Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi sur la prostitution et la pornographie (LProst)

(Du 15 décembre 2004)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

La prostitution et la pornographie ne sont pas des activités commerciales comme les autres. Elles se nourrissent de l'exploitation du corps humain à des fins mercantiles et menacent directement, dans leur mode de fonctionnement, le droit de disposer librement de son corps. C'est afin de limiter les risques inhérents à la prostitution, et en réponse à un postulat émanant du Grand Conseil, que le Conseil d'Etat a décidé de légiférer sur la prostitution et la pornographie. Contrairement aux apparences, les deux thèmes sont liés: ils sont tous les deux susceptibles d'être articulés au détriment de la liberté individuelle et de la dignité humaine. De même, ils relèvent tous deux du commerce du sexe. Ce commerce n'est pas innocent. Il mène, selon les études les plus récentes à tous les abus, y compris à une banalisation du tourisme sexuel. Au surplus, ce commerce a connu au cours des dix dernières années, notamment grâce aux nouveaux médias électroniques, une véritable explosion.

Dans ce contexte général, et afin de garantir tout à la fois le respect des individus et l'ordre public, un Etat de droit se doit d'intervenir. Les interventions possibles sur la prostitution sont de trois types: la prohibition, l'abolition et la réglementation. La prohibition n'est ni envisageable, dans la mesure où elle porte atteinte à la liberté économique que garantit la constitution, ni souhaitable dans la mesure où elle renverrait le phénomène de la prostitution dans la clandestinité, ouvrant la porte à tous les abus faute de contrôle possible. L'abolition qui, dans la nomenclature courante, abolit non pas la prostitution mais toute réglementation de la prostitution, n'est pas une solution non plus. Elle ne protège pas suffisamment les personnes prostituées et limite les possibilités de prévention, de contrôle et de maîtrise du phénomène de la prostitution.

C'est donc pour le régime réglementariste que le Conseil d'Etat opte résolument. En effet, ce n'est qu'avec l'appui d'une réglementation qu'une action concertée, raisonnée et respectueuse de la liberté individuelle peut être initiée. En outre, le régime réglementariste permet de concilier des impératifs a priori aussi contradictoires que la liberté du commerce même en matière sexuelle et, par exemple, le maintien de l'ordre public.

De l'avis du Conseil d'Etat, la question de la prostitution doit être envisagée sous l'angle d'un triple objectif. Il s'agit de reconnaître à chacun la liberté de disposer de son corps sans aucune contrainte, de protéger les personnes prostituées et enfin de préserver enfin la population des nuisances induites par la prostitution et par toute activité à caractère pornographique en général.

Pour y parvenir, le projet de loi présenté aujourd'hui propose une législation claire et pondérée sur l'exercice de la prostitution et le commerce d'objets pornographiques. Il vise aussi des buts de prévention et de soutien à l'abandon de la prostitution. L'aliénation de son propre corps est rarement une décision délibérée: jamais du reste une personne prostituée ne souhaite un destin similaire pour ses enfants selon un sondage européen. Devant cette situation, il nous revient d'offrir des portes de sorties aux personnes prostituées sous la forme d'une cellule de coordination de prestations existantes, mais aujourd'hui dispersées entre de nombreux services de l'Etat, tels que le bureau du délégué aux étrangers, le service de l'emploi, les différents services de police, le service de la santé publique, le médecin cantonal, etc. Ceux-ci œuvrent sans discrimination en faveur de l'entier de la population résidente dans le canton de Neuchâtel.

Plus que jamais, devant l'explosion d'un marché du sexe qui se chiffre en dizaine de milliards de francs, des notions aussi indispensables que le respect de la dignité humaine et le droit fondamental à disposer de son corps doivent être promues et fortement réaffirmées. En proposant de légiférer sur la prostitution et la pornographie, c'est ce que souhaite faire le Conseil d'Etat.

I. INTRODUCTION

Le commerce lié à la prostitution et à la pornographie a connu au cours de la dernière décennie une explosion susceptible de compromettre durablement le respect de la dignité humaine autour duquel s'articule toute société ouverte et démocratique. A titre indicatif, selon les Nations Unies, le bénéfice dégagé par le trafic d'êtres humains lié à la prostitution se chiffrait encore en 1990 à moins d'un milliard d'euros. Il rapporterait aujourd'hui plus de 9 milliards d'euros, soit environ 15 milliards de francs annuels à ses initiateurs, souvent issus du crime organisé. Dans le même temps, le chiffre d'affaires mondial de la pornographie serait passé de quelque 6 milliards de dollars en 1983 à plus de 50 milliards aujourd'hui. Enfin, selon Interpol, le profit financier du trafic d'êtres humains dépasserait aujourd'hui ceux des armes ou de la drogue sur le plan mondial.

Devant ce développement exponentiel de l'industrie du sexe, notamment attribuable aux médias électroniques, les réponses divergent. Dans un rapport très controversé, l'Organisation Internationale du Travail (OIT) appelait par exemple en 1998 à une reconnaissance de l'industrie du sexe, dans le but d'améliorer les conditions et les droits des travailleurs du sexe. Cette recommandation est aujourd'hui suivie notamment par les Pays-Bas. A l'inverse, en 1999, la Suède devenait l'un des premiers pays à interdire l'achat de services sexuels sous peine d'amende ou d'emprisonnement.

On le voit à la lumière de ces deux exemples, la question de la prostitution et les solutions apportées donnent lieu à des réactions totalement divergentes, suivant les pays concernés. Pour sa part, le Conseil d'Etat fait sienne la position de l'ONU et reprend à son compte le préambule de la Convention de 1949 pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui: "(…) la prostitution et le mal qui l'accompagne, à savoir la traite des êtres humains en vue de la prostitution, sont incompatibles avec la dignité et la valeur de la personne humaine et mettent en danger le bien-être de l'individu, de la famille et de la communauté."

Pour rappel, la Suisse a ratifié en 1997 la Convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW). En particulier, l'article 6 vise à abolir le trafic des femmes et l'exploitation de la prostitution. Le Canton de Neuchâtel, par le présent rapport et la loi qui en découle, apportera sa contribution au respect des engagements pris par la Suisse.

C’est dans ce contexte qu’intervient le Conseil d’Etat, à l’instar du canton de Vaud dont le Grand Conseil a adopté une loi sur l'exercice de la prostitution en mars 2004. D’autant qu’en Suisse, les dispositions légales applicables en matière de prostitution et de pornographie se limitent essentiellement aux dispositions du code pénal (cf. annexe 1). L'ordonnance fédérale limitant le nombre des étrangers contient certes des dispositions spécifiquement destinées aux danseuses de cabarets, dont certaines s'adonnent à la prostitution bien que leur autorisation de travail en Suisse ne soit pas destinée à cette fin, mais ces dispositions ne traitent pas directement de la prostitution. L'arrêté concernant les conditions d'engagement ainsi que la fixation du nombre par établissement de danseuses de cabaret (cf. annexe 2), récemment modifié par le Conseil d'Etat et actuellement contesté devant le Tribunal fédéral, contient des dispositions d'application de ladite ordonnance. Ce cadre législatif ne facilite pas la tâche des cantons. Le Conseil d'Etat est préoccupé par le développement de la prostitution depuis plusieurs années. Comme il n'existe pas d'associations spécialisées sur cette question dans le canton de Neuchâtel, il a fallu analyser et évaluer la situation pour arriver au résultat présenté aujourd'hui.

Afin de développer plus avant son action visant à protéger les personnes victimes de l’industrie du sexe – volonté qui rejoint celle du Grand Conseil qui a accepté le postulat Béatrice Bois 01.112 –, le Conseil d’Etat juge nécessaire de légiférer et propose de réunir en un seul et même objet les questions liées à la prostitution et celles touchant à l'exploitation de la pornographie. Dans les deux cas, il s’agit d’une activité commerciale susceptible d’être développée au détriment de la dignité humaine en général et de la dignité de la femme en particulier. Dans les deux cas, une partie de la population – les mineurs – doit être spécifiquement protégée des nuisances induites possibles. Dans les deux cas, enfin, et comme pour la plupart des autres activités commerciales, des contrôles doivent permettre de limiter les impacts négatifs que peuvent avoir la prostitution et la pornographie sur les personnes exerçant ces activités, sur leurs clients et sur les tiers, qu’ils soient touchés individuellement ou collectivement, comme ce peut être le cas sur le domaine public.

C’est l’objet du présent rapport qui répond en outre au postulat Béatrice Bois 01.112 amendé par le député Damien Cottier, accepté le 26 mars 2001 et rédigé en ces termes:

01.112
26 mars 2001
Postulat Béatrice Bois
Commerce du sexe dans le canton de Neuchâtel

Eu égard à "l'explosion" du commerce du sexe dans le canton de Neuchâtel, le Conseil d'Etat est prié:

- *de freiner le développement en nombre des cabarets, voire de le diminuer en étant plus restrictif lors de l'octroi des patentes et de la définition du contingent "d'artistes" admissibles;*

- *d'exercer des contrôles administratifs plus fréquents et plus rigoureux auprès des tenanciers de cabarets et des agences de placement, dans le but de mieux protéger les "artistes" des abus auxquels elles et ils pourraient être exposés;*

- *d'instituer des mesures sanitaires et une assistance sociale auprès des plus démunies de ces personnes;*

– *de mieux contrôler l'activité des sex-shops et la distribution des revues pornographiques, notamment à l'égard des jeunes.*

Cosignataires: M.-A. Crelier-Lecoultre, D. Barraud, R. Wüst, F. Perrin-Marti, F. Cuche, H.U. Weber, M., Giovannini, S. Vuilleumier, R. Jeanneret, A. Crameri, O. Duvoisin, P. Erard, J.-J. Delémont, H. Deneys, C. Borel, M. Donati, Ph. Loup et B. Soguel.

II. ASPECTS PHILOSOPHIQUES, HISTORIQUES ET DOCUMENTAIRES

Il est de coutume, lorsqu'on parle de prostitution, d'user de litotes diverses. L'une des plus pernicieuses fait du commerce sexuel "le plus vieux métier du monde". L'expression, pour courante qu'elle soit, contient en elle une forme de fatalisme qui est philosophiquement, culturellement et même économiquement contestable. Parler du "plus vieux métier du monde" revient en effet à en justifier la permanence et à en banaliser les effets: la prostitution aurait ainsi toujours existé et devrait continuer d'exister à l'avenir sur le même mode et sans intervention de l'Etat.

Philosophiquement, ce fatalisme historique ne se justifie en aucune manière. La permanence historique de phénomènes ou de pratiques ne les rend pas à elle seule justifiables. En outre, culturellement, une société ne saurait accepter durablement que certains de ses membres soient réduits à l'état d'objets susceptibles de se vendre ou d'être vendus sans intervenir pour protéger leur liberté, leur intégrité et leur dignité.

Enfin, si la prostitution est en effet historiquement attestée dans toutes les sociétés organisées, elle n'a jamais atteint l'ampleur connue à ce jour: à la mondialisation de l'économie et à la généralisation d'Internet répondent l'explosion du phénomène de la prostitution – qui va aujourd'hui jusqu'à la reconnaissance et à l'exploitation économique du tourisme sexuel – et la généralisation de la pornographie.

2.1. Causes sociales de la prostitution

Les causes sociales de prostitution recensées à ce jour sont évidemment multiples. Toutefois, quelle que soit la diversité des causes, il est possible de dégager des facteurs communs susceptibles d'entraîner un individu à la prostitution.

Au premier rang de ces facteurs communs, il faut mentionner les traumatismes d'ordre physique et/ou sexuel. Selon une étude française, menée par la délégation du Sénat aux droits de la femme et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, la maltraitance, l'abus sexuel, le viol ou l'inceste auraient été subis pendant leur enfance par près de 80% des personnes prostituées. Ces maltraitances représentent une cause manifeste du phénomène de la prostitution dans la mesure où elles débouchent généralement sur la perte de l'estime de soi, ainsi que sur un grand isolement social ou affectif.

La même étude mentionne comme cause de prostitution la problématique d'une sexualité mal résolue, notamment en ce qui concerne l'homosexualité lorsqu'elle est mal acceptée par l'entourage.

A ces causes d'ordre physique ou psychologique, il convient d'ajouter des causes matérielles connues et répertoriées. Les questions liées à l'argent et, en corollaire, à l'endettement mais surtout aux besoins de stupéfiants ou d'alcool représentent des causes directes de la prostitution. Toutes les situations liées à des addictions ou à une

dépendance quelconque exigent des moyens financiers souvent importants. Dans ce contexte, et afin de satisfaire des besoins généralement contraints, la personne souffrant de ces types de troubles peut aller jusqu'à la prostitution. Dans le même état d'esprit, l'endettement représente une contrainte suffisante à pousser quelqu'un vers la prostitution, faute d'autres solutions. Même si les aides sociales en Suisse permettent de pallier le plus souvent ce genre de problème, il n'en va pas toujours de même à l'étranger. Au final, c'est toutefois en Suisse que des personnes sont amenées ou contraintes à la prostitution.

Quel que soit le cas de figure, la prostitution est rarement le résultat d'une démarche volontaire, mais bien plutôt l'aboutissement d'une violence familiale, sociale ou économique vécue dans un état de plus ou moins grande conscience.

2.2. Société, prostitution et pornographie

Sur ce point au moins, il faut s'opposer clairement aux poncifs populaires qui invoquent souvent la liberté des personnes prostituées à disposer de leur corps. Cette vision, pour confortable et déculpabilisante qu'elle soit, ne correspond que rarement à la réalité. A moins d'y être contraint, il est rare qu'une personne choisisse consciemment sa propre aliénation tant physique que sociale et parfois même mentale. Même si la liberté de disposer de son corps est une conquête démocratique intimement liée aux droits humains, et c'est dans ce sens-là qu'il faut la comprendre, elle ne permet pas de banaliser la prostitution.

Par ailleurs, il convient de pointer du doigt le rôle joué par les médias dans la banalisation tout à la fois de la prostitution et de la pornographie. Alors qu'il y a quelques années encore, la diffusion d'un film licencieux sur une chaîne de télévision publique faisait débat, on assiste aujourd'hui à une floraison d'émissions dont le principe, sous couvert de séduction, relève purement et simplement de la pornographie.

Evidemment, il ne nous revient pas ici de juger de la rigueur morale de certains médias en mal d'audience, mais il convient de relever la forte évolution de la capacité d'acceptation sociale face à des manifestations évoquant de près ou de loin la prostitution.

2.3. Prohibition, abolition et réglementation

Trois régimes juridiques peuvent s'appliquer à l'exercice de la prostitution.

En premier lieu, le régime dit prohibitionniste interdit et pénalise la prostitution, son organisation et son exploitation. Les personnes prostituées, les proxénètes et les clients sont théoriquement tous susceptibles de poursuites. Ce système, qui est le plus rare, prévaut aujourd'hui dans la plupart des Etats américains, en Chine, dans les pays du Golfe persique. Sur le plan européen, seule la Suède s'en est inspirée dès 1999 en décidant de punir pénalement les clients.

En deuxième lieu, le régime abolitionniste condamne l'exploitation de la prostitution – soit le proxénétisme – mais ni les personnes qui s'y livrent, ni leurs clients. Il convient de rappeler le sens premier du terme d'abolitionnisme. L'abolition qui est visée est en effet celle de la réglementation et non celle de la prostitution elle-même. Paradoxalement, et dans la mesure où il accorde une importance primordiale à la réinsertion des personnes prostituées (au surplus considérées comme des victimes), le régime abolitionniste vise aussi, *in fine*, à l'éradication de la prostitution. Enfin, le régime abolitionniste peut être considéré comme majoritaire à l'échelon mondial. Les 72 pays qui ont ratifié la Convention de l'ONU du 2 décembre 1949 pour la répression de la traite des êtres

humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui sont en effet considérés comme abolitionnistes.

Enfin, le régime réglementariste admet l'exercice de la prostitution, laquelle est dès lors considérée comme une activité qu'il est nécessaire d'organiser et de contrôler légalement. Ce régime a notamment cours aux Pays-Bas, et, dans une moindre mesure, dans des pays comme l'Allemagne, la Grèce ou la Turquie. Les personnes prostituées doivent toutefois être en règle au regard de la législation sur l'immigration; celles qui n'ont pas de papiers sont condamnées de fait à une clandestinité et une précarité aggravées.

III. REGIMES JURIDIQUES DE LA PROSTITUTION EN EUROPE

Le présent chapitre détaille le régime juridique de la prostitution en Allemagne, en Belgique, en Italie, aux Pays-Bas et en Suède sous l'angle pénal. Dans le domaine des généralités, il convient de préciser que l'exercice individuel de la prostitution ne constitue pas une infraction dans ces cinq pays. D'autre part, à l'exception notable des Pays-Bas, tous les pays mentionnés condamnent toutes les formes de proxénétisme. De même, dans tous les pays sauf aux Pays-Bas, l'absence de reconnaissance juridique de la profession empêche les personnes prostituées de disposer d'une couverture sociale complète. Enfin, la Suède est le seul pays européen où l'achat de services sexuels soit prohibé en toutes circonstances.

3.1. L'Allemagne

La prostitution ne constitue pas en soi une infraction, mais toute organisation de la profession se heurte aux dispositions du code pénal condamnant le proxénétisme. De plus, le code pénal allemand condamne l'exercice de la prostitution à proximité des écoles ou d'autres endroits destinés à être fréquentés par des mineurs ainsi que le fait de contrevenir de façon persistante à des interdictions locales édictées par les Länder. Tous les Länder, sauf celui de Berlin, ont utilisé la possibilité que leur offre la loi d'interdire l'exercice de la prostitution dans certains lieux. Il existe donc de telles interdictions dans la plupart des grandes villes.

Parallèlement, le code pénal allemand condamne explicitement le proxénétisme ainsi que l'exploitation d'une personne en situation de détresse. Enfin, la législation allemande sanctionne l'exploitation d'un établissement dans lequel des personnes se livrent à la prostitution lorsqu'elles sont maintenues dans une relation de dépendance personnelle ou économique ou lorsque l'exercice de la prostitution est favorisé par des mesures qui dépassent la simple mise à disposition d'un logement.

3.2. La Belgique

Depuis 1948, la prostitution ne constitue plus une infraction en Belgique. En revanche, les manifestations de la prostitution contraires à l'ordre public, le racolage ainsi que le proxénétisme continuent d'être condamnés. Par ailleurs, l'achat de services sexuels ne constitue pas une infraction.

3.3. L'Italie

Pendant longtemps, la prostitution a été tolérée par l'Etat, qui se limitait à la surveiller afin d'éviter la propagation des maladies vénériennes. Depuis 1958, les maisons de prostitution sont interdites et le proxénétisme est sanctionné sous toutes ses formes. Par ailleurs, si l'exercice de la prostitution n'est pas répréhensible, le racolage est condamné. Enfin, la législation italienne punit l'achat de services sexuels lorsque la personne prostituée a moins de 16 ans.

Sur le plan de l'immigration, la législation transalpine prévoit qu'un permis de séjour exceptionnel peut être délivré aux étrangers entrés irrégulièrement en Italie par l'intermédiaire de trafiquants de main-d'œuvre, pour leur permettre de se soustraire aux dits trafiquants. Cette disposition vise essentiellement l'exploitation sexuelle des femmes.

3.4. Les Pays-Bas

La loi de 1999 supprime l'infraction générale de proxénétisme, mais alourdit les peines applicables, d'une part, au proxénétisme aggravé et, d'autre part, à l'exploitation de personnes mineures. De plus, elle charge les communes du contrôle de la prostitution. Les nouvelles dispositions législatives sont le fruit de discussions qui ont duré plusieurs années. D'après le ministre de la Justice, elles devraient permettre de mieux contrôler la prostitution, d'empêcher la prostitution involontaire, de protéger les personnes mineures et d'améliorer le statut de celles se prostituant.

Pour le reste, évidemment, la prostitution ne constitue pas une infraction. Aucun article du code pénal ne lui est consacré. Seul l'achat de services sexuels constitue une infraction dans le cas où la personne prostituée a moins de 18 ans.

3.5. La Suède

Depuis le 11 janvier 1999, date de l'entrée en vigueur de la loi sur l'interdiction de l'achat de services sexuels, les clients des personnes prostituées sont passibles de six mois d'emprisonnement. Par ailleurs, la prostitution ne constitue pas une infraction, mais le proxénétisme est condamné par le code pénal. En matière d'interdiction de l'achat de services sexuels, c'est la disposition suivante qui s'applique: *"Celui qui, moyennant rémunération, se procure une relation sexuelle occasionnelle, est condamné, si l'infraction ne fait pas l'objet d'une sanction pénale prévue par le code pénal, à une peine d'amende ou d'emprisonnement de six mois au plus pour achat de services sexuels."*

Cette loi constitue l'aboutissement d'un processus qui s'est poursuivi pendant plus de vingt ans. Elle fait notamment suite aux travaux de plusieurs commissions d'enquête sur la prostitution, qui comportaient une majorité de femmes. Il semble que la prostitution se soit adaptée à la nouvelle situation créée par la loi et qu'elle ait quitté la rue pour entrer dans la clandestinité, le racolage se pratiquant désormais par téléphone et par Internet.

IV. REGIME JURIDIQUE DE LA PROSTITUTION ET DE LA PORNOGRAPHIE EN SUISSE

En matière de prostitution, et comme préalablement mentionné, la législation suisse demeure incomplète. A l'instar de la législation allemande, la prostitution ne constitue pas en soi une infraction, mais l'organisation de la profession peut se heurter aux dispositions du code pénal condamnant le proxénétisme. Au surplus, les cantons gardent la pleine et

entière responsabilité d'édicter des dispositions particulières en matière d'exercice de la prostitution.

La prostitution est une activité licite dont l'exercice est protégé par la liberté économique. L'article 195 du code pénal suisse (CPS) réprime par contre le fait de pousser une personne mineure à la prostitution, de pousser autrui à se prostituer en profitant d'un rapport de dépendance ou dans le but d'en tirer un avantage patrimonial, de porter atteinte à la liberté d'action d'une personne s'adonnant à la prostitution en la surveillant dans ses activités ou en lui en imposant l'endroit, l'heure, etc. ou de maintenir une personne dans la prostitution.

Ces abus ne peuvent toutefois être décelés que si les autorités ont la possibilité d'opérer des contrôles. Les salons dans lesquels s'exerce la prostitution et les personnes qui les exploitent doivent donc être connus. C'est en ce sens que le projet de loi qui vous est soumis ci-après donne aux autorités les moyens d'agir.

En 2002, une modification du code pénal a rendu punissable l'acquisition ou la possession de pornographie dure. Le terme de pornographie dure recouvre les actes sexuels avec des enfants ou des animaux ou qui incluent des violences physiques. Un arrêt du Tribunal fédéral d'octobre 2004 confirme en outre que l'enregistrement et *a fortiori* le fait de graver des images ou des vidéos de pornographie dure est punissable. En revanche, le simple visionnement de représentations pornographiques dures demeure impuni.

V. ETAT DE LA SITUATION EN MATIERE DE PROSTITUTION DANS LE CANTON DE NEUCHATEL

Il est difficile d'établir un état de la situation définitif de la prostitution dans le canton, le secteur étant par définition volatile. Toutefois, les différents services chargés du contrôle ou de l'accueil de cette population (police cantonale, polices locales, service des étrangers, services sociaux, bureau du délégué aux étrangers) permettent de dresser un portrait ponctuel de l'état de la prostitution dans le canton.

Il ressort des informations réunies auprès de ces différents services publics que Neuchâtel connaît surtout une prostitution pratiquée dans le cadre des salons de massage et dans les cabarets. Par ailleurs, l'état actuel de la situation laisse apparaître que:

a) la prostitution liée à la toxicomanie ne concerne que quelques cas, une dizaine tout au plus;

b) la prostitution de rue est quasi inexistante;

c) aucun-e prostitué-ée ne travaille actuellement dans les trois sex-shops que compte le canton;

d) la prostitution de luxe, qui se pratique généralement dans les grands hôtels, de même que la prostitution masculine sont des phénomènes qui échappent aux autorités;

e) enfin, l'activité de prostitution des travestis reste peu connue.

5.1. La prostitution dans les salons de massage

En 2004, on dénombrait quelque 30 salons de massage en ville de Neuchâtel et autant entre La Chaux-de-Fonds et Le Locle. Au total, près de 120 personnes s'adonnent à la prostitution dans ces salons. En sus des personnes de nationalité suisse, seules les personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour avec activité lucrative en Suisse peuvent légalement exercer la prostitution. De nombreuses personnes se prostituant ont acquis la nationalité suisse suite à un mariage. Les nationalités brésilienne, thaïlandaise, camerounaise, dominicaine et marocaine sont les principales recensées.

En matière de surveillance, la police cantonale, les polices locales et l'office de surveillance effectuent des contrôles dans tous les salons de massage. Ils portent principalement sur les autorisations de travail et de séjour en Suisse.

Depuis le début de l'année 2004, la police cantonale a dénoncé une dizaine de femmes qui s'adonnaient à la prostitution dans l'un ou l'autre des salons de massage recensés dans le canton sans être au bénéfice d'un permis valable.

5.2. La prostitution dans les cabarets

Le canton de Neuchâtel compte actuellement 21 cabarets employant mensuellement une centaine de danseuses. Au regard de la population que compte le canton de Neuchâtel, ces chiffres sont élevés. Les danseuses de cabaret sont en majorité de nationalités dominicaine, brésilienne, marocaine et ressortissantes des pays de l'Europe centrale et de l'Est. Ces personnes sont en général au bénéfice d'un permis L qui les autorise à exercer leur métier de danseuses dans ces cabarets pour une durée de 8 mois au maximum par année civile. Le permis de travail qui leur est accordé n'autorise pas les danseuses de cabaret à exercer des activités visant à aguicher les clients (entraîneuses, gogo-girls, service d'escorte, etc). En d'autres termes, le permis L délivré aux danseuses de cabaret n'est pas destiné à leur permettre de s'adonner à la prostitution. Toutefois, sans que les autorités et la police puissent quantifier exactement l'ampleur du phénomène, elles savent que de la prostitution a lieu dans les cabarets. Les danseuses qui s'y livrent le font en grande majorité de manière volontaire.

Légalement, pour la prostitution comme pour n'importe quelle autre activité lucrative, le travail au noir peut conduire:

a) pour la danseuse, à une amende et, suivant les cas, à des mesures administratives telles que le renvoi et l'interdiction d'entrée en Suisse;

b) pour l'employeur, à une amende ainsi qu'au refus de nouvelles demandes de main-d'œuvre étrangère durant une période donnée, éventuellement à une dénonciation pour proxénétisme;

c) pour le détenteur de la patente nécessaire à l'exploitation de l'établissement, au retrait de cette autorisation;

d) pour les agences de placement, à une dénonciation pour proxénétisme et au retrait de l'autorisation de pratiquer le placement en Suisse.

Les contrôles effectués auprès des danseuses de cabaret incombent aux autorités de police et à l'office de surveillance. Elles y procèdent mensuellement sur l'entier du territoire cantonal.

5.3. L'information aux danseuses de cabarets

Depuis avril 2003, le bureau du délégué aux étrangers, en collaboration avec le service des étrangers et l'antenne SIDA Neuchâtel, a mis sur pied un dispositif spécifique d'accueil destiné aux danseuses de cabaret entrant pour la première fois dans le canton de Neuchâtel. Le but de ces séances d'accueil est de fournir une information spécifique adaptée aux danseuses de cabaret, dans leur langue maternelle ou dans une langue qu'elles maîtrisent.

Concrètement, les danseuses de cabarets sont convoquées au bureau du délégué aux étrangers, par groupe linguistique, pour recevoir, une information en trois temps:

a) D'abord, un collaborateur du service des étrangers, après exécution des formalités administratives nécessaires à l'établissement des permis de séjour – permis L pour artistes de cabarets – leur communique quelques informations relatives à leurs conditions de séjour.

b) Ensuite, des infirmières bénévoles de l'antenne SIDA Neuchâtel prennent le relais pour une information et un échange sur les problèmes liés à l'alcool et aux maladies sexuellement transmissibles. Des consultations personnalisées sont aussi effectuées par une collaboratrice du bureau du délégué aux étrangers, spécialisée en migration et en droit islamique.

c) Enfin, le dernier volet, assuré par le bureau du délégué aux étrangers, consiste en une information juridique liée plus spécifiquement aux contrats de travail, information adaptée aux demandes des danseuses. Cette information peut être prolongée en cas de problèmes par une aide apportée dans le cadre des centres de consultation personnalisée du bureau du délégué aux étrangers.

Entre avril et décembre 2003, le bureau du délégué aux étrangers a convoqué 134 danseuses de cabarets parmi lesquelles 109 se sont présentées. Le tableau ci-après présente leur répartition par nationalité d'origine.

Nationalité d'origine	**Nombre de danseuses convoquées**
– République dominicaine	33
– Maroc	22
– Roumanie	21
– Moldavie	18
– Ukraine	16
– Bulgarie	6
– Brésil	6
– Russie	4
– Côte d'Ivoire	4
– Slovaquie	2
– Hongrie	1
– Turquie	1
Total	**134**

VI. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Entre les régimes de prohibition, d'abolition et de réglementation, le Conseil d'Etat se prononce clairement en faveur de la réglementation. Si le phénomène de la prostitution ne peut pas être éradiqué, il doit être contrôlé et jugulé. Comme le montre la situation des

pays qui le pratique, le régime prohibitionniste aurait pour seul effet de renvoyer la prostitution dans la clandestinité la plus absolue, ce qui n'est souhaitable ni du point de vue de l'ordre public, ni du point de vue sanitaire et social. Quant au régime abolitionniste, il n'est aux yeux du Conseil d'Etat pas acceptable non plus, l'exercice de la prostitution ne peut être considéré comme une activité économique similaire à n'importe quelle autre activité puisqu'elle induit une aliénation physique répétée.

Le choix du gouvernement s'appuie donc sur une approche pragmatique et résolue du problème. En particulier, le Conseil d'Etat entend:

a) reconnaître la liberté de chacun de disposer de son corps;

b) maîtriser, contrôler et juguler le phénomène de la prostitution dans le canton;

c) protéger les personnes prostituées de tous les abus liés à la prostitution précédemment mentionnés;

d) prévenir le phénomène de la prostitution dans la mesure du possible en limitant les risques de passage à la prostitution;

e) faciliter la réorientation professionnelle.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat privilégie un régime d'annonce plutôt que d'autorisation. Il s'agit en effet d'instaurer un climat de confiance entre les autorités et les personnes se prostituant, climat devant protéger les personnes se prostituant d'une part, et assurer une maîtrise du phénomène par les autorités d'autre part. Comme cela a été argumenté précédemment, une législation trop restrictive, en donnant l'illusion de l'efficacité, ne ferait que repousser la prostitution dans la clandestinité.

En matière de pornographie, et sur les mêmes considérants, le Conseil d'Etat est déterminé à:

a) appliquer à la production d'objets audiovisuels pornographiques les règles applicables à la prostitution pour les personnes appelées à figurer dans ces produits;

b) requérir le confinement spécial, séparé et surveillé des objets pornographiques soumis à la vente;

c) limiter l'accès aux emplacements desdits objets aux enfants de moins de 16 ans;

d) responsabiliser les vendeurs à la limitation d'accès.

En l'état, les limitations apportées à la production et à la vente d'objets pornographiques sont aisément réalisables, tant avec la présente loi qu'avec l'arsenal légal usuel en matière commerciale. En revanche, en matière de prostitution, les volontés clairement exprimées du Conseil d'Etat sont plus difficiles à mettre en œuvre. Le commentaire article par article du chapitre VIII du présent rapport justifie et éclaire les articles spécifiquement destinés au contrôle de la prostitution.

VII. AXES D'INTERVENTION

Compte tenu des chapitres précédents, le Conseil d'Etat entend décliner le volet social de sa politique publique en matière de prostitution en quatre axes d'intervention: la

prévention de la prostitution, la conscientisation en matière de santé, le soutien à la réinsertion professionnelle et la mise sur pied d'une cellule de coordination.

7.1. La prévention

Prévenir la prostitution suppose de s'attaquer à l'ensemble des causes qui font que des hommes et des femmes deviennent prostitués, clients ou parfois proxénètes. Dans ce contexte, la prévention relève évidemment de l'ensemble des politiques publiques: politique sociale bien entendu, politique de l'égalité des sexes afin d'améliorer la condition générale des femmes, politique de l'éducation et politique d'intégration, tant la prostitution mondialisée touche des personnes issues de l'immigration.

Ainsi, le Conseil d'Etat demeure convaincu que toutes les mesures qui visent à améliorer la situation de droit et de fait des femmes et l'égalité des chances entre hommes et femmes participent à la prévention de la prostitution. Sur ce point, il est notamment souhaitable d'intervenir dès l'école pour promouvoir une éducation égalitaire, non sexiste, une éducation centrée sur les droits fondamentaux de la personne humaine, qui apprenne à l'enfant dès le plus jeune âge le respect de son propre corps et de celui des autres, afin que, devenu adulte, il juge toute relation sexuelle vénale inacceptable. De même, au niveau scolaire supérieur, le problème de la prostitution devrait être abordé comme le sont ceux de la drogue ou du SIDA, d'autant que certains jeunes sont, sans le savoir, devenus vulnérables à la prostitution à la suite de violences sexuelles ou de ruptures familiales. Dans une part appréciable, ces principes sont déjà enseignés dans les écoles.

De plus, ces mesures se justifient aussi en ce sens que l'information sur la prostitution concerne tous les publics et tous les milieux, tant les milieux défavorisés des pays de provenance des personnes se prostituant que les collectivités suisses d'où sont issus les clients de la prostitution.

La politique de prévention doit effectivement aborder le problème du client. Il est, dans la relation triangulaire de la prostitution composée par la personne prostituée, le proxénète et le client, celui dont on ne parle jamais. Il bénéficie d'une sorte d'indulgence consensuelle de la part de la société. Dans un régime réglementariste, il n'est toutefois pas indu de l'informer et de le responsabiliser face à la réalité le plus souvent sordide de la prostitution. En recourant à la prostitution, un client prend le risque de se rendre complice d'un proxénète ou d'un trafiquant d'êtres humains.

7.2. La conscientisation en matière de santé

On pourrait penser qu'idéalement, les personnes se prostituant devraient être soumises à une obligation légale de contrôle sanitaire. Mais, dans les faits, ces contrôles seraient trompeurs car ils n'attesteraient que d'une situation ponctuelle, susceptible de changer très rapidement. En outre, ils pourraient entraîner la responsabilité directe des autorités cantonales sans que celles-ci ne puissent véritablement l'assumer.

Il est donc d'autant plus important de conscientiser les personnes se prostituant à la prévention et à la santé dans la mesure où elles représentent un risque pour les maladies sexuellement transmissibles. Actuellement, ces questions font partie de l'information dispensée aux danseuses de cabaret par le bureau du délégué aux étrangers, information qui sera étendue aux personnes prostituées annoncées.

7.3. La réorientation professionnelle

Les personnes se prostituant devraient toutes pouvoir librement envisager de quitter la prostitution. Même lorsqu'elles donnent l'apparence d'avoir elles-mêmes choisi leur démarche, il faut regarder de plus près le contexte économique et social et les parcours personnels: la prostitution est le plus généralement le résultat et l'expression d'une souffrance.

Dans ce contexte, la réorientation professionnelle s'apparente souvent à une "reconstruction". Les pays anglo-saxons parlent de "*survivants-tes*" de la prostitution et non d'ex-prostitués-ées. Dénuée de toute connotation morale, l'expression met l'accent sur les souffrances qui ont été les leurs. En effet, les personnes prostituées doivent rompre avec un mode de vie qui par bien des aspects peut les avoir isolée de la société traditionnelle. L'exercice de la prostitution peut par exemple modifier la perception de l'argent ou le mode de relation aux autres; il exerce aussi ses effets sur les horaires qui font vivre la nuit beaucoup plus que le jour; il condamne en outre à vivre la vie sans projet d'avenir.

Aux problèmes parfois non résolus du passé s'ajoutent des difficultés pour les personnes voulant quitter la prostitution, comme celle de trouver un travail. Les personnes prostituées doivent, pour pouvoir gagner leur vie autrement, acquérir ou actualiser des compétences professionnelles, apprendre à rédiger un curriculum vitæ, à se présenter à un employeur, etc. Elles sont toutefois souvent mal armées pour surmonter les difficultés d'une réorientation professionnelle: elles ont perdu confiance en elles-mêmes et dans les autres, elles craignent d'être reconnues, démasquées, de manquer d'argent. Ces difficultés peuvent venir altérer leur aspiration à quitter la prostitution.

Aussi les possibilités de réorientation professionnelle sont-elles d'abord tributaires des politiques mises en œuvre dans le domaine de l'emploi, de la formation professionnelle, et de la lutte contre les exclusions. Tous les services cantonaux et communaux compétents s'y emploient sans discrimination à l'égard des personnes les approchant.

7.4. Une cellule de coordination

L'entrée en vigueur du projet de loi proposé dans ce rapport permettra aux autorités compétentes de dresser un portrait beaucoup plus précis du milieu de la prostitution dans le canton de Neuchâtel que celui dont elles disposent actuellement. Sur la base de ce portrait et des besoins qu'il mettra à jour, plusieurs services cantonaux et communaux seront associés au sein d'une cellule de coordination qui développera des actions de prévention et de réorientation professionnelle. Il s'agit notamment des services de l'emploi et de la santé publique, du bureau du délégué aux étrangers, de l'office de la politique familiale et de l'égalité ainsi que des polices locales et cantonale.

A ce stade, et au vu du caractère restreint de la prostitution dans le canton, cette solution apparaît efficace, plus souple et moins coûteuse que la création d'un organisme spécifiquement dédié à la prévention de la prostitution et à la réorientation professionnelle de personnes s'y adonnant. En outre, dans un premier temps, la mise sur pied d'une cellule de coordination ne devrait pas avoir d'impact financier sur le budget de l'Etat.

VIII. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Chapitre premier – Buts et champ d'application

Article premier – Buts et champ d'application

Le premier but (lettre *a*) est d'offrir une protection contre les abus dont sont victimes les personnes s'adonnant à la prostitution.

Le deuxième but (lettre *b*) consiste à renforcer la prévention en matière sanitaire et sociale et favoriser la réorientation professionnelle. Il ne s'agit pas de mettre sur pied une nouvelle structure, mais de mieux coordonner les structures existantes par le biais d'une cellule de coordination groupant ponctuellement les services et organismes concernés.

Le troisième but (lettre *c*) est d'introduire dans la législation cantonale des dispositions dont la violation est constitutive de l'infraction réprimée par l'article 199 CPS. Cette disposition prévoit que "celui qui aura enfreint les dispositions cantonales réglementant les lieux, heures et modes de l'exercice de la prostitution et celles destinées à lutter contre ses manifestations secondaires fâcheuses, sera puni des arrêts ou de l'amende". Elle ne vise pas que les dispositions cantonales, mais également les dispositions communales.

Le quatrième but (lettre *d*) concerne la pornographie; il paraît en effet raisonnable, pour les motifs évoqués en introduction, de traiter cette question dans la même loi que la prostitution.

Article 2 – Réserves

Le projet réserve les législations spécifiques des autres domaines concernés par la prostitution; ce renvoi vise notamment la loi sur l'aide aux victimes d'infractions, du 4 octobre 1991.

Chapitre II – Obligation d'annonce

Article 3 - Définition

Le terme "personne" permet d'englober tant les prostituées que les prostitués. La loi n'est pas applicable aux personnes qui ne se prostituent pas "habituellement", mais qui n'exercent cette activité que très rarement. Il y a toutefois lieu de présumer la répétition de l'activité. La notion de "rémunération" doit être interprétée largement; il s'agit bien entendu d'argent, mais également d'objets à valeur marchande et même de services.

Article 4 – Obligation d'informer

L'obligation d'annonce concerne toutes les personnes s'adonnant à la prostitution, qu'elles travaillent seules ou en partageant les locaux avec des collègues. Les informations communiquées à cette occasion ne pourront bien entendu être utilisées que de manière limitée, par exemple lorsque la recherche d'infractions pénales l'exige. Elles permettront également de vérifier si les annonces effectuées par la personne responsable d'un salon en application des articles 8 et 10 du projet de loi sont exactes.

Lorsqu'elles viennent s'annoncer, les personnes concernées pourront bénéficier d'informations et être orientées si nécessaire vers des structures existantes d'accueil et de soutien.

Chapitre III – Exercice de la prostitution sur le domaine public et nuisances sur le domaine public provoquées par l'exercice de la prostitution en général

Article 5 - Définition

Alors que l'article 3 du projet définit la prostitution de manière générale, l'article 5 explique ce qu'il faut entendre par prostitution sur le domaine public. Notre canton ne connaît pas le phénomène de la prostitution sur la voie publique; il est toutefois préférable de légiférer vu qu'il n'est pas possible d'exclure une évolution dans ce domaine. La notion de "lieux accessibles au public" englobe également des lieux qui ne font pas partie du domaine public, tels que les gares, les magasins et les établissements publics, dans lesquels les prostituées peuvent offrir leurs services. Exerce aussi la prostitution de rue la personne se prostituant dans sa voiture.

Article 6 - Restrictions

La prostitution sur le domaine public peut causer des nuisances qu'il appartient au législateur de limiter. Elle doit par exemple être interdite aux abords des écoles, des églises et des cimetières, aux arrêts des transports publics, sur les places de jeux et à leurs abords. Les communes sont compétentes pour édicter ces règles. La violation de celles-ci constitue une infraction à l'article 199 CPS.

Il en va de même pour les nuisances sur le domaines publics causés par la prostitution de salon (par exemple, va-et-vient de voitures).

Chapitre IV – Prostitution de salon

Article 7 – Définition

La prostitution de salon ne s'oppose pas à la prostitution sur le domaine public, celle-ci ne constituant en général qu'un prélude à celle-là. Le terme "salon" doit être interprété de façon très large; il inclut par exemple, et comme dans d'autres cantons, les hôtels, les caravanes, les saunas et les bains turcs.

Si l'on constate que des personnes s'adonnent à la prostitution dans un établissement public au bénéfice d'une patente de cabaret-dancing, d'hôtel ou autre, l'autorité compétente pourra, après avoir prononcé un avertissement et en cas de récidive, retirer la patente au motif que des actes contraires aux bonnes mœurs ont été perpétrés dans ledit établissement public (art. 50, al. 1, let. *e*, voire *f*, LEP). Ainsi, il ne serait pas possible pour un propriétaire d'hôtel de tolérer qu'un salon soit exploité dans les chambres de son établissement.

Article 8 – Obligation d'annoncer

Grâce à l'obligation d'annoncer la mise à disposition de locaux à des personnes s'adonnant à la prostitution, les salons seront officiellement connus. L'article 8 a également pour but de permettre d'identifier la personne qui doit assumer la

responsabilité du salon et répondre devant les autorités administratives et judiciaires. La désignation de la personne responsable ne sera pas toujours aisée. Est considérée comme responsable la personne qui met à disposition des locaux à des personnes qui se prostituent, peu importe que cette personne elle-même exerce également cette activité. Elle peut être locataire, sous-locataire, usufruitière ou propriétaire; si elle est locataire, elle est seule responsable, le propriétaire des locaux ne l'est pas. Celui-ci est toutefois concerné par l'article 9, lettre *e)*, du projet, qui prévoit que la personne responsable doit être au bénéfice de l'accord du propriétaire des locaux pour y exploiter un salon. La personne responsable se distingue du proxénète par le fait qu'elle n'est en principe pas l'employeur des personnes prostituées. Elle met à disposition des locaux contre location, les personnes prostituées étant légalement indépendantes.

Article 9 – Conditions personnelles

Pour pouvoir exploiter un salon, la personne responsable ne doit pas avoir fait l'objet d'une condamnation pénale inscrite au casier judiciaire, à moins que l'inscription ait été radiée (lettre *d*). L'autorité dispose toutefois d'une certaine liberté d'appréciation. Une personne qui aurait commis une infraction n'ayant aucun lien direct ou indirect avec des activités de responsable de salon ne devrait pas être empêchée d'exploiter un salon (par exemple, condamnation pour excès de vitesse) si les autres conditions sont réalisées.

Comme mentionné ci-devant, la personne responsable doit avoir l'accord du propriétaire (lettre *e*). Cette disposition permet de s'assurer du fait que le propriétaire a connaissance qu'une activité de prostitution se déroule dans ses locaux. Il est vraisemblable qu'elle constituera un moyen dissuasif et aura pour conséquence la fermeture d'un certain nombre de salons.

Article 11 – Obligations de la personne responsable

La violation de ces obligations entraîne l'application de l'article 199 CPS et des sanctions administratives pouvant aller jusqu'à la fermeture du salon en vertu de l'article 13 du projet. Si l'autorité compétente constate que les conditions d'exercice de la prostitution dans un salon ne sont pas conformes à la législation, la responsabilité de la personne qui aurait dû effectuer les contrôles prévus par la lettre *d* de cette disposition sera engagée.

Article 12 – Contrôles

Si l'on veut pouvoir protéger efficacement les personnes contre les contraintes dont elles pourraient faire l'objet, il est primordial de pouvoir faire des contrôles dans les locaux où s'exerce la prostitution et, le cas échéant, intervenir en prenant les mesures nécessaires à l'encontre des contrevenants, d'une part, de porter assistance aux victimes, d'autre part.

Article 13 – Fermeture du salon

Cette disposition fournit la base légale pour procéder à la fermeture d'un salon. Il est important que tout comportement illégal puisse être sanctionné. Les motifs de fermeture des lettres *a)* à *e)* ne sont pas cumulatifs.

Chapitre V – Pornographie

L'article 197 CPS réprime la pornographie. Le chapitre 5 du projet, articles 14 à 16, offre des moyens pratiques et contrôlables permettant de protéger la jeunesse, et d'éviter les cas d'application de l'article 197 CPS. Les propriétaires de distributeurs automatiques ont la responsabilité de s'assurer que les clients sont majeurs.

Chapitre VI – Exécution

Conformément à l'article 17, le Conseil d'Etat désignera les autorités compétentes. Il n'est pas prévu de créer un service ad hoc, mais de confier les tâches découlant du projet de loi à un ou plusieurs services existants.

Pour agir efficacement, il est nécessaire que l'Etat et les communes collaborent et coordonnent leurs efforts dans tous les domaines d'application de la loi, en matière de contrôle, et aussi de prévention. C'est le but de l'article 18.

Les mesures administratives prévues aux articles 19 à 21 sont des dispositions générales qui correspondent à celles figurant dans la loi sur la police du commerce (art. 83 à 85). Contrairement à l'article 12 du projet qui ne concerne que les contrôles effectués dans les salons, l'article 19 vise également les commerces d'objets pornographiques.

L'article 22 mentionne la procédure et les voies de droit.

Chapitre VII – Dispositions pénales

Article 23 – Infractions à la présente loi

La portée de cette disposition est certainement limitée, l'essentiel des infractions constituant des infractions à l'article 199 CPS.

Article 24 – Communication des décisions

Cette disposition correspond à l'article 93 de la loi sur la police du commerce. Il est important que les autorités administratives connaissent la suite qui est donnée en cas de dénonciation pénale.

Chapitre VIII – Dispositions transitoires et finales

Article 25 – Délai de mise en conformité

Les personnes responsables d'un salon, celles d'adonnant à la prostitution et les commerçants vendant des objets pornographiques disposent d'un délai de trois mois dès l'entrée en vigueur de la loi pour se mettre en conformité.

IX. PROCEDURE DE CONSULTATION

Le 4 novembre 2004, le projet de loi et son rapport ont été mis en consultation auprès des 6 partis politiques représentés au Grand Conseil, des 62 communes, de l'Association cantonale des cabarets de la République et Canton de Neuchâtel, de l'Association des cabarets de la Ville de Neuchâtel ainsi que de Gastro-Neuchâtel, soit les institutions et organismes directement concernés par le projet de loi.

Le délai de consultation courait jusqu'au 3 décembre 2004, ce qui a été considéré comme trop court par certaines institutions et organismes consultés. La plupart des commentaires reçus après le 3 décembre a toutefois pu être prise en compte.

Dans l'ensemble, les réponses saluent le projet de loi présenté et les principes qu'il promeut, le plus souvent sans remarques particulières.

Un nombre significatif de réponses insiste sur l'importance de la prévention et le soutien accordé aux personnes désirant cesser de se prostituer. C'est notamment en réponse à ces commentaires que le Conseil d'Etat a modifié le projet de loi qui vise désormais la réorientation professionnelle, notion plus précise que la réinsertion.

Alors que certaines réponses, à l'instar de celle du Parti Libéral-PPN, estiment qu'il faudrait plus de souplesse, d'autres, notamment celle du Parti socialiste et des communes de Neuchâtel et de Fleurier, qualifient le texte de trop laxiste et prônent davantage de fermeté concernant la fermeture ou l'interdiction de fréquentation des salons, le dépistage d'abus, etc. Certains souhaitent même que soit appliquée à Neuchâtel la formule d'interdiction que connaît la Suède. Or, comme cela a été développé dans le rapport, l'objectif du Conseil d'Etat est de maîtriser la situation et de protéger les personnes prostituées. Pour cela, il a opté en faveur d'un régime de réglementation et n'a pas retenu l'abolition ou la prohibition, formules qui reviendraient à confiner la prostitution dans la clandestinité et qui placerait les autorités cantonales et communales devant des phénomènes non maîtrisables. C'est pour cette même raison que le Conseil d'Etat n'a pas non plus choisi d'interdire l'engagement de danseuses de cabarets d'origine extra-européenne.

De même, les médias électroniques et leur accès dans des lieux publics suscitent, selon plusieurs réponses à la consultation, des inquiétudes appelant une législation plus sévère. Le Conseil d'Etat partage ces préoccupations mais tient à souligner qu'il appartient aux autorités fédérales de prendre des mesures. D'ailleurs, en décembre 2004, le Conseil Fédéral a mis en consultation deux projets de lois visant à lutter plus efficacement contre la cybercriminalité. Plus précisément, il s'agit de réglementer la responsabilité pénale des différents prestataires de services pour les contenus illégaux véhiculés sur Internet et de doter la Confédération de nouvelles compétences d'investigation au titre de la lutte contre la cybercriminalité.

Les associations de cabarets ont mis en évidence la discrimination dont leurs membres estiment être victime, considérant que le projet de loi soumis n'assure pas une égalité des chances de revenus entre les différents acteurs de la nuit. Ils souhaitent par exemple que le nombre de salons de massage soit limité à travers l'octroi d'une patente et la fixation de conditions cadre comme c'est le cas pour les cabarets. Le Conseil d'Etat privilégie un régime d'annonce plutôt que d'autorisation. Il préfère contribuer à instituer un climat de confiance entre les autorités et les milieux de la nuit et de la prostitution afin d'éviter, autant que faire se peut, la traite des êtres humains, forcément clandestine.

Il faut rappeler ici que le cas des danseuses de cabarets diffère de celui des personnes se prostituant. En effet, les premières sont des travailleuses soumises à la loi sur le

travail, alors que les secondes travaillent comme indépendantes et c'est à ce titre que le projet de loi vise à les protéger.

Pour sa part, le Parti ouvrier et populaire neuchâtelois a refusé de répondre à la consultation car aucune association de la défense des droits de la femme, de soutien aux immigrés ou aux victimes de la violence et aucun syndicat n'ont été consultés. Les organismes précités ne s'occupent pas spécifiquement des personnes prostituées dans le canton de Neuchâtel. Par contre, l'office de l'égalité et de la famille, le bureau du délégué aux étrangers et le groupe SIDA Neuchâtel, bénévole, ont participé activement à la rédaction du projet de loi.

X. CONCLUSION

Il convient ici de répéter les objectifs qui sous-tendent l'action de l'Etat en matière de prostitution et de pornographie. Il faut en premier lieu reconnaître la liberté de chacun à disposer de son corps. Le respect de cette liberté est essentiel pour les personnes prostituées: nul ne peut les contraindre à aliéner leur corps. Cela bien sûr ne suffit pas. Il faut aussi, en deuxième lieu, protéger les personnes qui s'adonnent à la prostitution. Cette protection passe par une réglementation et des contrôles périodiques du respect de cette réglementation. En troisième lieu, il convient de protéger la population des effets pernicieux de la prostitution.

Ces trois objectifs sont clairs et concourent aux mêmes buts: maîtriser le phénomène de la prostitution grâce à une législation idoine, ne rejetant pas la prostitution dans la clandestinité; contenir ce phénomène en contrôlant le nombre de personnes prostituées, en travaillant sur la prévention et en œuvrant évidemment sur l'aide et le soutien à la sortie de la prostitution. Tous ces buts, idéaux, les services de l'Etat s'efforcent déjà, sans aucune discrimination, de les réaliser dans le cadre de leurs activités courantes. Il manquait toutefois à leur arsenal une loi spécifiquement liée à l'exercice de la prostitution et à la pornographie.

Au surplus, le 26 mars 2001, la députée socialiste Béatrice Bois déposait le postulat 01.112 énoncé en introduction. Tant avec la loi ci-jointe qu'avec son "Arrêté concernant les conditions d'engagement ainsi que la fixation du nombre par établissement des danseuses de cabaret", le Conseil d'Etat souhaitait répondre à ce postulat, ainsi qu'à des exigences philosophiques et morales: tout risque de violation de la dignité humaine, tout danger de contrainte à l'égard des personnes prostituées, tout péril pour la santé et l'ordre publics doivent être limités autant que possible.

Il s'agit évidemment là d'un travail de longue haleine. Les différents services de l'Etat concernés y sont sensibles et en sont conscients: ils ont tous été associés au groupe de suivi du présent projet, dont la composition atteste de l'importance donnée à la question de la prostitution par le Conseil d'Etat (cf. l'annexe 3).

Le bien-être d'une société se mesure à l'aune de la protection offerte au plus faible de ses membres, dit-on. Il est probable que des personnes, suisses ou étrangères, contraintes à la prostitution fassent partie des plus faibles. En effet, le phénomène de la prostitution ne se bâtit pas sur le respect et la dignité de la personne humaine, mais il se construit le plus souvent sur la contrainte et sur le mépris. S'il est impossible pour la puissance publique de brider le mépris, il peut éviter la contrainte. C'est une obligation morale, elle ne souffre pas d'exception.

Nous vous prions dès lors de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, d'adopter le projet de loi qui vous est soumis et de classer le postulat Béatrice Bois 01.112, du 26 mars 2001, "Commerce du sexe dans le canton de Neuchâtel".

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 15 décembre 2004

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,	*Le chancelier,*
S. PERRINJAQUET	J.-M. REBER

Loi
sur la prostitution et la pornographie (LProst)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 7, 10, 26 et 55 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 15 décembre 2004,

décrète:

CHAPITRE PREMIER
But et champ d'application

Buts et champ d'application

Article premier La présente loi a pour buts et champ d'application:

a) de garantir, dans le milieu de la prostitution, que les conditions d'exercice de cette activité sont conformes à la législation, soit notamment qu'il n'est pas porté atteinte à la liberté d'action des personnes qui se prostituent, que celles-ci ne sont pas victimes de menaces, de violences ou de pressions ou que l'on ne profite pas de leur détresse ou de leur dépendance pour les déterminer à se livrer à un acte sexuel ou d'ordre sexuel;

b) d'assurer la mise en œuvre des mesures de prévention sanitaire et sociale et la réorientation professionnelle;

c) de réglementer les lieux, heures et modalités de l'exercice de la prostitution, ainsi que de lutter contre les manifestations secondaires fâcheuses de celle-ci;

d) de réglementer le commerce et la publicité de la pornographie.

Réserves

Art. 2 Sont réservées les autres dispositions de droit fédéral et cantonal dont le champ d'application est en connexité avec celui de la présente loi, en particulier celles concernant l'aide aux victimes et la santé publique.

CHAPITRE II
Obligation d'annonce

Définition

Art. 3 La prostitution est l'activité d'une personne qui se livre habituellement à des actes sexuels ou d'ordre sexuel, avec un nombre déterminé ou indéterminé de clients, moyennant rémunération.

Obligation d'informer

Art. 4 [1]Toute personne s'adonnant à la prostitution, désireuse de s'y adonner, ou qui cesse toute activité liée à celle-ci, est tenue d'informer l'autorité compétente.

[2]Le Conseil d'Etat fixe les modalités de cette procédure qui est gratuite.

[3]La législation en matière de protection de la personnalité est applicable.

[4]La personne se prostituant peut obtenir des informations circonstanciées auprès des structures d'accueil et de soutien.

CHAPITRE III
Exercice de la prostitution sur le domaine public et nuisances sur le domaine public provoquées par l'exercice de la prostitution en général

Définition

Art. 5 L'exercice de la prostitution sur le domaine public, sur des lieux accessibles au public ou exposés à la vue du public, est le fait de s'y tenir avec intention reconnaissable de pratiquer la prostitution.

Restrictions

Art. 6 [1]L'exercice de la prostitution, quelles qu'en soient les modalités, peut être interdit aux moments ou dans les endroits où il est de nature à troubler l'ordre et la tranquillité publics, à entraver la circulation, à engendrer des manifestations secondaires fâcheuses ou à blesser la décence.

[2]Les communes sont compétentes pour édicter ces restrictions.

CHAPITRE IV
Prostitution de salon

Définition

Art. 7 [1]La prostitution de salon est celle qui s'exerce dans des lieux de rencontres soustraits à la vue du public.

[2]Ces lieux, quels qu'ils soient, sont qualifiés de salons par la présente loi.

Obligation d'annoncer

Art. 8 Toute personne (désignée ci-après: la personne responsable) qui met à disposition de tiers des locaux destinés à l'exploitation d'un salon est tenue de s'annoncer, qu'elle soit locataire, sous-locataire, usufruitière, le cas échéant propriétaire ou copropriétaire, préalablement et par écrit, à l'autorité compétente, en indiquant le nombre et l'identité des personnes qui y exercent la prostitution.

Conditions personnelles

Art. 9 La personne responsable doit remplir les conditions personnelles suivantes:

a) être une personne physique;

b) être de nationalité suisse ou titulaire de l'autorisation nécessaire pour exercer une activité indépendante en Suisse;

c) avoir l'exercice des droits civils;

d) ne pas avoir été condamné pénalement pour une infraction liée, directement ou indirectement au commerce, ou, en cas de condamnation pénale, que son inscription au casier judiciaire ait été radiée;

e) être au bénéfice de l'accord écrit du propriétaire ou des copropriétaires de l'immeuble pour y exploiter un salon;

f) ne pas avoir été responsable d'un salon ayant fait l'objet d'une fermeture au sens de l'article 13 dans les 10 ans.

Communications à l'autorité

Art. 10 La personne responsable est tenu de communiquer immédiatement à l'autorité compétente tout changement des personnes exerçant la prostitution et toute modification des conditions personnelles intervenues depuis l'annonce initiale.

Obligations du responsable

Art. 11 La personne responsable a notamment pour obligations:

a) de connaître les personnes y exerçant la prostitution;

b) de s'assurer qu'elles ne contreviennent pas à la législation et qu'aucun mineur ne se trouve dans le salon;

c) d'y empêcher toute atteinte à l'ordre, à la tranquillité et à la salubrité publique;

d) de contrôler que les conditions d'exercice de la prostitution y sont conformes à la législation, en particulier qu'il n'est pas porté atteinte à la liberté d'action des personnes qui se prostituent, que celles-ci ne sont pas victimes de menaces, de violences ou de pressions ou que l'on ne profite pas de leur détresse ou de leur dépendance pour les déterminer à se livrer à un acte sexuel ou d'ordre sexuel;

e) d'intervenir et d'alerter les autorités compétentes s'il constate des infractions dans le cadre des obligations qui lui incombent en vertu des lettres *b)* à *d)* ci-devant;

f) de prendre toutes mesures utiles pour être facilement atteignable par les autorités.

Contrôles

Art. 12 [1]Les autorités compétentes peuvent en tout temps, dans le cadre de leurs attributions respectives et au besoin par la contrainte, procéder au contrôle des salons et de l'identité des personnes qui s'y trouvent.

[2]Ce droit d'inspection s'étend aux appartements ou aux locaux particuliers des personnes qui desservent ces salons ou qui y logent, lorsque ceux-ci sont attenants au salon.

Fermeture du salon

Art. 13 [1]Les autorités compétentes peuvent procéder à la fermeture d'un salon lorsque la personne responsable:

a) n'a pas rempli son obligation d'annoncer en vertu de l'article 8;

b) ne remplit pas ou plus les conditions personnelles de l'article 9;

c) n'a pas procédé aux communications qui lui incombent en vertu de l'article 10;

d) n'a pas respecté les obligations que lui imposent l'article 11.

[2]Sauf cas grave, la décision de fermeture est précédée d'un avertissement.

CHAPITRE V
Pornographie

Définition

Art. 14 Sont considérés comme objets pornographiques les publications ou les représentations à teneur sexuelle, sous quelque forme que ce soit, au sens du code pénal suisse.

Commerce d'objets pornographiques

Art. 15 [1]Les commerces qui proposent des objets pornographiques, notamment des cassettes, des DVD, des livres ou des revues, doivent disposer d'un emplacement spécialement aménagé à cet effet ou d'un rayonnage séparé des autres marchandises.

[2]L'accès aux emplacements visés par l'alinéa premier doit être en permanence sous le contrôle visuel du personnel, pour que celui-ci puisse assurer que les mineurs âgés de moins de 16 ans n'aient pas accès à des objets pornographiques.

[3]Le responsable doit veiller à ce que le personnel de vente observe cette limite d'âge.

Publicité

Art. 16 [1]Les objets pornographiques ne peuvent être proposés ni en vitrine, ni par le biais d'un distributeur automatique.

[2]Font exception les distributeurs de cassettes ou de DVD dont l'accès est réservé aux seules personnes majeures en possession d'un code.

CHAPITRE VI
Exécution

Compétences du Conseil d'Etat

Art. 17 [1]Le Conseil d'Etat arrête les dispositions d'exécution de la présente loi.

[2]Il désigne les autorités compétentes et le département chargé de veiller à l'application de la présente loi et de ses dispositions d'exécution.
[3]Il fixe les émoluments perçus pour tout acte ou décision de l'autorité prise en application de la présente loi.

Collaboration

Art. 18 [1]Les autorités cantonales et communales collaborent entre elles et se concertent pour assurer une application cohérente de la présente loi.

[2]A cette fin, elles se transmettent leurs informations, se donnent connaissance des infractions qu'elles constatent et se communiquent les décisions qu'elles rendent.

Mesures administratives
a) visite des lieux

Art. 19 [1]Dans la mesure nécessaire à l'exécution de la présente loi, les représentants de l'autorité compétente ont accès aux lieux et locaux où s'exerce la prostitution ou le commerce d'objets pornographiques et sont autorisés :

a) à inspecter les locaux, ainsi que, pour ceux où s'exerce la prostitution, les objets, registres, livres comptables et pièces justificatives qui s'y trouvent;

b) à saisir et à emporter le matériel pouvant servir de pièce à conviction.

[2]L'intervention des polices cantonale et locales s'effectue au surplus conformément au code de procédure pénale neuchâtelois et aux lois sur la police cantonale et sur la police locale.

Autres mesures

Art. 20 [1]Indépendamment des autres mesures prévues par la législation fédérale ou cantonale, ou par la présente loi et ses dispositions d'exécution, l'autorité compétente prend toute mesure propre à faire cesser un état de fait contraire au droit.

[2]Elle peut notamment ordonner la fermeture de locaux, l'enlèvement d'installations ou le séquestre d'objets ou de valeurs servant, ayant servi ou devant servir à une activité illicite, ou qui en sont le produit.

b) séquestre

Art. 21 Les objets et valeurs séquestrés sont remis à l'autorité judiciaire compétente, qui statue sur leur sort conformément aux dispositions du code pénal suisse et du code de la procédure pénale neuchâtelois.

Procédure et voies de droit

Art. 22 La procédure et les voies de droit sont régies par la loi sur la procédure et la juridiction administratives, du 27 juin 1979[2], et la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale, du 22 mars 1983[3].

CHAPITRE VII
Dispositions pénales

Infractions à la présente loi

Art. 23 [1]Sous réserve de l'application des dispositions pénales particulières de la législation fédérale et cantonale, les infractions à la présente loi et à ses dispositions d'exécution sont punies des arrêts ou de l'amende.

[2]La tentative et la complicité sont punissables

Communications des décisions

Art. 24 [1]Toute décision prise par une autorité pénale du canton en vertu de la présente loi ou de ses dispositions d'exécution doit être communiquée :

a) au département compétent, lorsqu'elle concerne l'application du droit cantonal;

b) au Conseil communal intéressé, lorsqu'elle concerne l'application du droit communal.

[2]Si l'administration cantonale ou le Conseil communal en fait la demande, le dossier doit lui être soumis.

CHAPITRE VIII
Dispositions transitoires et finales

Délai de mise en conformité

Art. 25 Les personnes concernées par la présente loi ont un délai de trois mois, dès son entrée en vigueur, pour s'y conformer.

Promulgation

Art. 26 [1]La présente loi est soumise au référendum facultatif.

[2]Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

[3]Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:
Le président, *Les secrétaires,*

DISPOSITIONS DU CODE PENAL EN MATIÈRE DE PROSTITUTION ET DE PORNOGRAPHIE

3. Exploitation de l'activité sexuelle. Encouragement à la prostitution

Art. 195
Celui qui aura poussé une personne mineure à la prostitution,
celui qui, profitant d'un rapport de dépendance ou dans le but de tirer un avantage patrimonial, aura poussé autrui à se prostituer,
celui qui aura porté atteinte à la liberté d'action d'une personne s'adonnant à la prostitution en la surveillant dans ses activités ou en lui en imposant l'endroit, l'heure, la fréquence ou d'autres conditions,
celui qui aura maintenu une personne dans la prostitution,
sera puni de la réclusion pour dix ans au plus ou de l'emprisonnement.

Traite d'êtres humains

Art. 196 [1]Celui qui, pour satisfaire les passions d'autrui, se sera livré à la traite d'êtres humains, sera puni de la réclusion ou de l'emprisonnement pour six mois au moins.

[2]Celui qui aura pris des dispositions en vue de la traite d'êtres humains, sera puni de la réclusion pour cinq ans au plus ou de l'emprisonnement.

[3]Dans tous les cas, l'auteur sera puni en outre de l'amende.

4. Pornographie

Art. 197

1. Celui qui aura offert, montré, rendu accessibles à une personne de moins de 16 ans ou mis à sa disposition des écrits, enregistrements sonores ou visuels, images ou autres objets pornographiques ou des représentations pornographiques, ou les aura diffusés à la radio ou à la télévision, sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende.

2. Celui qui aura exposé ou montré en public des objets ou des représentations visés au ch. 1 ou les aura offerts à une personne qui n'en voulait pas, sera puni de l'amende.

   Celui qui, lors d'expositions ou de représentations dans des locaux fermés, aura d'avance attiré l'attention des spectateurs sur le caractère pornographique de celles-ci ne sera pas punissable.

3. Celui qui aura fabriqué, importé, pris en dépôt, mis en circulation, promu, exposé, offert, montré, rendu accessibles ou mis à la disposition des objets ou représentations visés au ch. 1, ayant comme contenu des actes d'ordre sexuel avec des enfants, des animaux, des excréments humains ou comprenant des actes de violence, sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende.

   Les objets seront confisqués.

3bis Celui qui aura acquis, obtenu par voie électronique ou d'une autre manière ou possédé des objets ou des représentations visés au ch. 1 qui ont comme contenu des actes d'ordre sexuel avec des enfants ou des animaux ou comprenant des actes de violence, sera puni de l'emprisonnement pour un an au plus ou de l'amende.

   Les objets seront confisqués.

4. Si l'auteur a agi dans un dessein de lucre, la peine sera l'emprisonnement et l'amende.

5. Les objets ou représentations visés aux ch. 1 à 3 ne seront pas considérés comme pornographiques lorsqu'ils auront une valeur culturelle ou scientifique digne de protection.

Exercice illicite de la prostitution

Art. 199 Celui qui aura enfreint les dispositions cantonales réglementant les lieux, heures et modes de l'exercice de la prostitution et celles destinées à lutter contre ses manifestations secondaires fâcheuses, sera puni des arrêts ou de l'amende.

23 juin 2004

Arrêté concernant les conditions d'engagement ainsi que la fixation du nombre par établissement des danseuses de cabaret

Le Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), du 26 mars 1931;
vu l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE), du 6 octobre 1986,
vu la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr), du 13 mars 1964;
sur la proposition du conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique,

arrête:

But

Article premier [1]Les conditions d'engagement, ainsi que le contingentement par établissement des danseuses de cabaret sont réglementés par les dispositions de l'OLE et du présent arrêté.

[2]Les directives fédérales concernant les danseuses de cabaret, ainsi que les directives cantonales en la matière, relevant de la compétence du service des étrangers, développent les éléments à prendre en considération pour l'exécution correcte des dispositions précitées.

Autorité compétente

Art. 2 [1]Le service des étrangers est l'autorité compétente pour fixer le nombre de danseuses de cabaret de nationalité étrangère pouvant être occupées en même temps par établissement et pour vérifier leurs conditions d'engagement.

[2]Il peut requérir des employeurs et des agences de placement d'artistes tous les documents nécessaires au bon déroulement des contrôles effectués en application de l'OLE et du présent arrêté.

Demandes d'autorisation

Art. 3 Les demandes d'autorisation de séjour pour danseuses de cabaret doivent être présentées au moyen de formules officielles de demandes d'autorisations de séjour pour artistes de variétés, danseuses et disc-jockeys étrangers, auxquelles seront annexés le contrat de travail et une attestation médicale d'aptitude au travail de nuit.

Contrat de travail

Art. 4 [1]Le contrat de travail doit comporter tous les éléments figurant dans le modèle élaboré par l'Association suisse des cafés-concerts, cabarets, dancings et discothèques (ASCO) et approuvé par le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco).

[2]La nature exacte de la prestation à fournir par les danseuses doit être mentionnée avec précision. Aucune autre activité que celle inscrite sur le contrat de travail ne sera autorisée.

[3]Toutes les clauses du modèle de contrat de travail élaboré par l'ASCO doivent être rigoureusement respectées, en particulier celles concernant les déductions de salaire. Aucune autre clause que celles expressément prévues à cette fin ne peut être ajoutée ou remplie en vue d'opérer des retenues supplémentaires sur le salaire.

Nombre de jours de travail et salaire

Art. 5 [1]Le nombre maximum de jours de travail autorisés par mois est de 23.

[2]Le montant du cachet brut journalier des danseuses doit s'élever au minimum à 192 francs, indemnités de vacances comprises, et celui du salaire mensuel net au minimum à 2200 francs. Ce dernier montant doit impérativement être versé aux danseuses à la fin du mois et ne saurait comprendre une quelconque somme équivalant à une éventuelle commission.

[3]En cas d'absences dûment attestées par un certificat médical, les règles des assurances perte de gain, maladie et accident s'appliqueront. S'agissant des congés, seuls ceux pris par les danseuses sans l'accord de l'employeur pourront être déduits du salaire mensuel minimum net.

Assurances maladie-accident

Art. 6 [1]L'employeur est tenu de contracter une assurance-maladie et accidents professionnels et non professionnels des danseuses qu'il engage et de verser régulièrement aux institutions d'assurance concernées le montant des primes dues qu'il déduit du salaire brut des danseuses.

[2]L'employeur prend à sa charge la part des frais de traitement et d'hospitalisation non couverts, y compris les franchises, afférents aux cas survenus pendant la durée de l'engagement des danseuses dans son établissement.

[3]L'employeur, au plus tard le 5e jour suivant la prise d'emploi, est tenu de remettre au service des étrangers la preuve que les danseuses qu'il a engagées ont bien été déclarées à l'assurance-maladie et accidents.

[4]Les danseuses de cabaret au bénéfice d'une autorisation de séjour sans activité lucrative d'une durée d'un mois ont l'obligation de contracter une assurance-maladie et accidents pour cette période. Une copie de l'attestation d'assurance doit être remise au service des étrangers.

Logement

Art. 7 [1]L'employeur est tenu de mettre un logement convenable, équipé d'installations sanitaires, à disposition de chaque danseuse.

[2]Le logement consiste en un studio, ou une chambre individuelle faisant partie d'un appartement, équipé des installations sanitaires usuelles et d'une cuisine commune.

[3]Les services compétents des communes en matière d'hygiène et de salubrité publique vérifieront régulièrement la conformité des logements avec les dispositions qui précèdent et transmettront leur rapport au service des étrangers.

[4]Aucun montant de location ni frais de logement supplémentaire ne saurait être déduit du salaire mensuel minimum net, fixé à l'article 5 du présent arrêté, ou exigé après le versement de celui-ci.

Décompte de salaire

Art. 8 [1]A la fin de l'engagement, l'employeur est tenu de remettre un décompte de salaire écrit et détaillé aux danseuses.

[2]Un exemplaire original de chaque décompte de salaire, dûment signé par les danseuses, doit en outre être remis au service des étrangers au plus tard 5 jours après la fin de l'engagement, accompagné d'une copie de la carte AVS des danseuses et d'un document attestant le versement effectif du salaire et des cotisations AVS.

Contingentement par établissement

Art. 9 [1]Le nombre de danseuses de cabaret pouvant être occupées simultanément dans un établissement est fixé à six au maximum.

[2]Il est déterminé chaque année en fonction de la surface, du nombre de places, de l'agencement du local, du chiffre d'affaires de l'établissement communiqué par le service du commerce et des patentes, des jours et des heures d'ouverture, du nombre de productions par soirée, de la durée du temps de spectacle, ainsi que du nombre de chambres ou de studios mis à disposition des danseuses.

[3]Les employeurs remettent chaque année au service des étrangers, jusqu'au 31 mars au plus tard, tous les renseignements qui lui sont nécessaires pour fixer le contingent de l'établissement.

[4]Lorsqu'un établissement existant est repris par une autre société ou une entreprise individuelle inscrite au registre du commerce, il y a changement d'employeur et le service des étrangers procède à un nouvel examen complet du dossier, comme s'il s'agissait de l'ouverture d'un nouvel établissement.

Non-entrée en matière

Art. 10 [1]Le traitement des demandes d'autorisation de travail pour des danseuses de cabaret est suspendu lorsque l'employeur ne se conforme pas aux dispositions prévues aux articles 6 à 9 du présent arrêté.

[2]Il en va de même lorsque l'employeur ne s'acquitte pas des émoluments dus au service des étrangers ou lorsqu'il apparaît que les montants prélevés sur les salaires des danseuses au titre de l'impôt à la source ou des déductions sociales obligatoires ne sont pas reversés aux instances ou institutions concernées. Les dispositions pénales sont en outre réservées.

[3]Les demandes d'autorisation de travail sont renvoyées à leur expéditeur sans être traitées lorsque les formules et les contrats d'engagement ne sont pas dûment remplis.

Sanctions administratives

Art. 11 [1]L'employeur qui occupe des danseuses de cabaret non autorisées à travailler ou qui, de toute autre manière, contrevient aux prescriptions du droit des étrangers, se verra notifier un avertissement écrit par le service des étrangers, sous menace d'application de sanctions.

[2]Si, en dépit d'un avertissement qui lui aura été notifié, il emploie à nouveau du personnel sans autorisation ou contrevient une nouvelle fois aux prescriptions

du droit des étrangers, l'employeur se verra refuser totalement ses nouvelles demandes de main-d'œuvre étrangère durant 6 mois au minimum.

[3]Les dispositions qui précèdent s'appliquent également à l'employeur qui contrevient à la loi sur le travail (LTr) et à ses ordonnances d'application, ainsi qu'à l'article 4, alinéa 2, du présent arrêté, en incitant notamment les danseuses à consommer des boissons alcooliques ou à se livrer à la prostitution.

[4]L'employeur qui n'aura pas pris toutes les mesures nécessaires en vue d'éviter que les danseuses qu'il emploie ne se livrent à la prostitution dans l'établissement où elles se produisent ou dans les locaux qu'il met à leur disposition se verra refuser totalement ses nouvelles demandes de main-d'œuvre étrangère durant 3 mois au minimum.

[5]Les sanctions prévues par la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers ainsi que les dispositions pénales sont réservées.

Recours

Art. 12 Les décisions du service des étrangers peuvent faire l'objet d'un recours dans les 20 jours auprès du Département de l'économie publique, puis auprès du Tribunal administratif, conformément à la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.

Exécution

Art. 13 Le Département de l'économie publique est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Entrée en vigueur

Art. 14 [1]Le présent arrêté entre en vigueur immédiatement.

[2]Il annule et remplace l'arrêté du Conseil d'Etat concernant les conditions d'engagement ainsi que la fixation du nombre par établissement de danseuses de cabaret, du 27 novembre 1996.

Publication

Art. 15 Le présent arrêté sera publié dans la Feuille officielle et inséré au Recueil de la législation neuchâteloise.

Annexe 3

MEMBRES DU GROUPE DE SUIVI "LOI SUR LA PROSTITUTION"

Présidence	M. Bernard Soguel, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique
Services de l'Etat	
Service des étrangers	M. Serge Gamma, chef de service
Secrétariat général du Département de l'économie publique	Mme Sophie-Hélène Bataïni, conseillère stratégique
Service juridique	M. Jean-Pierre Veuve, juriste Mme Carole Zulauf, juriste
Police cantonale	M. Olivier Guéniat, chef de la police de sûreté
Bureau du délégué aux étrangers	M. Thomas Facchinetti, délégué Mme Amina Benkais, collaboratrice
Service de la santé publique	Mme Daphné Berner, médecin cantonal
Office de la politique familiale et de l'égalité	Mme Sandra Spagnol, déléguée M. Florent Cosandey, adjoint à la déléguée
Service de l'emploi	M. Fabio Fierloni, chef de service M. Olivier Schmid, chef de l'office de surveillance
Service de l'inspection et de la santé au travail	M. Michel Guenat, chef de service
Service des mineurs et des tutelles	M. Christian Fellrath, directeur
Service du commerce et des patentes	Mme Anne-Marie Genin, cheffe de service
Services des contributions	M. Raymond Zahner, chef de l'office de l'impôt à la source
Pouvoir judiciaire	
Ministère public	M. Nicolas Aubert, substitut du procureur général
Villes	
Ville de Neuchâtel	M. Antoine Grandjean, conseiller communal, directeur du dicastère de la police locale Mme Nadia Bavaud, adjointe de direction, dicastère de la police M. Jean-Louis Francey, commandant du Corps de police local
Ville du Locle	M. Charles Haesler, directeur du dicastère de la police M. Jean-Louis Erard, premier lieutenant de la police locale
Ville de La Chaux-de-Fonds	M. Pierre-Alain Gyger, commandant de la police locale M. Michel Villajero, officier administratif à la police locale M. Pierre Paratte, contrôleur des denrées alimentaires
Groupe Sida Neuchâtel	
	Mme Christiane Erard, infirmière bénévole Mme Laurence Verdon, infirmière bénévole

Annexe 4

LISTE DES INSTITUTIONS ET ORGANISATIONS AYANT RÉPONDU À LA CONSULTATION

Partis politiques

Parti radical-démocratique neuchâtelois
Parti libéral – PPN neuchâtelois
Parti socialiste neuchâtelois
Parti ouvrier et populaire neuchâtelois
Les Verts Ecologie et Liberté
SolidaritéS

Communes

Commune d'Auvernier
Commune de Bevaix
Commune de Boudevilliers
Commune du Cerneux-Pequignot
Commune de Cernier
Commune de Colombier
Commune de Corcelles-Cormondrèche
Commune de Cornaux
Commune de Cortaillod
Commune de Couvet
Commune de Dombresson
Commune de Fleurier
Commune de Fontainemelon
Commune de Fontaines
Commune des Geneveys-sur-Coffrane
Commune de Gorgier – Chez-le-Bart
Commune de La Brévine
Commune de La Chaux-du-Milieu
Commune de La Côte-aux-Fées
Commune du Landeron
Commune de La Sagne
Commune de Marin – Epagnier
Commune de Môtiers
Commune de Noiraigue
Commune du Pâquier
Commune de Peseux
Commune de Rochefort
Commune de Saint-Aubin-Sauges
Commune de Saint-Blaise
Commune de Thielle-Wavre
Commune de Travers
Commune de Villiers
Ville de La Chaux-de-Fonds
Ville de Neuchâtel

Associations

Association cantonale des cabarets de la République et Canton de Neuchâtel
Association des cabarets de la Ville de Neuchâtel

TABLE DES MATIERES

Pages

RESUME *1*

I. INTRODUCTION 2

II. ASPECTS PHILOSOPHIQUES, HISTORIQUES ET DOCUMENTAIRES 4
2.1. Causes sociales de la prostitution 4
2.2. Société, prostitution et pornographie 5
2.3. Prohibition, abolition et réglementation 5

III. REGIMES JURIDIQUES DE LA PROSTITUTION EN EUROPE 6
3.1. l'Allemagne 6
3.2. La Belgique 6
3.3. L'Italie 7
3.4. Les Pays-Bas 7
3.5. La Suède 7

IV. REGIME JURIDIQUE DE LA PROSTITUTION ET DE LA PORNOGRAPHIE EN SUISSE 7

V. ETAT DE LA SITUATION EN MATIERE DE PROSTITUTION DANS LE CANTON DE NEUCHATEL 8
5.1. La prostitution dans les salons de massage 9
5.2. La prostitution dans les cabarets 9
5.3. L'information aux danseuses de cabarets 10

VI. POSITION DU CONSEIL D'ETAT 10

VII. AXES D'INTERVENTION 11
7.1. La prévention 12
7.2. La conscientisation en matière de santé 12
7.3. La réorientation professionnelle 13
7.4. Une cellule de coordination 13

VIII. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE 14

IX. PROCEDURE DE CONSULTATION 18

X. CONCLUSION 19

Projet de loi sur la prostitution et la pornographie (LProst) 21

Annexe 1: Dispositions du code pénal en matière de prostitution et de pornographie 27
Annexe 2: Arrêté concernant les conditions d'engagement ainsi que la fixation du nombre par établissement des danseuses de cabaret 28
Annexe 3: Membres du Groupe de suivi "Loi sur la prostitution" 32
Annexe 4: Liste des institutions et organisations ayant répondu à la consultation 33