une part, de protéger et de renforcer la capacité d'autodétermination des travailleuses du sexe et, d'autre part, d'écartier du marché celles qui, en raison par exemple de leur inexpérience, sont plus vulnérables à l'exploitation. Parmi les arguments avancés contre, les organisations de défense des femmes affirment qu'un tel régime serait irréaliste pour le commerce du sexe et qu'il confronterait les travailleuses du sexe à un obstacle insurmontable pour beaucoup, avec à la clé un repli dans la clandestinité.

## **3.6 Prévention et campagnes publiques**

### **3.6.1 Etat des lieux**

Le b. a.-ba de la prévention est d'assurer un conseil ciblé et facile d'accès aux personnes qui exercent le commerce du sexe. Cet accès leur est aujourd'hui garanti dans huit cantons (Bâle, Berne, Fribourg, Genève, Saint-Gall, Tessin, Vaud, Zurich). Le réseau de consultations est plus dense pour la prévention du sida, à la faveur notamment du programme APiS<sup>123</sup> déployé dans 16 cantons (Argovie, Bâle, Berne, Fribourg, Genève, Grisons, Lucerne, Schaffhouse, Schwyz, Saint-Gall, Soleure, Tessin, Thurgovie, Valais, Vaud et Zurich).

Le commerce du sexe n'a pas fait, à ce jour, l'objet d'un projet ou de campagnes de prévention de portée fédérale ou cantonale. Les services et organisations membres du SCOTT ont néanmoins organisé, en octobre 2013, une semaine d'action dans le cadre du PAN contre la traite des êtres humains et prévoient le lancement d'une nouvelle campagne de sensibilisation dans les années à venir.

### **3.6.2 Questions et mesures examinées**

Le groupe d'experts a identifié, après discussion, les objectifs à poursuivre en matière de «prévention/campagnes publiques», à savoir:

- améliorer la prévention de la violence exercée par les clients, les proxénètes et les gérants d'établissements, de même que la prévention contre l'exploitation en Suisse, notamment en facilitant l'accès à l'information sur les droits et obligations des victimes,

---

<sup>123</sup> Prévention VIH/SIDA dans l'industrie du sexe.

- veiller à diffuser, dans les pays d'origine, des informations facilement accessibles sur les perspectives des candidats à la migration en Suisse, de même que sur leurs droits et obligations,
- combattre la stigmatisation des travailleuses du sexe,
- sensibiliser l'opinion aux formes d'exploitation qui existent dans le domaine et à la situation des personnes qui exercent le commerce du sexe,
- densifier l'offre de services de conseil et le travail social de proximité.

### Prévention de la violence exercée par les clients et les proxénètes

Pour améliorer la prévention, le groupe d'experts a notamment évoqué deux pistes: la mise en place, à l'intention des travailleuses du sexe, d'une ligne d'assistance téléphonique gratuite (numéro vert)<sup>124</sup> et l'organisation de cours d'information (sur les risques sanitaires, les droits et obligations et les services de conseil qui s'offrent aux intéressés) ainsi que de formation initiale et continue. Sont notamment envisageables des cours d'autodéfense, mais aussi des services de consultation juridique ou de conseil en assurances sociales. S'agissant du cours d'information, la majorité du groupe estime qu'il ne devrait pas être obligatoire. La question du financement des cours n'a pas été abordée; ce point reste à préciser.

Autres mesures qui contribueraient à soutenir l'effort de prévention: la mise en place d'unités spéciales de police et un resserrement de la coopération entre la police et les ONG dans le domaine du travail du sexe<sup>125</sup>.

### Diffusion d'informations dans les pays d'origine

Sachant qu'en Suisse, l'essentiel des travailleuses du sexe sont issues de la migration, le groupe d'experts suggère d'intervenir en amont, par la diffusion d'informations de sensibilisation dans les pays d'origine. Une brochure d'information générale, disponible en plusieurs langues, pourrait par exemple être mise à disposition dans les représentations suisses à l'étranger. Cela permettrait d'attirer l'attention des lectrices sur les perspectives des candidates à la migration, mais aussi sur les risques à connaître. Pour les pays de l'UE, dont les citoyens ne sont pas soumis à l'obligation de visa – et ne passent généralement pas par les représentations –, il faudrait trouver d'autres modes de diffusion. Il faudrait aussi rechercher des moyens d'informer les cercles concernés à leur arrivée en Suisse.

### Lutte contre la stigmatisation du travail du sexe et sensibilisation de l'opinion

La lutte contre la stigmatisation du travail du sexe dans l'opinion est un vaste chantier. Le groupe d'experts propose notamment de créer, à cette fin, un service fédéral spécialisé dans les questions du travail du sexe. Celui-ci se chargerait, d'une part, de réaliser des campagnes auprès de l'opinion, avec notamment pour message que le travail du sexe aussi est un travail (à l'instar du projet INDOORS<sup>126</sup>) et, d'autre part, de mettre au point des instruments pour aider ceux et celles qui le souhaitent à sortir de la prostitution, la perméabilité vers d'autres professions contribuant à une meilleure reconnaissance du travail du sexe. Il serait par exemple envisageable de définir un profil de compétences, comme ce qui se fait pour la réinsertion professionnelle des femmes suite à un long congé parental. Il faudrait également prévoir davantage de moyens pour le dispositif de conseil et d'information. Le groupe d'experts suggère par ailleurs de miser sur la professionnalisation comme vecteur de reconnaissance, en proposant par exemple aux intéressés de suivre une formation en accompagnement de personnes

<sup>124</sup> Cf. chap. 3.7.2.1, p. 39.

<sup>125</sup> Cf. chap. 3.4.2.2, pp. 31 ss.

<sup>126</sup> Ce projet, financé par la Direction générale de la Justice de la Commission européenne dans le cadre du programme DAPHNE III, avait pour objet d'analyser les conditions de travail et de vie des travailleuses du sexe dans neuf grandes villes européennes. Pour en savoir plus: <http://www.indoors-project.eu/>. Une vidéo intitulée «Equal Rights», sur les droits des professionnels du sexe, a notamment été réalisée en 2012 (à visionner sous: <http://www.youtube.com/watch?v=HmLWGeHF-dY>).

handicapées, laquelle pourrait déboucher sur un certificat de qualification<sup>127</sup>. Ce type de mesures est important à double titre: d'abord, parce que la majorité des personnes qui exercent le travail du sexe sont issues de la migration et ne possèdent pas de formation –ou du moins pas d'une formation reconnue en Suisse – et, ensuite, parce que la stigmatisation dont elles font l'objet dans l'opinion participe à la difficulté d'une reconversion professionnelle.

Des voix se sont du reste élevées, dans les rangs des organisations de défense des femmes, pour dénoncer la discrimination pratiquée par les autorités elles-mêmes, notamment en matière de droit de garde, dans les interactions avec les autorités, ou encore dans la recherche d'un logement. Cette discrimination pourrait être contrée par des actions de formation et de sensibilisation des agents publics.

Le groupe d'experts souligne enfin l'importance de ne pas amalgamer, dans le discours public, travail du sexe et traite des êtres humains et de bien faire la différence entre travail du sexe, situations d'exploitation et traite des êtres humains. Un travail médiatique ciblé, notamment le lancement (par le service évoqué ou un autre organisme) de campagnes nationales, pourrait y contribuer.

### **3.7 Protection contre la violence dans le travail du sexe et assistance aux victimes de la traite d'être humains dans le domaine du commerce du sexe**

#### **3.7.1 Etat des lieux**

Comme évoqué dans l'introduction, ce rapport établit une distinction entre les mesures destinées à protéger de la violence les travailleuses du sexe et l'aide apportée aux victimes de traite des êtres humains. Dans cette logique, le groupe d'experts a légèrement reformulé le point h) de son mandat, dont l'intitulé était: «Assistance aux victimes de traite des êtres humains dans le domaine du commerce du sexe». Les débats ont été engagés à partir des objectifs suivants, définis lors des réunions préparatoires du groupe d'experts:

- Uniformiser les pratiques des cantons en matière d'assistance aux victimes.
- Soutenir les personnes qui, sans avoir fait l'objet de traite des êtres humains, ont été victimes de violences exercées par des clients, des proxénètes ou d'autres travailleuses du sexe, ou victimes d'encouragement à la prostitution (infraction visée à l'art. 195 CP).

#### **3.7.2 Questions et mesures examinées**

##### **3.7.2.1 Assistance et protection contre la violence dans le travail du sexe**

Les services de conseil destinés aux travailleuses du sexe<sup>128</sup> tels que Xenia, FIZ ou Fleur de Pavé réalisent un important travail de prévention et sont souvent les premiers interlocuteurs des professionnels du sexe victimes de violences. L'offre proposée varie en fonction du canton<sup>129</sup>, puisqu'elle existe aujourd'hui dans huit cantons, mais reste inexistante dans les autres cantons, où l'accès à des consultations à bas seuil n'est pas garanti aux victimes de violence

---

<sup>127</sup> Entretien du 24.10.2013 avec la présidente du syndicat des travailleurs et travailleuses du sexe.

<sup>128</sup> Ces services se focalisent sur la prévention et le conseil. Le centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes (FIZ) – structure non étatique – propose, outre des consultations spécialisées, un véritable programme de protection des femmes victimes de traite (organisation de l'hébergement, accompagnement en qualité de personne de confiance durant la procédure pénale, consultations psychosociales, mesures d'intégration, organisation du retour volontaire). Pour plus de précisions sur ce point, se reporter au chap. 3.7.2.2, p. 40.

<sup>129</sup> Cf. chap. 3.6, pp. 37 ss.

et d'exploitation – une lacune préjudiciable à leur protection. Pour le groupe d'experts, il s'agirait de généraliser ce type d'offre à l'ensemble des cantons. Autre point soulevé, le manque de ressources avec lequel doivent déjà composer les structures existantes, parfois contraintes de refuser des consultations ou de n'accorder un rendez-vous qu'un mois plus tard, faute de disponibilités. Le constat est le même pour le travail social de proximité – dont l'apport serait pourtant appréciable –, souvent impossible à défaut de ressources.

Outre la question des ressources, le groupe d'experts estime que les mesures suivantes auraient un effet protecteur:

- Lancement d'un service d'assistance téléphonique: Le lancement d'un numéro vert, géré par exemple par une ONG ou un centre de consultation LAVI, aurait un effet protecteur incontestable, en ce qu'il permettrait aux travailleuses du sexe d'obtenir un soutien sans contrainte d'heure ou de lieu. Différentes formules seraient envisageables, notamment une formule illimitée 24/7, et une formule réduite, accessible dans un créneau correspondant à l'horaire de travail ordinaire des travailleuses du sexe. Cela étant, une ligne d'écoute n'est réellement utile que si elle s'accompagne d'un suivi complet de la victime, soit par exemple d'un conseil personnalisé et de possibilités d'hébergement en logement protégé. Il faudrait aussi pouvoir, en cas d'urgence, déclencher immédiatement une intervention de police. Le groupe d'experts cite, à cet égard, le site Internet du gouvernement australien, qui pourrait servir d'exemple: ce site propose, outre un numéro vert, des informations pour aider les victimes de crimes à trouver conseil et soutien et à comprendre le fonctionnement d'une procédure judiciaire<sup>130</sup>. - Renforcement des capacités d'accueil des logements institutionnalisés: Force est de constater que les hébergements d'urgence des cantons et des communes sont souvent saturés. Pour y remédier, une solution serait de créer des hébergements d'urgence pour accueillir les travailleuses du sexe en situation de précarité qui sont confrontées à la violence.

- Octroi d'une aide au retour aux travailleuses du sexe indigentes qui sont victimes d'une infraction LAVI: (par analogie aux artistes de cabaret en situation d'exploitation et d'indigence)<sup>131</sup>.

- Renforcement des mesures de sécurité dans les établissements: Le groupe d'experts suggère par ailleurs d'examiner l'opportunité de renforcer les mesures de sécurité dans les établissements pour mieux protéger les travailleuses du sexe de la violence. Il serait par exemple envisageable d'équiper les chambres d'un bouton d'alarme, à l'instar des *sexboxes* à Zurich. Les organisations de défense des femmes mettent toutefois en garde contre les obstacles que pourraient constituer ces mesures, en particulier pour les petits salons (notamment l'installation de boutons d'alarme), avec à la clé le risque d'un repli dans l'illégalité.

- Aide aux victimes: Les travailleuses du sexe victimes d'infractions doivent pouvoir exercer leurs droits au même titre que toute autre victime d'infractions. Aussi faudra-t-il subvenir à leur entretien lorsqu'elles sont dans l'incapacité de travailler du fait de l'infraction subie. En vertu de la loi, elles bénéficieront alors d'une aide immédiate accordée sur une période de 21 jours. Au-delà, une aide à plus long terme pourra leur être allouée si les circonstances le justifient. Celle-ci sera, en général, prise en charge par l'aide sociale. De l'avis majoritaire du groupe d'experts, l'exercice par la victime de ses droits est donc suffisamment garanti en l'état actuel du droit. Cela étant, il est capital que la marge d'appréciation dont dispose l'autorité d'exécution soit utilisée au profit de la victime.

Seule la question du droit de séjour divise le groupe. Une minorité propose d'accorder un droit de séjour aux personnes victimes d'infractions, sans le conditionner à une coopération avec les autorités de poursuite pénale ou judiciaires, ceci en réponse au constat des organisations

<sup>130</sup> <http://www.victimsofcrime.vic.gov.au/>.

<sup>131</sup> Cf. chap. 3.2.2.3 Aide au retour, p. 27.

de défense des femmes selon lequel l'impossibilité des victimes d'exercer leurs droits résulte souvent du défaut d'autorisation de séjour.

Quoique favorable à l'idée d'autoriser le séjour des travailleuses du sexe victimes de violences, la majorité du groupe estime qu'il ne doit pas nécessairement en découler un droit. Elle recommande ainsi d'examiner la possibilité d'étendre aux victimes d'infractions LAVI l'application des normes du droit des étrangers aujourd'hui applicables aux victimes de traite humaine (délai de réflexion et droit de séjour dans le cadre de la coopération avec les autorités de poursuite pénale ou judiciaires). Mais sans détacher la réglementation du séjour de l'obligation de coopérer avec les autorités de poursuite pénale ou de participer à une procédure pénale et en en spécifiant la destination, à savoir protéger la victime en cas de danger et lui permettre d'exercer ses droits.

### **3.7.2.2 Protection et assistance aux victimes de traite des êtres humains**

La protection et l'assistance aux victimes de traite des êtres humains sont l'objet des actions n° 14 à 20 (volet «protection des victimes») du PAN, qui entrent dans le champ de responsabilité du SCOTT. Il s'agit aujourd'hui de concrétiser les mesures définies en y allouant les ressources nécessaires (cf. plus haut). Il faudra également veiller à la logique d'ensemble du dispositif de protection pour éviter que les victimes ne retombent dans les filets des trafiquants (traite secondaire).

Les besoins identifiés dans ce domaine se recoupent avec ceux exposés au chap. 3.7.2.1 (mesures de protection). Il s'agirait, là encore, d'augmenter les capacités d'accueil des victimes (logements protégés) et d'étoffer l'offre de conseil – en particulier l'offre de conseil spécifiquement destinée aux victimes de traite – et ses sources de financement. A ce jour, seuls neuf cantons ont conclu, à ce titre, une convention de prestations avec un service spécialisé dans l'aide aux femmes victimes de traite. Il faudrait aussi poursuivre les travaux pour définir clairement, dans tous les cantons, le périmètre de l'aide spécialisée aux victimes. Pour ce qui est du financement de l'aide, qui s'appuie sur la LAVI, il pourra désormais se faire également dans le cadre de la nouvelle ordonnance contre la traite des êtres humains<sup>132</sup> (soutien financier d'ONG actives dans l'aide aux victimes). Le financement de mesures de protection et d'accompagnement de victimes mineures est déjà assuré dans le cadre du PAN (cf. actions n° 14 et 20). Le groupe d'experts recommande enfin de développer et de diffuser à l'ensemble du pays les bonnes pratiques identifiées en matière de lutte contre la traite des êtres humains, par exemple le processus *Competo* des autorités bernoises (cf. annexe 5.5). Ce processus indique la marche à suivre en cas de soupçon de traite et les compétences respectives des différents acteurs impliqués.

## **3.8 Coopération internationale**

Pour renforcer la protection des travailleuses du sexe et la lutte contre la traite des êtres humains dans le cadre de la coopération internationale, le groupe d'experts a défini les objectifs suivants:

- Renforcer la lutte contre la traite des êtres humains à travers la coopération multi-acteurs (gouvernements, organisations internationales et ambassades). En particulier: renforcer la coopération avec les pays d'origine des victimes de traite humaine et des personnes qui exercent le travail du sexe en Suisse.
- Poursuivre le développement de normes et de politiques internationales destinées à combattre la traite des êtres humains et à renforcer les droits et la protection des personnes vulnérables, dont font partie les travailleuses du sexe.

---

<sup>132</sup> Ordonnance contre la traite des êtres humains; RS 311.039.3.



- Intensifier la coopération internationale avec les ONG.

### 3.8.1 Etat des lieux

Au niveau international, la Suisse est engagée sur plusieurs fronts dans la lutte contre la traite des êtres humains, notamment dans le cadre de sa politique bilatérale et multilatérale et par le financement de projets et programmes réalisés à l'étranger.

#### Stratégie de promotion des droits de l'homme: engagement bilatéral et multilatéral de la Suisse

Le renforcement des droits et la protection des personnes vulnérables (dont font partie les travailleuses du sexe) sont des axes importants de la politique suisse en matière de droits de l'homme, de migration et de coopération internationale, tout comme la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains. A ce titre, la Suisse formule régulièrement des recommandations dans le cadre de l'Examen périodique universel (EPU) du Conseil des droits de l'homme de l'ONU; elle a également inscrit ces enjeux à l'agenda des partenariats migratoires, des dialogues menés sur les droits de l'homme et du programme de protection dans la région (PiR). La question de la traite est aussi soulevée, lorsqu'elle apparaît opportune, dans d'autres dialogues et rencontres politiques (p. ex. avec le Brésil, en rapport avec le statut des artistes de cabaret).

Dans le contexte multilatéral, la Suisse s'investit pour l'élaboration de normes internationales de lutte contre la traite des êtres humains. Le Département fédéral des affaires étrangères a notamment lancé une initiative, reprise dans le cadre de la Conférence des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), pour clarifier la définition internationale de la traite des êtres humains. Celle-ci doit faire l'objet de recommandations interprétatives, sur la base d'une analyse comparée des pratiques internationales.

#### Projets de coopération internationale

Au niveau du DFAE (DDC<sup>133</sup> et DSH<sup>134</sup>), divers projets sont en cours pour lutter contre la traite des êtres humains et en éradiquer les causes (prévention). La DDC finance par exemple (jusqu'en 2015) un projet destiné à prévenir ce phénomène en Ukraine en améliorant les perspectives économiques locales. La stratégie de coopération moldavo-suisse en matière de migration et développement, qui a pris effet en 2014, donne elle aussi un cadre pour agir sur les causes de la traite des êtres humains et de la migration économique. La stratégie de la DSH, dans ce domaine, porte essentiellement sur le financement de projets déployés dans les pays d'origine. Des projets à même vocation sont menés dans le cadre du programme PiR ou de partenariats migratoires. Un projet conjoint de l'ONU et de l'OIM a ainsi été mené au Nigeria, qui réunissait, à côté de représentants de la police, de la justice et d'une ONG (le FIZ), des représentants du Nigeria et d'autres pays de destination européens des victimes de traite en provenance du Nigeria. Ce projet visait à renforcer, moyennant des voyages d'étude et un dialogue, les capacités régionales et la coopération entre les pays d'origine, de transit et de destination. Enfin, un appui est apporté, en 2014, à un projet de l'OIM réalisé en Thaïlande avec le soutien des autorités locales, et dont la finalité est de renforcer la lutte contre la traite d'enfants.

#### Stratégie de lutte contre la traite des êtres humains en Suisse: engagement bilatéral

Le SCOTT travaille depuis plusieurs années avec des autorités et instances d'autres pays pour améliorer les conditions de la lutte contre la traite des êtres humains en Suisse. Le but est de créer les conditions nécessaires pour pouvoir, une fois les victimes et les auteurs identifiés, démanteler les réseaux criminels à la source, en remontant jusqu'au pays d'origine. La

<sup>133</sup> Direction du développement et de la coopération.

<sup>134</sup> Direction politique / Division Sécurité humaine.

démarche repose sur une procédure dite «miroir», qui consiste à réunir des éléments d'accusation dans les deux pays, en coordonnant les investigations et les actions policières. Ceci suppose de définir, avec les autorités de poursuite pénale du pays d'origine en question, les interlocuteurs, les procédures et la marche à suivre. Dans le même temps, il faut s'assurer de la sécurité, du suivi et de la bonne réintégration des victimes à leur retour dans leur pays d'origine. Ce n'est qu'à ces conditions qu'elles seront prêtes à témoigner contre l'auteur de l'infraction dont elles ont été victime en Suisse. Le groupe de travail roumano-suisse est une belle illustration d'une coopération resserrée et pragmatique avec un pays d'origine de victimes de traite, grâce notamment à des échanges directs entre responsables des deux pays. Des projets financés sur la contribution à l'élargissement ont en outre été lancés pour renforcer certains axes de coopération et améliorer le cadre institutionnel du pays d'origine.

Toujours dans le but de renforcer la coopération stratégique et opérationnelle entre la Suisse et les pays d'origine et de favoriser le partage d'expériences, le DFAE (DSH) organise, chaque année, en partenariat avec l'OIM Berne et en coordination avec tous les services fédéraux impliqués (notamment le SCOTT), deux à trois tables rondes internationales sur des sujets d'actualité. Une rencontre co-organisée avec l'ODM a ainsi eu lieu en février 2014 autour du thème de l'identification et de la protection des victimes de traite dans le cadre de la procédure Dublin, rencontre à laquelle ont pris part des représentants des gouvernements allemand et italien. A souligner que les membres non étatiques de l'organe de pilotage du SCOTT y prennent activement part (démarche holistique de la lutte contre la traite humaine). L'implication tout à la fois de représentants d'autorités, d'ONG et d'experts suisses à des projets et événements d'organisations internationales permet de tirer profit des expériences faites par d'autres pays en matière de lutte contre la traite des êtres humains et de partager les savoirs acquis, pour identifier les meilleures pratiques et stratégies et évaluer leur praticabilité en Suisse.

### **3.8.2 Mesures examinées**

Le groupe d'experts estime que l'engagement fort et pluriel de la Suisse va dans le bon sens et doit se poursuivre. Il salue en particulier l'engagement multilatéral de la Suisse, les projets déployés dans différents pays, mais aussi la démarche d'échanges et de coopération politico-technique avec les pays d'origine. En écho au constat des ONG, il souligne toutefois l'importance, dans la lutte contre la traite des êtres humains, de ne pas réserver le bénéfice de la contribution à l'élargissement aux acteurs étatiques, mais d'en faire profiter également les acteurs de la société civile (en particulier les acteurs non étatiques du conseil aux victimes), qu'il faut renforcer dans les pays d'origine.

Le groupe d'experts s'est par ailleurs interrogé sur l'opportunité d'un engagement plus marqué de la Suisse en faveur de la protection des professionnelles du sexe, notamment sur l'utilité d'intervenir activement auprès des instances multilatérales évoquées plus haut pour qu'elles se saisissent de la problématique du travail du sexe et de la protection des personnes qui l'exercent. Il constate, à cet égard, une forte polarisation de la communauté internationale sur la question de la légalité de la prostitution (c'est-à-dire du concept même de «travail du sexe») avec, d'une part, des pays qui bannissent la prostitution et, d'autre part, ceux qui – comme la Suisse – s'efforcent de la légaliser et de la libéraliser. Il en conclut qu'une piste envisageable serait d'inscrire cet enjeu (la protection des droits des travailleuses du sexe) dans la politique suisse des droits de l'homme et de coopération internationale; il n'estime toutefois ni prioritaire, ni même judicieux pour l'heure de s'engager plus fermement et plus activement sur la scène internationale en faveur de la libéralisation du travail du sexe. En tout état de cause, l'approche libérale et pragmatique de la Suisse, qui prévoit des mécanismes de protection, se reflètera dans sa politique extérieure.

Une autre piste à retenir serait de transposer à d'autres pays d'origine typiques des victimes de traite en Suisse le modèle de coopération mis au point par le SCOTT en Roumanie (p. ex.

à la Hongrie et à la Bulgarie). Toute nouvelle coopération interétatique suppose cependant un investissement considérable en termes d'organisation, de travaux préparatoires, de réunions, de voyages de service, de suivi, de traitement et de restitution des résultats, et donc la mobilisation des ressources nécessaires.

En termes de coopération internationale régionale, le projet INDOORS, évoqué plus haut, serait également un exemple à suivre<sup>135</sup>. Ce projet vise d'abord à soutenir et à autonomiser les travailleuses du sexe, mais aussi à sensibiliser le public à l'utilité de reconnaître les droits du travail dans la lutte contre la stigmatisation de ces personnes et la prévention de la violence à leur encontre. Il a donné lieu au lancement d'une campagne sous la devise «Different Jobs. Equal Rights», qui illustre, par des affiches, des dépliants, des cartes postales et des diapos, les besoins et préoccupations des travailleuses du sexe. Le groupe d'experts est d'avis qu'il serait souhaitable d'engager une coopération similaire, notamment avec les pays limitrophes de la Suisse, pour sensibiliser la population à cet enjeu et réduire la stigmatisation du travail du sexe.

Pour sensibiliser l'ensemble des acteurs concernés, il faudrait ensuite encourager la participation régulière de praticiens d'horizons divers et d'experts suisses aux forums internationaux consacrés à la lutte contre la traite des êtres humains. Ceci dans une logique de partage des expertises (mise à profit de l'expertise suisse, bénéfice du retour d'expériences d'autres pays) et de formation continue. Le maillage national et international des acteurs suisses pourrait également être renforcé par la tenue de colloques internationaux, dont l'organisation pourrait être confiée au service spécialisé dans les questions liées au travail du sexe<sup>136</sup> et financé par la Confédération.

Enfin, le groupe d'experts est unanime à recommander des mesures de formation et de sensibilisation du personnel des représentations suisses à l'étranger. Des modules spécifiques pourraient par exemple leur être proposés en formation continue pour aborder les enjeux et les risques liés au travail du sexe, de même que le problème de la traite des êtres humains. Cet effort pourrait se compléter par la diffusion de circulaires, sans oublier les directives internes du DFAE, qu'il faudrait actualiser à bref délai, et compléter s'il y a lieu.

## 4 Conclusions et recommandations: le modèle suisse

Comment protéger au mieux les personnes qui exercent le commerce du sexe? Et comment prévenir efficacement la traite des êtres humains dans ce secteur? Plus actuelles que jamais, ces questions interpellent médias et politiques depuis plusieurs mois. A en croire les conclusions d'un rapport dont le Parlement européen a récemment pris acte, c'est le modèle nordique (abolition de la prostitution par la pénalisation des clients) qui serait le plus efficace pour lutter contre la traite des êtres humains.

Diverses solutions, qui reflètent différentes conceptions sociales et morales, sont débattues. En dépit des controverses, ce débat donne une occasion unique de se saisir de cette thématique complexe dans tous ses aspects. Il ne faut cependant pas s'attendre à trouver de recette miracle, ni de solution toute prête.

La démarche du groupe d'experts a d'abord consisté à éclaircir des questions de principe, pour dégager ensuite des pistes de solutions à différents niveaux et des mesures concrètes.

La première question qui se posait était celle du modèle à retenir, à savoir celui qui serait le plus apte à prévenir les situations d'exploitation et de traite des êtres humains. Quelle approche est susceptible d'offrir la meilleure protection : une approche libérale (réglementariste),

<sup>135</sup> Livret d'information intitulé: Soutien et empowerment des travailleuses du sexe et femmes victimes de traite travaillant en lieux privés, cf.: <http://www.indoors-project.eu/>, cf. chap. 3.6.2, pp. 37 s.

<sup>136</sup> Cf. chap. 3.5.2, pp. 35 ss.

comme celle de la Suisse, ou plutôt une approche abolitionniste sur le modèle suédois? Ou encore, un compromis entre les deux, en soumettant l'exercice du travail du sexe à certaines conditions, ce qui permettrait en même temps de répondre au problème de l'offre pléthorique que connaît aujourd'hui la Suisse.

Le groupe d'experts a consulté, sur ce point, divers spécialistes issus des autorités de poursuite pénale, d'ONG et des corps de police. Or il apparaît que – toutes perspectives confondues – les avis se rejoignent quant à l'inadéquation des approches prohibitionniste ou abolitionniste. Selon l'expérience des organismes (étatiques ou non) consultés en Suisse, une interdiction stricte de la prostitution (approche prohibitionniste) n'aurait pas l'effet protecteur attendu, pas plus que la pénalisation du client (approche abolitionniste) sur le modèle suédois. Elle s'accompagnerait en outre d'une restriction inadmissible de la liberté économique. La prohibition ne ferait que reléguer le commerce du sexe dans la clandestinité pour affaiblir encore le statut des travailleuses du sexe. Elle rendrait impossible le travail de prévention et plus difficile l'accès des travailleuses du sexe à un soutien; au final, celles-ci n'en deviendraient que plus vulnérables aux abus et à la violence. Le modèle consistant à pénaliser le recours à la prostitution issue de la traite, tel que l'envisage aujourd'hui l'Allemagne, ne produirait pas davantage l'effet attendu, compte tenu de la difficulté à l'appliquer. Sans oublier qu'il existe, en Suisse, une prostitution librement consentie et qu'une prohibition totale reviendrait à priver de leurs moyens d'existence les personnes qui s'y livrent de leur plein gré.

La deuxième question qui se posait – en étroite relation avec la première – était celle du caractère contraire aux mœurs d'un contrat de prestations sexuelles entre une prostituée et son client: si le Tribunal fédéral qualifiait autrefois de contraire aux mœurs un contrat portant sur la fourniture de prestations sexuelles (1985), un tribunal de première instance du canton de Zurich a rendu, en été 2013, un jugement en sens inverse. La légalisation du contrat de prestations sexuelles tarifées est aussi l'objet d'une initiative du canton de Berne actuellement à l'examen devant le Parlement. Ces développements confortent l'avis du groupe d'experts, selon lequel il est temps d'abandonner, au niveau fédéral, le caractère contraire aux mœurs du travail du sexe, pour garantir la sécurité du droit sur l'ensemble du territoire.

La troisième question soulevée se rapportait plus particulièrement au droit du travail. Le groupe d'experts, s'appuyant sur divers avis de droit, conclut que l'exercice du travail du sexe ne saurait faire l'objet d'un contrat de travail classique au sens des art. 319 ss CO. En effet, un contrat de travail par lequel l'employé/e s'engagerait à fournir des prestations sexuelles à des tiers serait contraire, non seulement à la protection de sa personnalité (art. 27 CC), mais aussi, selon les circonstances, aux dispositions réprimant l'encouragement à la prostitution (art. 195 CP) ; le pouvoir de l'employeur de donner des directives ainsi que le rapport de subordination vont à l'encontre du droit à l'autodétermination sexuelle. Dans une perspective purement juridique, on pourrait imaginer un contrat innommé, par lequel la prestataire souscrirait à un simple engagement de présence, mais qui la laisserait libre de décider de fournir ou non une prestation sexuelle. Il faudrait alors examiner, au cas par cas, dans quelle mesure le contrat serait conforme aux dispositions de l'art. 27 CC et de l'art. 195 CP. Cette option n'est cependant pas réaliste<sup>137</sup>. C'est pourquoi, compte tenu également du risque de dépendance induit et de considérations d'ordre tant pratique que juridique, le groupe d'experts considère majoritairement qu'un contrat innommé du type de celui décrit ci-dessus serait, lui aussi, impropre à atteindre l'objectif recherché.

Après s'être déterminé sur ces questions<sup>138</sup>, le groupe d'experts s'est attaché à examiner les différentes mesures et approches adoptées dans la pratique. L'analyse, qui a porté sur plus

---

<sup>137</sup> Les avis minoritaires sont restitués au chap. 3.1.2.2 «Aspects relevant du droit des contrats», pp. 19 ss, en particulier la let. c «Activité indépendante ou salariée».

<sup>138</sup> Cf. sur ce point le chap. 3.1.2.2 «Aspects relevant du droit des contrats», pp. 19 ss, en particulier la let. c «Activité indépendante ou salariée».

de 70 mesures, a mis en évidence le besoin d'intervenir à plusieurs niveaux et dans différents domaines.

## 4.1 Quatre axes d'intervention

Le groupe d'experts a retenu quatre axes d'intervention pour renforcer la protection des travailleuses du sexe:

1. Définition d'un cadre législatif fédéral pour renforcer la sécurité juridique
2. Coordination resserrée et institutionnalisée des principaux acteurs concernés
3. Application rigoureuse de la législation en vigueur
4. Sensibilisation de l'opinion et prévention

### 4.1.1 Cadre législatif

Le groupe d'experts a relevé un certain nombre de principes qu'il lui semble primordial d'inscrire dans le droit fédéral, que ce soit dans le cadre d'une loi distincte réglementant le commerce du sexe, ou de différentes lois spéciales.

Il apparaît d'abord nécessaire, dans une optique de protection, de régler *au niveau fédéral la question du caractère contraire aux mœurs*, si possible dans une loi fédérale, pour renforcer la sécurité juridique des travailleuses du sexe. Des travaux en ce sens sont d'ailleurs en cours au niveau parlementaire, dans le cadre de l'initiative déposée par le canton de Berne<sup>139</sup>. Le groupe d'experts est également unanime à recommander l'inscription dans le droit fédéral d'un *mandat de prévention*, qui puisse servir de base légale au financement de mesures, destinées par exemple à prévenir la violence et la stigmatisation sociale dont font l'objet les travailleuses du sexe<sup>140</sup>.

Les avis et expériences sont plus partagés sur les questions de la réglementation du travail du sexe et des conditions cadres à imposer aux établissements et aux professionnelles du sexe. Les ONG mettent en garde contre une multiplication des obstacles qui – si l'on s'en tient à l'expérience acquise dans l'application des réglementations cantonales et communales existantes – pénaliseraient les petits établissements et, au final, relégueraient le commerce du sexe et les personnes qui s'y livrent dans l'illégalité. Elles déplorent par ailleurs les contrôles parfois répressifs effectués par les autorités dans ce domaine. A l'inverse, les représentants des autorités souhaitent une réglementation qui apporte plus de transparence et facilite l'intervention des pouvoirs publics face aux situations d'exploitation. Le groupe d'experts recommande, à cet égard, qu'il soit procédé à une évaluation des législations cantonales et communales existantes en matière de prostitution pour donner aux élus des repères fiables à partir desquels ils pourront orienter leurs travaux.

De l'avis du groupe d'experts, il faudrait notamment envisager d'édicter au niveau fédéral des dispositions uniformes pour responsabiliser adéquatement les gérants d'établissements. Ce faisant, il devra être dûment tenu compte de la situation des différents établissements (grands salons, bars à champagne, petits salons coopératifs). Il faudra également mettre à profit l'expérience acquise dans l'application des lois cantonales sur la prostitution. Le propos ne devrait pas être de faire reculer la prostitution, mais de définir des normes contraignantes pour les établissements, de façon à garantir le libre arbitre des personnes qui y exercent le travail du sexe et à les prémunir contre l'exploitation, tout en améliorant sensiblement leurs conditions de travail. Au nombre de ces normes devront figurer: une clause garantissant le libre arbitre dans l'exercice du travail du sexe, les mesures de sécurité à prévoir, les normes d'hygiène à respecter dans l'établissement et les services facturés aux travailleuses du sexe, selon les

<sup>139</sup> 12.317 – Initiative cantonale du 12.09.2012: « Légalisation du contrat de fourniture de prestations d'ordre sexuel »

<sup>140</sup> Cf. ch. 4.1.4, pp. 49 s.

tarifs usuels pratiqués sur le lieu et dans la branche. Par ailleurs, le rapport contractuel liant la prestataire de services sexuels à l'exploitant (modalités de règlement du loyer et autres suppléments) devrait faire l'objet d'un contrat-type d'utilisation ou de bail. Celui-ci devra mentionner explicitement le statut indépendant de la prestataire et indiquer clairement les services qui sont facturés et selon quelles modalités (notamment le montant du loyer)<sup>141</sup>.

Le groupe d'experts estime ensuite que les *lois fédérales spéciales* suivantes demandent à être réexaminées et complétées au besoin:

Code pénal: Envisager d'instaurer, dans le code pénal, la circonstance aggravante du métier pour l'encouragement à la prostitution. Par analogie aux dispositions réprimant la traite des êtres humains, il devrait être possible de sanctionner plus sévèrement l'auteur lorsque l'exploitation du travail sexuel d'autrui est pratiquée par métier.

Code de procédure pénale: Examiner si les droits des victimes sont suffisamment pris en compte dans le *code de procédure pénale*<sup>142</sup>.

Loi sur l'aide aux victimes: Poursuivre les travaux de révision de la LAVI dans le sens d'un renforcement des droits des victimes<sup>143</sup>.

Droit des étrangers: Dans le domaine des étrangers: unifier les conditions d'admission au séjour des ressortissantes de l'UE/AELE qui exercent le travail du sexe. La pratique varie en effet considérablement d'un canton à l'autre sur ce point, selon que l'exercice du travail du sexe y est assimilé à une activité lucrative indépendante ou dépendante. Nonobstant l'acceptation, le 9 février 2014, de l'initiative contre l'immigration de masse, le groupe d'experts estime urgent de réexaminer les directives et circulaires de l'ODM à la lumière de ses recommandations (activité exercée à titre indépendant, conformité du plan d'entreprise à l'ALCP).

Dans le droit des étrangers: étudier les possibilités de compléter les dispositions sur l'*aide au retour* et la *réglementation du séjour des victimes de traite d'êtres humains*, supprimer le *statut d'artiste de cabaret* (comme préconisé par le Conseil fédéral en juin 2012) eu égard au risque d'abus qu'il comporte et mettre rapidement en chantier les autres mesures proposées.

#### **4.1.2 Coordination resserrée et institutionnalisée des principaux acteurs concernés**

Les entretiens menés, tout comme l'expérience acquise par les experts dans leur quotidien professionnel montrent à quel point il est important de *coordonner les démarches des différents acteurs* pour, d'une part, améliorer les conditions de travail des professionnelles du sexe et, d'autre part, pouvoir réagir adéquatement aux situations de danger spécifiques de ce commerce. D'où l'importance d'aborder la thématique dans une perspective holistique. De l'avis du groupe d'experts, ce resserrement de la coordination devrait intervenir tant au niveau *national* qu'au niveau *cantonal*.

Une approche prometteuse, à cet égard, consisterait à transposer les stratégies et instruments éprouvés en matière de protection des victimes de traite des êtres humains<sup>144</sup> à d'autres infractions qui touchent le commerce du sexe (hors traite, p. ex. encouragement à la prostitution, violence exercée par des clients). Ce faisant, il conviendrait de distinguer entre coordination stratégique et coordination opérationnelle, à l'instar de ce qui se fait pour la lutte contre la traite des êtres humains (service de coordination fédéral et tables rondes cantonales).

Il faudrait notamment créer, à brève échéance, une *commission ou un bureau de coordination* sur le modèle du Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants

<sup>141</sup> Cf. chap. 3.5.2, pp. 35 ss.

<sup>142</sup> Cf. chap. 3.4.2.2, pp. 31 ss.

<sup>143</sup> Cf. chap. 3.4.2.2, pp. 31 ss.

<sup>144</sup> Activités du SCOTT dans le cadre notamment du PAN, tables rondes cantonales contre la traite des êtres humains, offre de formation continue, etc.

(SCOTT), dédiée à l'amélioration du statut et des conditions de travail et au renforcement de l'autodétermination des travailleuses du sexe. Cet organisme devrait réunir des acteurs issus aussi bien de la sphère étatique que non-étatique.

Parallèlement, il faudrait créer un *service indépendant* spécialisé dans les questions liées au travail du sexe; celui-ci se chargerait de suivre les évolutions et de faire remonter les besoins identifiés sur le terrain.

An niveau cantonal, il s'agirait d'encourager, en particulier dans les cantons de grande taille, la mise en place de nouvelles *tables rondes* sur le thème du travail du sexe pour mieux coordonner les actions dans ce domaine. Dans les cantons de petite taille, il pourrait être judicieux (par souci de synergie) de l'ajouter en sous-thème à l'agenda des tables rondes contre la traite des êtres humains.

#### **4.1.3 Application de la législation en vigueur et ressources nécessaires**

L'expérience a montré la nécessité d'améliorer la mise en œuvre des textes en vigueur dans les communes, les cantons et la Confédération en intervenant sur deux plans: 1) la formation et la sensibilisation des autorités et 2) la dotation en ressources.

Police: Un effort considérable a été consenti, ces dernières années, pour former les corps de police à la problématique de la traite des êtres humains. Dans la continuité de cet effort, il s'agirait de les former également à la question des dangers liés au travail du sexe. Des modules de formation spécifiques pourraient être proposés à cette fin. Ensuite, pour insuffler plus de professionnalisme au travail de sensibilisation et de lutte contre la stigmatisation du travail du sexe, il faudrait créer, dans tous les cantons, des unités spéciales clairement investies d'un mandat d'inspection, et veiller à disposer d'un effectif adéquat de personnel féminin dans les corps de police. Il ressort en outre des entretiens recueillis qu'une meilleure dotation en ressources permettrait de mettre au jour davantage d'infractions. Dans cette perspective, il y aurait lieu d'évaluer les besoins en ressources des différents cantons.

Autorités de poursuite pénale: Tout comme les corps de police, les procureurs ont été formés (en formation continue) à la problématique de la traite humaine. Il s'agirait, là encore, d'élargir le champ thématique abordé aux questions spécifiques du travail du sexe. De même, la question des ressources se pose dans tous les cantons, eu égard à l'investissement et aux moyens que requièrent les procédures pénales en matière de traite des êtres humains et de travail du sexe.

Autorités judiciaires: A la différence des corps de police et des procureurs, les juges n'ont pas bénéficié, pour l'heure, d'une formation continue à la problématique de la traite humaine. Il s'agira d'y remédier rapidement en élargissant, là encore, le champ thématique abordé à la problématique du travail du sexe. Le jugement prononcé par le Tribunal de district de Horgen, admettant la conformité aux mœurs d'un contrat de prestations sexuelles montre, à cet égard, l'importance de promouvoir le débat public et de sensibiliser les juges.

Services spécialisés d'aide aux victimes (ONG): Dans ce domaine, il importe, d'une part, de prévoir suffisamment de ressources personnelles et financières au niveau des cantons et, d'autre part, de développer l'offre – aujourd'hui insuffisante – de logements protégés pour victimes de traite et de violences (victimes LAVI).

SCOTT: La dotation en ressources du secrétariat du SCOTT (service rattaché à l'Office fédéral de la police [fedpol]), est restée inchangée depuis la création du service il y a dix ans. Or, il ressort des travaux du groupe d'experts qu'on ne peut contrer efficacement la traite des êtres humains qu'en disposant de moyens suffisants, pour pouvoir, notamment, proposer des for-

mations continues qui répondent réellement aux besoins des autorités d'exécution et poursuivre le travail de maillage et de coopération transfrontière, onéreux mais indispensables compte tenu de la dimension internationale de la traite des êtres humains.

Autorités de migration: Les travaux du groupe d'experts ont mis en évidence le caractère transversal des enjeux liés à la migration, celui-ci pouvant induire un besoin accru en ressources dans d'autres domaines. Il importe d'en tenir compte pour pouvoir assurer l'application rigoureuse des textes de loi.

Représentations suisses à l'étranger (bureaux de visas): Enfin, il importe de poursuivre l'effort de sensibilisation et de formation régulièrement assuré auprès du personnel des représentations suisses à l'étranger, dans les pays d'origine des victimes de traite des êtres humains et des prostituées pour des raisons économiques.

#### **4.1.4 Prévention et sensibilisation de l'opinion**

Soulignant l'importance du travail de prévention et de sensibilisation de l'opinion, le groupe d'experts a identifié les axes d'intervention suivants :

##### Prévention par le conseil et la formation des travailleuses du sexe

L'accessibilité d'un conseil spécialisé est primordiale dans la prévention des situations d'exploitation. Or l'offre disponible est aujourd'hui lacunaire, puisque des services de conseil généralistes ne sont proposés que dans huit cantons (Bâle, Berne, Fribourg, Genève, Saint-Gall, Tessin, Vaud et Zurich), tandis que 16 cantons abritent une antenne sida. Pour combler cette lacune, notamment dans les cantons de petite taille, il serait par exemple envisageable de créer des services supra-cantonaux. Il faudrait aussi s'interroger sur l'opportunité d'augmenter la dotation en ressources (humaines et financières) des services de conseil existants et, dans l'affirmative, sur la manière de procéder pour assurer un travail social à large spectre.

Pour réduire ensuite la vulnérabilité des travailleuses du sexe, souvent issues de la migration et maîtrisant mal la langue nationale (locale), des cours de formation adaptés à leurs besoins pourraient leur être proposés. Seraient notamment envisageables des cours introductifs, des cours d'autodéfense et des cours de langue. Si plusieurs ONG proposent déjà ce type de cours, leur nombre ne satisfait pas la demande, faute de ressources. Le groupe d'experts ne s'est pas penché sur la question du financement de ce type de cours (cours d'information et de formation initiale/continue); elle reste à donc à clarifier.

##### Prévention auprès des clients

Le comité d'experts souligne, parallèlement, la nécessité de développer l'effort de prévention auprès des clients de la prostitution. Faute de ressources, ce type d'actions n'existe aujourd'hui que dans quatre villes (Bâle, Berne, Genève et Zurich)<sup>145</sup>. Elles mériteraient pourtant un investissement plus conséquent, compte tenu de leur efficacité préventive, notamment sur le comportement des clients.

##### Prévention et coopération internationale

L'effort de prévention déployé devrait s'étendre au-delà des frontières nationales. Il importe notamment de diffuser, dans les principaux pays d'origine des victimes, des informations fiables, objectives et facilement accessibles, par exemple sous forme d'une brochure d'informations générales distribuée dans les représentations suisses à l'étranger. Celle-ci renseignerait les candidats à la migration sur leurs perspectives mais aussi sur les risques à connaître, tout en indiquant des adresses utiles pour trouver conseil. Parallèlement, les projets menés

---

<sup>145</sup> Entretien du 7.1.2014 avec un représentant du centre de consultation Don Juan.



par la DDC devraient se poursuivre, par exemple le projet mené en Ukraine, qui consiste à prévenir la traite des êtres humains par un renforcement du tissu économique local.

### Service d'assistance à bas seuil à l'intention des victimes

Une piste prometteuse, explorée par le comité d'experts, serait la mise en place d'un service d'assistance téléphonique à l'intention des victimes d'exploitation et de violences. Ce service devrait pouvoir assurer une écoute 24 heures sur 24 et diriger les appelants vers des structures de conseil adéquates<sup>146</sup>. Il pourrait se compléter utilement par un site Internet. Sachant que ce type de service nécessite d'importantes ressources, et qu'il est relativement long à mettre en place, on pourrait le combiner avec d'autres instruments (ligne d'écoute destinée aux victimes de traite des êtres humains ou aux victimes d'infractions LAVI). Pour prévenir les risques de revictimisation (*retrafficking*), le système devrait toutefois permettre d'opérer un tri des appels entrants. Son financement pourrait éventuellement s'appuyer sur les dispositions du CP en matière de prévention<sup>147</sup>.

### Sensibilisation

Le service évoqué au chapitre 4.1.2 devrait être doté de suffisamment de ressources (humaines et financières) pour pouvoir réaliser des projets et des opérations médiatiques de sensibilisation et contribuer ainsi à déstigmatiser le travail du sexe. Le lancement, par la suite, d'une campagne nationale sur le sujet pourrait également s'avérer judicieux.

## **4.2 Mise en œuvre**

Les mesures décrites ci-dessus entrent dans le champ de compétence de différents acteurs; leur mise en œuvre pourrait donc intervenir selon différents calendriers. Si la responsabilité du cadre législatif revient à l'évidence aux cantons et à la Confédération, tout comme les questions opérationnelles et de coordination, il importera néanmoins d'associer adéquatement la société civile aux travaux.

Au vu des interventions en cours, les questions de la traite des êtres humains et du travail du sexe seront amenées à rester à l'agenda politique. Un rapport – attendu pour 2015 – est notamment en préparation pour répondre aux postulats Streiff-Feller<sup>148</sup>, Caroni<sup>149</sup>, Feri<sup>150</sup> et Fehr<sup>151</sup>. Le groupe d'experts espère qu'il sera donné suite à ses recommandations. Il s'agira par ailleurs d'encourager la coordination avec les cantons. Le groupe d'experts suggère de créer, dans un premier temps, un groupe de travail chargé de coordonner les mesures définies (dans ce rapport) et d'en planifier la mise en œuvre.

Il appartiendra ensuite à l'administration d'engager rapidement les travaux qui relèvent de son domaine de compétence, en particulier l'adaptation des directives ALCP et de la circulaire de recommandations sur la problématique du milieu érotique (ODM), la conception d'une brochure d'informations à diffuser par les représentations suisses à l'étranger (ODM/DFAE) et l'organisation des actions de formation et de sensibilisation des autorités émettrices de visas (DFAE/ODM).

---

<sup>146</sup> Cf. chap. 3.7.2.1, pp. 39 s.

<sup>147</sup> Art. 386 CP (Mesures préventives).

<sup>148</sup> 12.4162 «Mettre un terme à la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle».

<sup>149</sup> 13.3332 «Améliorer le statut juridique des travailleurs du sexe».

<sup>150</sup> 13.4033 «Etablir un rapport sur l'état de la prostitution en Suisse».

<sup>151</sup> 13.4045 «Réaliser une étude comparative sur l'état de la prostitution et du travail sexuel».

### 4.3 Conclusion

Le groupe d'experts est d'avis qu'il faut se doter d'une politique nationale en matière de travail du sexe pour confirmer l'ancrage fédéral de certains principes fondamentaux. Cette politique devrait être tout à la fois libérale et pragmatique, étant démontré qu'une interdiction de la prostitution sur le modèle nordique n'est pas une voie praticable pour la Suisse.

Le groupe d'experts a élaboré, dans le cadre de son mandat, un plan de 26 mesures (cf. annexe 5.2). Pour améliorer la protection des travailleuses du sexe, il propose de *compléter le dispositif légal existant et de créer de nouveaux organismes de coordination aux niveaux fédéral et cantonal*, de même que de libérer *d'avantage de ressources pour les acteurs (étatiques ou non)* de la prévention et de la répression des infractions. Le but de ces mesures est de renforcer la sécurité et l'autodétermination des travailleuses du sexe, mais aussi de contribuer à éliminer les discriminations structurelles dont elles font l'objet.

Cadre législatif: Il s'agirait en premier lieu d'abandonner, au niveau fédéral, le caractère contraire *aux mœurs* de l'activité prostitutionnelle. Il faudrait ensuite définir, après évaluation des réglementations communales et cantonales, des normes fédérales applicables aux établissements du sexe et examiner l'opportunité de compléter ou d'adapter la législation spéciale en matière de poursuite pénale, de protection des victimes et de droit des étrangers. A savoir, en matière de poursuite pénale: compléter ponctuellement les infractions prévues et réexaminer les dispositions du CPP et de la LAVI sous l'angle du statut des victimes. En matière de droit des étrangers: unifier, par une adaptation des prescriptions actuelles, les pratiques d'admission cantonales à l'égard des travailleuses du sexe en provenance de pays membres de l'UE/AELE (entériner leur statut d'indépendant). Enfin, il s'agirait de supprimer le statut d'artiste de cabaret, à savoir la dérogation aux conditions d'admission aujourd'hui accordée aux danseuses originaires de pays hors UE/AELE et d'examiner les possibilités d'assouplir les conditions de l'aide au retour et d'admission au séjour pour les personnes victimes de violences ou d'exploitation (victimes LAVI) dans l'exercice du travail du sexe.

Volet coordination: Pour se donner les moyens de reconnaître les cas d'exploitation et assurer la cohérence transversale des actions menées, il serait utile de créer une commission de coordination pour le travail du sexe, sur le modèle du SCOTT. Celle-ci serait, idéalement, ancrée dans une base légale qui préciserait les acteurs impliqués. Cette commission, dont le mandat ne se bornerait pas à déceler des cas d'exploitation, servirait également de relais pour coordonner les mesures prises pour renforcer les droits des travailleuses du sexe et responsabiliser les consommateurs de sexe tarifé. Outre la coopération nationale, il s'agirait également de développer la coordination internationale, primordiale en matière de protection, en particulier dans la lutte interétatique contre la traite des êtres humains.

Volet opérationnel: Pour pouvoir mettre en œuvre les mécanismes actuels – et futurs – de protection contre la traite des êtres humains, il importe de sensibiliser les autorités d'exécution impliquées et de les doter de suffisamment de ressources. Il faudrait notamment évaluer la dotation en ressources des unités de police spéciales, des ministères publics, des services spécialisés d'assistance aux victimes et du secrétariat du SCOTT.

Volet prévention et sensibilisation: Réaffirmant l'importance du travail de prévention et de sensibilisation, le groupe d'experts note qu'à la différence des deux volets précédents, ce travail implique souvent des ONG, à l'origine de divers projets et initiatives destinés à améliorer la protection des travailleuses du sexe. Toutefois, faute de ressources, ces initiatives restent ponctuelles et manquent d'efficacité. Le manque de ressources rend souvent impossible le travail social de proximité – dont l'effet préventif est pourtant démontré –, tout comme l'offre de conseils à bas seuil. Il empêche aussi de proposer suffisamment de cours, notamment d'autodéfense et de langue. Pour améliorer la couverture territoriale des actions de prévention

des ONG, il serait utile de conclure des contrats de prestations entre les pouvoirs publics et les services spécialisés dans le conseil aux travailleuses du sexe.

Enfin, pour pérenniser l'effort de sensibilisation, il conviendrait de créer un service (fédéral) neutre spécialisé dans les questions liées au travail du sexe, doté là encore de suffisamment de ressources.

### Perspectives et suite des travaux

La thématique sur laquelle a travaillé le groupe d'experts se caractérise par une forte dynamique (qui devrait perdurer, du moins à moyen terme) et s'inscrit dans un contexte appelé à changer à la faveur des projets législatifs en cours dans les pays voisins et des différentes révisions de lois qui se profilent en Suisse –celle notamment de la loi sur les étrangers, qui devra être mise en conformité avec les nouvelles dispositions constitutionnelles. Pour se donner les moyens de concrétiser les mesures proposées, mais aussi de répondre aux changements qui se profilent, il est essentiel de poursuivre les travaux engagés et de les institutionnaliser. Les mesures proposées forment un plan d'action pluriannuel, dont la mise en œuvre dépendra de la coopération entre la Confédération et les cantons. La Confédération pourra jouer, à cet égard, un rôle de plateforme en vue de définir et de développer, avec les cantons et en association avec la société civile, une politique et des pratiques portées à l'échelle nationale.

## 5 Annexes

### 5.1 Liste des membres du groupe d'experts

<b>Hilber Kathrin</b>	<b>Présidence</b>
Angelini Rebecca	Centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes (FIZ)
Bühler Carmela	Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)
Derrer Balladore Ruth	Union patronale suisse (UPS)
Jud Huwiler Ursina	Office fédéral des migrations (ODM)
König Jürg	Union suisse des arts et métiers (USAM)
Mesaric Boris	Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT)
Micieli Cristina	Association des offices suisses du travail (AOST)
Müller Corina	Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)
Ott Alexander	Association des services cantonaux de migration (ASM)
Rossat-Favre Colette	Office fédéral de la justice (OFJ)
Torche Denis	Travail.Suisse
Werder Christina	Union syndicale suisse (USS)
Wigger Martha	Réseau suisse des organisations, projets et personnes qui défendent les intérêts des travailleuses et travailleurs du sexe (Pro-KoRe)

Equipe de projet ODM: Ursina Jud Huwiler (responsable), Boiana Krantcheva, Ramona Passarelli

## 5.2 Modèle suisse – mesures recommandées

### 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 <sup>152</sup>	Objet de la mesure	Impact– effet protecteur (attendu)	Champ de compétence/mise en œuvre	Echéance	Base légale (actuelle/nouvelle)
1.	a) Droit des étrangers	<p><b>Révision des directives OLCP et de la circulaire de l'ODM de janvier 2012 – Recommandations sur la problématique du milieu érotique</b></p> <p>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.</p>	Sécurité juridique, pratique unifiée à l'échelle suisse	Administration fédérale/ODM	CT	ALCP Directives OLCP Circulaires
2.	a) Droit des étrangers	<p><b>Suppression du statut d'artiste de cabaret</b></p> <p>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.</p>	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	<p><b>Aide au retour (fédérale) en faveur des travailleuses du sexe indigentes ou victimes d'exploitation</b></p> <p>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 au sens de la LAVI.</p>	Réintégration et conditions améliorées dans le pays d'origine	Politique/administration	LT	<p>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</p> <p>Dispositions à réviser, nécessité de</p>

<sup>152</sup> Structure du tableau et dénominations conformes au libellé du mandat (cf. chap. 1.1, p. 8)

	Domaine d'intervention <sup>152</sup>	Objet de la mesure	Impact– effet protecteur (attendu)	Champ de compétence/mise en œuvre	Ech éan ce	Base légale (ac-tuelle/nouvelle)
						nouvelles bases lé-gales
4.	<b>a) Droit des étran-gers/droit du tra-vail</b>	<b>Autorisation du séjour de personnes victimes d'une infraction LAVI dans l'exercice du travail du sexe</b>  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 com-pléter/réviser
5.	<b>b) Droit des con-trats</b>	<b>Abandon du caractère contraire aux mœurs</b>  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, jurispru-dence <sup>153</sup> , év. néces-sité d'une nouvelle loi spéciale
6.	<b>b) Droit des con-trats</b>	<b>Contrat-type d'activité indépendante à l'usage des travailleuses du sexe et des gérants de maisons closes</b>  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 services de sécurité, ainsi que le mode de paiement électronique.	Meilleures conditions de travail des travailleuses du sexe, renforcement de leurs droits, possibilité d'exercer leurs droits	Politique/adminis-tration fédérale (DFJP)	MT	

<sup>153</sup> 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 <sup>152</sup>	Objet de la mesure	Impact– effet protecteur (attendu)	Champ de compétence/mise en œuvre	Ech éan ce	Base légale (ac-tuelle/nouvelle)
7.	<b>b) Droit des con-trats</b>	<b>Procédure de décompte simplifiée pour les cotisations sociales des travail-leuses du sexe</b>  P. ex. fixer des cotisations forfaitaires.	Affiliation aux assurances sociales	Confédéra-tion/cantons	LT	Sur le modèle des procédures simpli-fiées prévues pour le personnel do-mestique (à la diffé-rence que l'activité est exercée à titre indépendant)
8.	<b>d) Police/autorités de poursuite pé-nale</b>	<b>Poursuite plus active des infractions pour permettre l'application efficace des instruments existants</b>  - 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 ré-pression des infractions  - SCOTT: amélioration de la coopéra-tion internationale et déploiement de mesures de lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation	Confédéra-tion/cantons	MT	
9.	<b>d) Police/autorités de poursuite pé-nale</b>	<b>Examen de l'opportunité d'une révision du CPP</b>  - 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 per-sonnes ayant subi, du fait de l'infraction, une atteinte directe à leur intégrité person-nelle.	- 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 <sup>152</sup>	Objet de la mesure	Impact– effet protecteur (attendu)	Champ de compétence/mise en œuvre	Echéance	Base légale (actuelle/nouvelle)
10.	<b>d) Police/autorités de poursuite pénale et</b> <b>h) Protection des victimes</b>	<b>Exercice systématique des droits de la victime (droits existants)</b>  - 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, p. 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.	<b>d) Police/autorités de poursuite pénale</b>	<b>Offre de formation continue pour les acteurs concernés</b>  - <b>Création d'unités spécialisées dans les corps de police:</b> sensibiliser à la nécessité de combattre la stigmatisation du travail du sexe  - <b>Sensibilisation des juges et des procureurs</b> 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	



	Domaine d'intervention <sup>152</sup>	Objet de la mesure	Impact– effet protecteur (attendu)	Champ de compétence/mise en œuvre	Echéance	Base légale (actuelle/nouvelle)
12.	d) Police/autorités de poursuite pénale	<p><b>Développement des unités spécialisées dans les corps de police</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Assurer une présence féminine suffisante dans les unités de police spécialisées.</li> <li>- Investir ces équipes d'un mandat d'investigation et non de contrôle.</li> <li>- Veiller à la diffusion de brochures d'information sur les services de conseil disponibles et la prévention santé (hors conseils).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instauration facilitée d'un climat de confiance</li> <li>- Risque d'exploitation moindre</li> <li>- Eradication de la stigmatisation des travailleuses du sexe par la police</li> </ul>	Canton/police	MT	
13.	d) Police/autorités de poursuite pénale	<p><b>Examen de l'opportunité d'inscrire dans le code pénal les infractions suivantes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Encouragement de la prostitution par métier (art. 195 CP)</b> (variante aggravée de l'infraction visée à l'art. 195).</li> <li>- <b>Infraction de proxénétisme passif/ initiative parlementaire Carlo Sommaruga 13.423</b> (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).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Répression plus sévère des auteurs</li> <li>- Meilleure poursuite pénale</li> </ul>	Politique	LT	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Extension proposée de l'art. 195 CP</li> <li>- Usure, cf. art. 157 CP</li> </ul>
14.	e) Réglementation légale de la prostitution	<p><b>Evaluation des textes communaux et cantonaux en matière de travail du sexe (loi, ordonnances, restrictions de lieu)</b></p> <p>Avant d'adopter une législation fédérale, soumettre les réglementations en vigueur à une évaluation scientifique et rigoureuse quant à leur effet protecteur.</p>	Caractère protecteur (avéré) de la loi	Mandat: Confédération/cantons/EEA <sup>154</sup> , exécution: travail scientifique	LT	

<sup>154</sup> Commission de coordination fédérale sur les questions de commerce du sexe, cf. mesure n° 19

	Domaine d'inter- vention <sup>152</sup>	Objet de la mesure	Impact– effet protecteur (attendu)	Champ de com- pétence/mise en œuvre	Ech éan ce	Base légale (ac- tuelle/nouvelle)
15.	<b>e) Réglementation légale de la prosti- tution</b>	<b>Adoption d'une réglementation fédérale en matière de travail du sexe</b>  Options -Instituer un mécanisme à teneur préventive. -Examiner les possibilités de responsabiliser les gérants (selon évaluation des expériences faites 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).	- Reconnaissance du travail du sexe en tant que profession  - pratique unifiée à l'échelle suisse  - Sécurité juridique  - Condition améliorée des travailleuses du sexe	Politique	LT	Réglementations cantonales  Contrariété aux mœurs non encore levée
16.	<b>f) Prévention</b>	<b>Accès à des consultations à bas seuil</b>  - Garantir aux travailleuses du sexe une offre de conseils à large spectre et dévelop- per 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 com- plet à l'usage des victimes de violences et/ou de traite humaine, doté des res- sources nécessaires.	- Offre d'information à bas seuil - Condition améliorée des travail- leuses du sexe	Cadre législatif et financement: Con- fédération, 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.	<b>f) Prévention</b>	<b>Diffusion de brochures d'information dans les pays d'origine, notamment au travers des représentations suisses à l'étranger</b>  Concevoir une brochure disponible en plu- sieurs langues, pour informer les candidats	Travail d'information et de sensibilisa- tion en amont, dans les pays d'origine	Administration fé- dérale (DFJP/DFAE)	CT	

	Domaine d'inter- vention <sup>152</sup>	Objet de la mesure	Impact– effet protecteur (attendu)	Champ de com- pétence/mise en œuvre	Ech éan ce	Base légale (ac- tuelle/nouvelle)
		à la migration sur leurs perspectives (sta- tuts) et sur les risques à connaître et indi- quant des adresses utiles pour trouver con- seil. Brochure de portée générale (non limi- tée au secteur du sexe tarifé).				
18.	<b>f) Prévention/ d) Poursuite pé- nale</b>	<p><b>Développement de la coopération entre la police, les autorités de poursuite pénale et les ONG:</b></p> <p>- <b>Organiser des tables rondes sur le thème du travail du sexe</b>, sur le modèle des tables rondes cantonales contre la traite des êtres humains.</p> <p>- <b>Déterminer s'il y a lieu de retenir comme bonne pratique le schéma Competo/KOGE.</b></p> <p>Développer la coopération entre la police, les autorités de poursuite et les ONG.</p>	Meilleure coordination entre les différents acteurs concernés, efficacité accrue des poursuites pénales, possibilité d'identifier des victimes	Cantons, ONG	MT	
19.	<b>f) Prévention/ g) Relations pu- bliques</b>	<p><b>Institution d'une Commission fédérale de coordination pour les questions du commerce du sexe (titre provisoire)</b></p> <p>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.</p>	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.	<b>f) Prévention/ g) Relations pu- bliques</b>	<p><b>Création d'un service (fédéral) spécialisé dans les questions de travail du sexe</b></p> <p>Créer, pour ce domaine, un service chargé des relations publiques, des travaux</p>	Sensibilisation de l'opinion	Confédération	MT/ LT	Nécessité d'une nouvelle base légale

	Domaine d'intervention <sup>152</sup>	Objet de la mesure	Impact– effet protecteur (attendu)	Champ de compétence/mise en œuvre	Echéance	Base légale (actuelle/nouvelle)
		médiatiques et de l'organisation de colloques (en coopération avec la Commission de coordination).				
21.	<b>f) Prévention / g) Relations publiques</b>	<b>Efforts ciblés et concertés (projets, actions, travail médiatique, év. campagnes)</b>  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.	<b>h) Protection des victimes</b>	<b>Meilleure dotation en ressources des centres de consultation pour victimes de traite</b>  -Proposer un conseil à large spectre.  - Prévoir un programme complet de protection des victimes de traite, comprenant des possibilités d'hébergement/des logements protégés.  - Proposer un conseil juridique.	-Sécurité accrue des personnes en situation de précarité  - Possibilité des victimes d'exercer leurs droits  - Spécialisation des conseils déclinés en conseil aux victimes de violence et en conseil aux victimes de traite	Financement: Confédération/cantons	MT	Base légale de financement
23.	<b>h) Protection des victimes</b>	<b>Evaluation des besoins en ressources des ONG</b>  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	

	Domaine d'intervention <sup>152</sup>	Objet de la mesure	Impact– effet protecteur (attendu)	Champ de compétence/mise en œuvre	Echéance	Base légale (actuelle/nouvelle)
24.	i) Coopération bilatérale et multilatérale	<b>Examen des possibilités d'améliorer l'entraide internationale en matière pénale</b>  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/multilatérale	<b>Augmentation des moyens alloués à la coopération internationale</b>  - Développer la coopération internationale avec les pays d'origine pour enrayer les causes (prévention) de la traite humaine (p. 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 (p.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	
26.	i) Coopération bilatérale/multilatérale	<b>Formation (initiale et continue) des sections visas des ambassades suisses auprès des pays d'origine concernés</b>  Sensibiliser davantage, proposer des consultations ciblées.	Sensibilisation	DFAE/DFJP	CT	

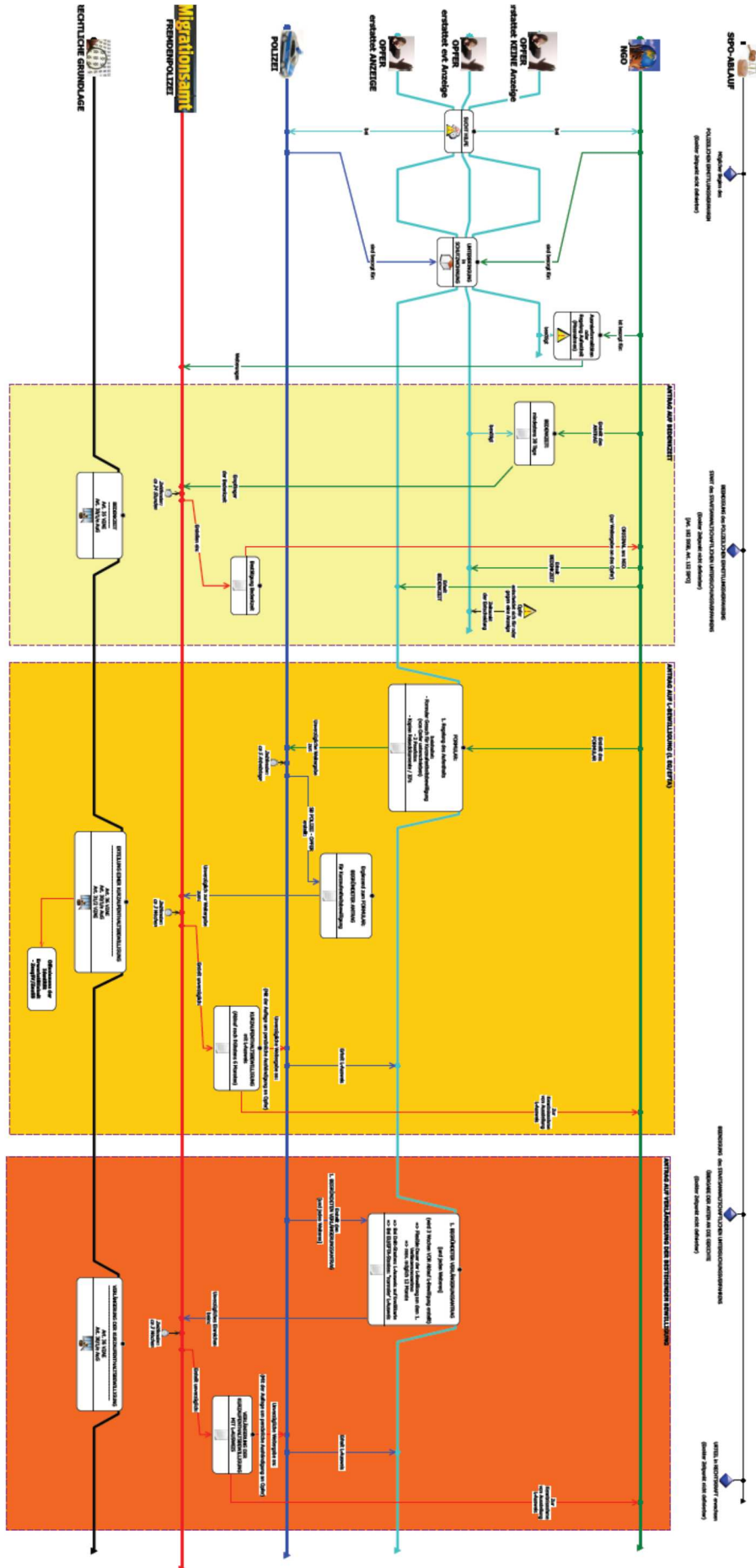
### 5.3 Mesures abandonnées

Les mesures suivantes n'ont, à l'examen, pas été retenues par la majorité des experts.

	<b>Domaine d'intervention</b>	<b>Objet de la mesure</b>
1.	<b>a) Droit des étrangers</b>	<b>Octroi, aux artistes de cabaret originaires de pays hors UE/AELE, d'une autorisation de séjour B les autorisant à changer d'emploi</b>
2.	<b>a) Droit des étrangers</b>	<b>Substitution du statut d'artiste de cabaret par un statut de prostitué(e)</b> Autoriser la prostitution légale des artistes de cabaret –étendre le statut d'artiste de cabaret aux travailleuses du sexe.
3.	<b>a) Droit des étrangers</b>	<b>Extension du champ d'application de l'art. 34 OASA à tous les secteurs</b> Étendre 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.	<b>a) Droit des étrangers</b>	<b>Abrogation de la circulaire de l'ODM de janvier 2012/recommandations sur la problématique du milieu érotique</b>
5.	<b>a) Droit des étrangers/ b) Droit des contrats</b>	<b>Libre choix entre le statut d'indépendant ou non</b> - 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>b) Droit des contrats</b>	<b>Possibilité d'exercer l'activité à titre dépendant</b> 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.	<b>c) Contrôles du marché du travail</b>	<b>Désignation du commerce du sexe comme branche en observation renforcée en 2014</b>
8.	<b>d) Police/autorités de poursuite pénale</b>	<b>Inscription dans le CP d'une nouvelle infraction –pénalisation des clients de la prostitution</b> -Modèle suédois - Modèle allemand: pénalisation des clients qui recourent aux services sexuels de victimes de traite des êtres humains

	<b>Domaine d'intervention</b>	<b>Objet de la mesure</b>
9.	<b>e) Réglementation de la prostitution</b>	<b>Réglementation du travail du sexe au niveau fédéral</b> -prévoyant une obligation d'annonce pour les travailleuses du sexe - instaurant un régime d'autorisation pour les travailleuses du sexe
10.	<b>e) Réglementation de la prostitution</b>	<b>Loi-type pour les cantons</b> Élaborer une loi-type à l'usage des cantons qui n'ont pas réglementé ce domaine.
11.	<b>f) Prévention</b>	<b>Régime d'autorisation</b> Définir des critères que devraient remplir les personnes exerçant la prostitution –par analogie à ce qui se fait pour d'autres professions à risques –, p. ex. un niveau minimum de connaissance d'une langue nationale.
12.	<b>f) Prévention</b>	<b>Extension des tables rondes en place pour y inclure la thématique du travail du sexe</b> (plutôt que d'organiser des tables rondes distinctes)
13.	<b>f) Prévention</b>	<b>Introduction d'une obligation d'annonce préalable, faite aux personnes qui se prostituent, toutes nationalités confondues (avec tenue d'un registre ou non)</b>

## 5.4 Koge (comité de coopération)





## 5.5 Competo

