



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Direction de la sécurité et de la justice DSJ  
Sicherheits- und Justizdirektion SJD

Grand-Rue 27, 1701 Fribourg

T +41 26 305 14 03, F +41 26 305 14 08  
www.fr.ch/dsj

*Fribourg, le 3 février 2021*

Rapport à l'intention du Conseil d'Etat

## **Commission consultative dans le domaine de la prostitution – Rapport pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2020**

### **1. Introduction**

La loi sur l'exercice de la prostitution (ci-après : LProst ; RSF 940.2) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Son article 20 al. 1, lit. f prévoit que la Commission consultative dans le domaine la prostitution (ci-après : la Commission) élabore un rapport à l'intention du Conseil d'Etat. Pour la période du présent rapport, la Commission s'est rencontrée à une reprise, le 20 février 2020, la crise sanitaire liée à COVID-19 ayant fortement impacté les services de la DSJ.

La Commission est présidée par le Directeur de la sécurité et de la justice Maurice Ropraz et est constituée, à fin 2020, des membres suivant-e-s :

- > Bernhard Schneiter, Chef de section, Service public de l'emploi (DEE) ;
- > Christian Noser, Chef de service adjoint du Service de la population et des migrants (DSJ) ;
- > Catherine Christinaz, Procureure au sein du Ministère public (MP) ;
- > Catherine Telley, conseillère en santé sexuelle, Service du médecin cantonal (DSAS) ;
- > Jean-Claude Ding, Chef ad interim du commissariat criminel, Police cantonale (DSJ) ;
- > Patrice Borcard, Préfet de la Gruyère (DIAF) ;
- > Monika Aeschlimann, collaboratrice de l'association Solidarité Femmes Fribourg ;
- > Corinne Siffert, Responsable du Programme Grisélidis.

Le secrétariat scientifique est assuré par Madame Lorraine Ducommun, conseillère juridique à la DSJ.

Le présent rapport (huitième rapport) se destine à renseigner le Conseil d'Etat sur la mise en œuvre de la loi sur l'exercice de la prostitution, sur l'évolution du milieu de la prostitution dans le canton de Fribourg, sur les diverses problématiques et sujets traités par la Commission.

Il est précisé à titre liminaire que la Commission n'a, en 2020, pas pu mener à bien les projets prévus pour cette année (mise à jour de la FAQ et rencontre avec la commission vaudoise dans le domaine de la prostitution), en raison de l'impact de la crise sanitaire sur les différents services de l'Etat impliqués dans la gestion de la crise et des diverses restrictions

## 2. Avant-propos : Impacts de la crise sanitaire sur le milieu de la prostitution

La période du présent rapport a été marquée par la crise sanitaire du COVID-19. Dans un intérêt de santé publique, l'exercice des activités de la prostitution a été à plusieurs reprises interdit ou fortement limité (de mars à juin 2020 par la Confédération et de novembre à décembre 2020 par le Conseil d'Etat fribourgeois ; actuellement : restrictions des horaires, interdiction d'exercer entre 19h00 et 6h00). Sur le plan économique, les mesures ont eu un impact considérable sur la situation des tenanciers et tenancières de salon de prostitution ainsi que des travailleurs et travailleuses du sexe.

Les mesures d'interdiction de la prostitution ont exercé de fortes pressions financières sur les travailleuses, ces dernières n'étant souvent plus en mesure de subvenir à leurs besoins ou à ceux des familles résidant à l'étranger. L'incertitude due à la crise sanitaire a entraîné une hausse des demandes de renseignements concernant un changement de domaine d'activité. Les inscriptions à la Caisse de compensation ont également augmenté. Finalement, certain-e-s travailleurs et travailleuses ont mis un terme à leur occupation.

Certaines travailleuses ont fait le choix de poursuivre leurs activités en dépit de l'interdiction. La crainte de se voir infliger une amende, de même que celle de contracter le coronavirus, ont alors fréquemment représenté des sources d'inquiétude supplémentaires. Par ailleurs, certains clients ont exercé des pressions sur les travailleuses afin de bénéficier de prestations tarifées en dépit des mesures d'interdiction.

Pendant la période où les mesures d'interdiction de la prostitution étaient en vigueur, certain-e-s travailleurs et travailleuses du sexe sont allé-e-s travailler dans des cantons où aucune mesure d'interdiction n'avait pas été prononcée, en particulier les cantons de Berne et de Vaud. De même, pendant les périodes où des mesures interdisant l'exercice de la prostitution étaient en vigueur dans d'autres cantons, des travailleuses et travailleurs du sexe, provenant principalement de Genève et des cantons suisses-allemands, sont venu-e-s exercer dans le canton de Fribourg.

Les mesures d'interdiction ont eu un impact sur la fréquentation du Programme Grisélidis, dévolu aux travailleurs et travailleuses du sexe, ainsi que des services étatiques en lien avec le milieu de la prostitution. Cet impact se retrouve concrètement dans les chiffres et activités mentionnés au chapitre 3 de ce rapport.

## 3. Mise en œuvre et application de la loi sur l'exercice de la prostitution

### 3.1. *Aspects sécuritaires et pénaux : contrôles policiers, enquêtes et poursuites pénales*

Pour la période du présent rapport, la Police cantonale a recensé 93 travailleuses du sexe (2019 : 172). Il sied de préciser que ce recensement ne reflète que le nombre d'annonces et non le nombre de travailleuses du sexe actives dans le canton. En effet, s'il existe une obligation d'annonce, il n'existe pas d'obligation d'annoncer son départ ou son retrait de l'activité de prostitution.

En outre, la Police cantonale a visité les appartements et salons de prostitution à 199 reprises (2019 : 339), procédé à 404 contrôles de travailleuses du sexe (2019 : 791) et établi 51 contacts avec des travailleuses du sexe recrutant sur internet (2017 : une quinzaine). 25 dénonciations ont été effectuées en lien avec la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20) (2019 : 45). Aucun titulaire de salon n'a été dénoncé pour infraction à la LProst (2019 : 2).

Durant la période du présent rapport, aucune procédure pénale relative à de l'encouragement à la prostitution (art. 195 du Code pénal), respectivement traite d'êtres humains (art. 182 du Code pénal) n'a été ouverte. 32 ordonnances pénales relative à des prostituées pour défaut d'annonce au sens de l'art. 32a de l'ordonnance sur la libre circulation des personnes (OLCP ; RS 142.203) ont été prononcées. Une ordonnance pénale a été rendue pour, entre autres, infraction à l'art. 26 al.3 LProst. Cette ordonnance pénale a fait l'objet d'une opposition et son instruction est toujours en cours.

Enfin, durant la période concernée, aucune dénonciation pénale n'a été enregistrée (2019 : 0) et 2 ordonnances pénales ont été prononcées en application de la LProst par les Préfectures fribourgeoises (Sarine et Veveyse) (2019 : 0).

### 3.2. *Aspects administratifs : autorisations d'exploitation, tenue des registres, sanctions en application de la loi sur l'exercice de la prostitution*

En ce qui concerne les **autorisations d'exploiter des locaux destinés à la prostitution**, le canton compte, au 31 décembre 2020, 32 salons de prostitution soumis à autorisation (2019 : 35) :

- > Ville Fribourg : 23 (2019 : 25)
- > District de la Sarine : 1 (2019 : 1)
- > District de la Glâne : 2 (2019 : 2)
- > District de la Veveyse : 2 (2019 : 3)
- > District de la Gruyère : 2 (2019 : 2)
- > District de la Singine : 2 (2019 : 2)
- > Districts de la Broye et du Lac : 0 (2019 : 0)

Toutes ces autorisations font l'objet d'un réexamen régulier par les autorités concernées et sont pour la plupart renouvelées avec une durée de validité réduite de manière à suivre l'évolution de la situation. Plus ponctuellement, des procédures sont engagées lors du changement de la personne désignée comme responsable.

En raison de la crise sanitaire, l'exercice des activités de prostitution a été à plusieurs reprises interdit ou fortement limité. Le Service de la police du commerce (SPoCo) a adressé plusieurs courriers aux responsables concernés de façon à leur rappeler les nouvelles règles en vigueur et à les inviter à les respecter. Les mesures sanitaires ont eu un impact considérable sur la situation économique des tenanciers et tenancières et travailleurs et travailleuses du sexe.

Du point de vue de **la législation relative aux étrangers**, le Service de la population et des migrants (SPoMi) est chargé d'enregistrer les annonces qui lui sont transmises, sur la base de l'ordonnance fédérale sur les travailleurs détachés (ODét ; RS 823.201). 16 autorisations de séjour (2019 : 14) ainsi que 1 permis frontalier (2019 : 0) ont été renouvelés ou délivrés par le SPoMi à titre de travailleur ou travailleuse indépendant-e dans le domaine de la prostitution. Les travailleurs et travailleuses du sexe sont convoqué-e-s auprès du SPoMi pour venir retirer leurs autorisations de séjour, ce qui permet au SPoMi de donner de précieuses informations relatives au statut de travailleur ou de travailleuse indépendant-e. Cette pratique permet d'établir une relation de confiance avec les travailleuses et travailleurs du sexe dès lors qu'une personne de référence est désignée auprès du SPoMi pour le traitement de tous les dossiers en lien avec la prostitution.

En outre, le SPoMi a recueilli 737 annonces en ligne (2019 : 989), en application de l'ODét en lien avec la prostitution. Il ne s'agit toutefois pas du nombre de travailleurs et travailleuses actifs et actives, puisqu'une grande partie de ces personnes se rendent en Suisse à plusieurs reprises pour de courts séjours et s'annoncent donc plusieurs fois durant la même année.

En raison de la crise sanitaire, le nombre d'inscriptions des travailleuses du sexe à la Caisse de compensation a augmenté par rapport à 2019. Les inscriptions à la Caisse de compensation sont requises par le SPoMi à titre de moyen de preuve du statut de travailleur ou de travailleuse indépendant-e et permettent de bénéficier des prestations qui en découlent (allocations pour perte de gains). L'augmentation des inscriptions a été rendue possible grâce au travail d'information supplémentaire consenti par le SPoMi. Malgré la cessation d'activité de certaines travailleuses du sexe, une augmentation des départs à l'étranger n'a toutefois pas été constatée.

Le **contrôle des registres** au sens de l'article 11 LProst et 12 de l'ordonnance sur l'exercice de la prostitution s'est poursuivi. Cette obligation de tenir un registre est imposée aux titulaires de l'autorisation concernant les activités réglées par l'article 6 LProst, à savoir la mise à disposition de locaux destinés à l'exercice de la prostitution et la mise en contact de personnes exerçant la prostitution et de clients potentiels. Ces registres doivent contenir l'identité de toutes les personnes exerçant la prostitution dans les locaux mis à disposition, l'indication des diverses prestations fournies et les montants versés en contrepartie pour ces prestations (art. 11 LProst). Ces registres peuvent être contrôlés en tout temps par la Police cantonale (art. 11 al. 2 LProst).

La tenue des registres donne globalement satisfaction. Lors des contrôles, l'autorisation de travail décernée par le SPoMi, ainsi que les bases de données « police » priment sur les registres, ces derniers ne contenant qu'un nombre limité d'informations.

### 3.3. *Aspects préventifs : programmes de prévention, encadrement social et sanitaire, projets d'information*

Le travail de prévention sanitaire et d'accompagnement social est effectué principalement par le Programme Grisélidis, l'association Solidarité Femmes Fribourg et le Centre fribourgeois de santé sexuelle, rattaché au Service du médecin cantonal.

Durant la période concernée par le présent rapport, le **Programme Grisélidis** a continué son action de terrain. La fréquentation des activités du Programme Grisélidis a été sensiblement impactée par la crise sanitaire, en particulier pour des aides financières d'urgence, des aides au retour, des hébergements d'urgence, la constitution de dossier pour les services sociaux ou encore des demandes d'APG. La présence a augmenté dans les permanences sociales, tenues deux après-midi par semaine dans ses locaux (1'434 passages et 129 travailleuses du sexe rencontrées ; 863 passages et 106 travailleuses en 2019), lors desquelles un soutien est offert aux travailleuses du sexe dans leurs démarches administratives et en lien avec les autorisations relevant du droit des étrangers (autorisations d'exercer une activité lucrative). En revanche, du fait des mesures prévoyant l'interdiction de la prostitution de mi-mars à mi-juin, puis à nouveau de novembre à mi-décembre, la présence dans le bus à la Grand-Fontaine une fois par semaine, le jeudi soir de 21h30 à 23h30, n'a pu avoir lieu que partiellement (285 passages ; 960 en 2019). Les mesures sanitaires ont également entraîné une diminution des visites dans des salons de massages, une fois par semaine (32 contacts dans les salons ; 93 en 2019).

Dès juillet 2020, Grisélidis a continué à soutenir les travailleuses du sexe n'ayant pas d'aides de l'Etat, n'ont plus droit aux APG et qui, malgré la reprise du travail du sexe, n'arrivent pas à couvrir leurs charges et besoins, par manque de travail. Ainsi, à la fin décembre, le montant des aides COVID distribuées par le Programme Grisélidis s'élève à plus de CHF 70'000 (grâce au soutien financier de fondations, dons privés, communes, paroisses, communautés religieuses, etc.). Grisélidis a pu encore bénéficier du soutien actif des associations fribourgeoises pour compléter les aides (Croix-Rouge, Caritas, Fri-Santé, Cartons du cœur, collectif de la grève des femmes, etc.) par la distribution de bons et colis alimentaires, pour le paiement des factures et par des consultations médicales gratuites.

Durant toute l'année 2020, 3 travailleuses du sexe ont annoncé au Programme Grisélidis avoir contracté le COVID-19 et ont été soignées sur le territoire suisse. Ce chiffre est similaire aux cas observés au niveau national et dans le reste de la population suisse, les travailleuses et travailleurs du sexe étant déjà sensibilisées aux mesures sanitaires dans le cadre de leurs activités. Depuis le mois de mai 2020, le Programme Grisélidis a relayé auprès des travailleuses et travailleurs les règles d'hygiène contenues dans le plan protection émis par le réseau suisse des organisations de défense des travailleuses et travailleurs du sexe ProCoRé. Les recommandations concernaient notamment le port du masque, l'aération des locaux, le lavage fréquent des draps et le nettoyage des mains.

Enfin, de juillet à décembre 2020, le Programme Grisélidis a proposé des cours de conversation en français, une fois par semaine le mercredi, dans les bureaux de l'association (86 contacts ; 36 en 2019).

Confirmant sa volonté d'organiser une campagne de dépistage en dehors de la campagne annuelle de l'Aide suisse contre le Sida (ASS), le Programme Grisélidis a organisé trois séances de dépistage gratuit du VIH/syphilis dans le cadre de la campagne « Get tested » en collaboration avec le centre Empreinte. 24 tests ont été effectués auprès des travailleuses du sexe (2019 : 13). Le Programme Grisélidis souhaite poursuivre cet effort de dépistage en 2021. Une campagne de sensibilisation sur les travailleurs et travailleuses du sexe doit en outre être réalisée.

Le **centre LAVI Solidarité Femmes** a pris en charge 2 personnes (2019 : 3), victimes ou proches de victimes en lien avec le milieu de la prostitution.

Enfin, le **Centre fribourgeois de santé sexuelle**, rattaché au Service du médecin cantonal, est en contact régulier avec les travailleuses du sexe se rendant dans ses locaux pour une consultation médicale ou un entretien avec une conseillère en santé sexuelle (dépistage IST, test de grossesse, contraception d'urgence) et pour y acheter des préservatifs à un prix préférentiel. Ces visites permettent une écoute et un accompagnement de la part des professionnel-le-s de la santé.

#### **4. Evaluation de la loi sur l'exercice de la prostitution**

La législation cantonale relative à l'exercice de la prostitution est évaluée de manière positive. La LProst encourage la collaboration entre les différentes autorités et services socio-sanitaires concernés par la prostitution. Cette collaboration, basée sur la confiance, fonctionne à la satisfaction des différents acteurs concernés.

La collaboration entre les autorités et les travailleuses du sexe fonctionne bien. Les contacts entre les autorités et les tenanciers et tenancières des salons de prostitution de la Grand-Fontaine sont qualifiés de relativement bons, la collaboration pouvant encore s'améliorer dans la mesure où les

travailleuses et tenanciers recourraient au Programme Grisélidis plus fréquemment s'agissant des démarches pour l'obtention d'une autorisation de séjour.

La collaboration entre les autorités et les tenanciers est globalement bonne, bien qu'une certaine vigilance demeure de mise, par exemple lors de l'ouverture de nouveaux établissements dédiés à la prostitution.

## **5. Evolution du milieu de la prostitution**

La Commission suit l'évolution politique de la thématique de la prostitution également au niveau fédéral et international, au moyen d'une revue de presse préparée par la secrétaire de la Commission avant chaque séance.

L'évolution des pratiques dans le domaine de la prostitution est évaluée par la Commission.

Le SPoMi relève une tendance à l'augmentation des demandes d'autorisation de séjour provenant de personnes transsexuelles. La Commission suivra cet aspect durant 2021 afin d'examiner si cette tendance se confirme sur le long terme.

Durant l'année 2021, une attention particulière sera portée par la Commission sur la situation dans le milieu de la prostitution découlant de la crise sanitaire en 2020 et de l'évolution encore actuelle de la pandémie. En particulier, il est noté que des travailleuses du sexe qui ne recouraient auparavant pas aux services de l'Etat (ex. escorts) se sont manifestées auprès de Grisélidis en particulier. Cette tendance sera suivie en 2021 par la Commission pour examiner si elle se confirme ou s'il ne s'agissait d'un changement contextuel.

## **6. Conclusion**

La mise en œuvre de la loi sur l'exercice de la prostitution se déroule de manière tout à fait satisfaisante. Les autorités peuvent ainsi collaborer dans une dynamique positive, afin d'atteindre les buts fixés par la loi. A cet égard, cette dernière a permis d'améliorer les conditions de travail des travailleuses du sexe dans le domaine sanitaire. Les conditions sécuritaires doivent quant à elles toujours être suivies attentivement par la Commission.

L'année 2020 marquée par la pandémie de coronavirus a permis également aux autorités et entités en lien avec le milieu de la prostitution de se confronter à de nouveaux défis. La Commission suivra avec attention les impacts de la crise sanitaire sur le milieu de la prostitution.

Par cette collaboration et les rencontres régulières, les autorités disposent d'une vue d'ensemble sur les différents enjeux liés à la prostitution dans notre canton.

Le Président  
Maurice Ropraz

La Secrétaire  
Lorraine Ducommun