

GRAND CONSEIL NEUCHÂTELOIS – INTERPELLATION

À compléter par le secrétariat général du Grand Conseil lors de la réception du document déposé

Département(s)

DECS

Date

8 décembre 2025

Numéro

25.195

Heure

14h49

Auteur-e(-s) : Laurence Castillon

Titre : Rapport 16.012, Prostitution et pornographie : dix ans plus tard, qu'en est-il ?

Contenu (questions posées au Conseil d'État) :

Prostitution légale

Nous remercions le Conseil d'État de nous indiquer l'évolution du nombre de travailleuses et travailleurs du sexe et de salons de massage dans le canton au cours de ces dix dernières années.

De quelles manières les Autorités cantonales s'assurent-elles de la bonne santé physique, psychique et mentale des travailleuses et travailleurs du sexe, qu'ils soient résidents de Suisse ou de passage ?

Le Conseil d'État estime-t-il être suffisamment doté en ressources humaines pour accomplir ses tâches de prévention sanitaire et sociale (article 23 de la loi sur la prostitution et la pornographie, LProst), ainsi que ses tâches sécuritaires ?

Prostitution illégale

Quelle politique le Conseil d'État déploie-t-il pour lutter contre la prostitution illégale ? Et plus spécifiquement pour la détecter et pour venir en aide aux travailleuses et travailleurs du sexe exploité-e-s par des réseaux ?

Lors de suspicions d'activités de prostitution illégale, voire de l'implication d'un réseau criminel, quelles mesures les Autorités mettent-elles en place ? Le cas décrit dans l'édition du 12 novembre de *ArcInfo* démontre la difficulté de vérifier l'identité des travailleuses et travailleurs du sexe. Quelle est la position du gouvernement à ce sujet ?

Le Conseil d'État estime-t-il que son dispositif de prise en charge des victimes et témoins de traite d'êtres humains est adéquat, particulièrement pour les infractions d'ordre sexuel ? Ou pense-t-il utile d'ouvrir la réflexion sur l'institutionnalisation d'une structure similaire à l'Association valaisanne de soutien aux victimes et témoins de traite des êtres humains (AVIT) ou à l'Association vaudoise de soutien aux victimes de traite et d'exploitation (ASTRÉE) ?

Finalement, le Conseil d'État juge-t-il la LProst toujours moderne et adaptée à notre société, en tenant compte notamment de l'usage de logements de vacances de type Airbnb par les acteurs de la prostitution, parfois organisée et liée à la traite d'êtres humains ?

Développement (commentaire aux questions) :

Plusieurs articles de la presse cantonale et romande ont récemment abordé la prostitution sous l'angle de la précarité des travailleuses du sexe, que ce soit par le *stealth* (retrait non consenti du préservatif) ou par l'exploitation des femmes par des réseaux. Dernièrement, un article d'*ArcInfo* relevait que des appartements de vacances, de type Airbnb, pouvaient être réservés pour y pratiquer la prostitution. Or, ces appartements de vacances ne sont pas soumis aux mêmes exigences légales que les établissements publics, ce qui permet d'échapper à certaines formes de contrôle (par exemple, identification du loueur et du locataire).

En page 2 de son rapport [16.012](#), le Conseil d'État précisait : « en 2015, 52 salons de prostitution sont ouverts, lesquels peuvent compter sur la présence d'environ 118 travailleurs et travailleuses du sexe (état au 1^{er} novembre 2015) ». Alors que la loi cantonale sur la prostitution et la pornographie (LProst) est entrée en vigueur en 2017, il paraît donc à présent nécessaire de dresser un panorama de la situation actuelle.

Le 10 octobre dernier, Mathias Reynard, conseiller d'État valaisan en charge de la santé, des affaires sociales et de la culture, dressait le bilan de l'engagement sur ces dix-huit derniers mois de l'Association valaisanne de soutien aux victimes et témoins de traite des êtres humains (AVT). Sur les 28 victimes identifiées, 64% sont liées à des infractions à caractère sexuel. Dans son rapport d'activité 2024, l'association vaudoise ASTRÉE indique avoir reconnu 123 personnes comme étant victimes de traite (99 femmes et 24 hommes), dont 71 contraintes à la prostitution, soit 57%.

Sources

– Rapport 16.012 : https://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2016/16012_CE.pdf.

- Article RTS « La Suisse romande voit l'essor d'une prostitution illégale d'origine sud-américaine », <https://www.rts.ch/info/regions/2024/article/la-suisse-romande-voit-l-essor-d-une-prostitution-illegale-d-origine-sud-americaine-28684594.html> (5 novembre 2024).
- Rapport d'activité 2024 ASTRÉE, https://www.astree.ch/wp-content/uploads/2025/04/250401_Astree_RA_2024_WEB-1.pdf.
- Article RTS « Comment mieux informer les travailleuses du sexe face au "stealthling"? », <https://www.rts.ch/info/regions/neuchatel/2025/article/stealthling-comment-proteger-les-travailleuses-du-sexe-de-cette-violence-29013123.html> (29 septembre 2025).
- Article RTS « Premier bilan préoccupant sur la traite des êtres humains en Valais », <https://www.rts.ch/info/regions/valais/2025/article/traite-des-etres-humains-en-valais-28-victimes-identifiees-en-18-mois-29027298.html> (13 octobre 2025).
- Article *ArcInfo* « Une chambre d'hôtes du Littoral neuchâtelois a brièvement servi de lieu de prostitution », <https://www.arcinfo.ch/neuchatel-canton/littoral/une-chambre-dhotes-du-littoral-neuchatelois-a-brievement-servi-de-lieu-de-prostitution-1475452> (12 novembre 2025).

Souhait d'une réponse écrite : OUI

Demande d'urgence : NON

Auteur-e ou premier-ère signataire : prénom, nom (obligatoire) :

Laurence Castillon

Autres signataires (prénom, nom) :	Autres signataires suite (prénom, nom) :	Autres signataires suite (prénom, nom) :
Brigitte Neuhaus	Aurélie Gressot	Monique Erard
Marina Schneeberger	Stéphanie Skartsounis	Barbara Blanc
Cloé Dutoit	Céline Dupraz	Patrick Erard
Christine Ammann Tschopp	Lara Zender	Nicolas de Pury
Yves Pessina		

Réponse écrite du Conseil d'État, transmise aux membres du Grand Conseil le 19 mars 2026

Prostitution légale

« Nous remercions le Conseil d'État de nous indiquer l'évolution du nombre de travailleuses et travailleurs du sexe et de salons de massage dans le canton au cours de ces dix dernières années. »

Comme le mentionne la présente intervention, en page 2 de son rapport [16.012](#), le Conseil d'État précisait que : « en 2015, 52 salons de prostitution sont ouverts, lesquels peuvent compter sur la présence d'environ 118 travailleurs et travailleuses du sexe (état au 1^{er} novembre 2015) ». Qu'en est-il aujourd'hui ?

- Au 31.12.2024, le nombre total d'établissements dans le canton accueillant la prostitution était de 51, dont 32 salons de prostitution, 18 appartements privés (EPS) et 1 établissement public spécialisé.
- Au 31.12.2024, le nombre de personnes exerçant la prostitution s'élevait à 59.
- Au 31.12.2025, le nombre total d'établissements actifs accueillant de la prostitution était de 58, dont 39 salons de prostitution, 18 appartements privés et 1 établissement public spécialisé.
- Au 31.12.2025, le nombre de personnes exerçant la prostitution s'élevait à 56.

Ces chiffres montrent, d'une part, une certaine volatilité d'une année à l'autre ; d'autre part, une légère augmentation des établissements dans le canton, en particulier sur l'année 2025. Il convient ainsi tout d'abord de préciser que le milieu de la prostitution est un milieu soumis à de fortes variations, qui sont le fait de plusieurs facteurs (nombre de clients, contexte économique, géographique et social, etc.). Ensuite, il est à relever que les personnes qui exercent la prostitution dans le canton de Neuchâtel sont souvent présentes pour de courtes durées, notamment lorsqu'elles viennent sous procédure d'annonce de moins de 90 jours. De ce fait, les nombreuses arrivées durant l'année de personnes qui viennent pour la première fois dans le canton ne sont pas proportionnelles aux personnes qui sont effectivement présentes à un temps T. Ainsi, entre le 01.01.2025 et le 31.12.2025, ce sont 779 nouvelles personnes exerçant pour la première fois dans le canton qui sont annoncées (annonces obligatoires en personne à l'office des relations et des conditions de travail – ORCT).

Les contrôles sur le terrain ne montrent cependant pas des infractions en augmentation, ce qui indique que la situation dans le milieu de la prostitution légale, soit celle connue par les autorités, demeure maîtrisée. Rappelons à cette suite que des contrôles de tous les établissements légaux sont menés au minimum une fois par année et, dans tous les cas, dans les trois mois suivant l'ouverture d'un établissement par l'ORCT. À chaque problématique rencontrée, un entretien a lieu avec la ou le responsable pour lui rappeler ses obligations. Dans les établissements publics spécialisés, des contrôles conjoints entre l'ORCT et le service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV) sont organisés. Si cela s'avère pertinent, des contrôles avec la police sont également prévus.

Au final, de nouvelles et urgentes problématiques n'ont pas émergé sur la période récente et la volonté du législateur d'assurer un cadre pour cette activité est respectée.

« De quelles manières les autorités cantonales s'assurent-elle de la bonne santé physique, psychique et mentale des travailleuses et travailleurs du sexe, qu'elles et ils soient résident-e-s en Suisse ou de passage ? »

Cette activité de prévention socio-sanitaire est déléguée à l'association Médecins du Monde Suisse (ci-après : MdM) dans le canton de Neuchâtel, à laquelle s'ajoute l'attention des personnels du service de l'emploi (SEMP), du SCAV et de la police neuchâteloise (PONE) à la santé des travailleuses et travailleurs du sexe dans le cadre des interactions qu'ils ont avec elles et eux.

En vertu des articles 1, lettre b, 21, alinéa 2, lettre b, et 23 de la loi sur la prostitution (LProst), l'État est chargé de mettre en place des mesures de prévention socio-sanitaire pour les personnes exerçant la prostitution dans les lieux dédiés par la présente loi.

Les services désignés dans le règlement d'application de cette loi sont le service de l'emploi (par l'ORCT) ainsi que le service de la consommation et des affaires vétérinaires pour les établissements publics spécialisés. Néanmoins, aucun service de l'État concerné par la thématique n'était en mesure de développer une sensibilisation socio-sanitaire adéquate auprès de cette population, et ce, en raison d'un conflit d'intérêts entre contrôle et accompagnement, d'une absence de cadre légal et de ressources financières.

Or, l'engagement de MdM en faveur des travailleurs et travailleuses du sexe aux côtés des autorités cantonales remonte, dans le canton de Neuchâtel, à l'année 2014, faisant suite au constat que le dispositif légal pour les artistes de cabaret ne permettait plus d'encadrer l'activité réelle de prostitution dans le canton, avec l'arrivée de personnes des pays de l'Est ne parlant pas le français.

À ce moment-là, MdM avait alors pour mission de combler les lacunes du système de santé tant et aussi longtemps que les autorités ne désignaient pas un service apte à reprendre la mission. C'est dès lors dans ce contexte que MdM a décidé, en concertation avec les services cantonaux concernés, de lancer un projet de prévention dans le domaine de la prostitution. Le programme THAYS, anciennement projet « P.A.S.S. », fait non seulement de la prévention des maladies sexuellement transmissibles, mais également de la prévention contre la violence (de la part des clients vis-à-vis des personnes qui exercent la prostitution, notamment), qui est un phénomène en augmentation. De plus, un accompagnement pour les démarches administratives est également proposé, notamment en vue des déclarations fiscales, ainsi qu'une aide juridique au besoin.

Notons également que les travailleuses et travailleurs du sexe contactent parfois la permanence en matière de traite d'êtres humains (TEH) pour évoquer aussi des problèmes de santé.

« Le Conseil d'État estime-t-il être suffisamment doté en ressources humaines pour accomplir ses tâches de prévention sanitaire et sociale (article 23 de la loi sur la prostitution et la pornographie, LProst), ainsi que sécuritaires ? »

MdM, au travers du programme THAYS, répond à toutes les attentes en termes de prévention socio-sanitaire, avec cependant des ressources financières limitées, notamment s'agissant des charges en personnel. Ce programme requiert actuellement, au minimum, 2,7 équivalents plein temps (EPT) y compris la responsable. Raison pour laquelle le SEMP s'est engagé pour une partie du financement du programme par l'attribution d'une contribution financière à hauteur de 50'000 francs par année pendant au minimum les quatre années à venir.

MdM n'a par contre que peu d'impact sur les travailleuses et travailleurs du sexe illégaux. Ceux-ci ne sont que peu exposés aux possibilités de dépistage. Il peut en découler des enjeux de santé publique résultant de relations sexuelles à des tarifs plus bas que ceux du marché et souvent non protégées.

Sur le plan plus purement sécuritaire, les effectifs du SEMP, du SCAV et de la PONE fonctionnent en synergie pour porter attention à cet aspect lors des contrôles menés aussi bien dans le domaine de la prostitution légale que dans celui de la prostitution illégale.

Prostitution illégale

« Quelle politique le Conseil d'État déploie-t-il pour lutter contre la prostitution illégale ? Et plus spécifiquement pour la détecter et pour venir en aide aux travailleuses et travailleurs du sexe exploité-e-s par des réseaux ?

Lors de suspicions d'activités de prostitution illégale, voire de l'implication d'un réseau criminel, quelles mesures les autorités mettent-elles en place ? Le cas décrit dans l'édition du 12 novembre de ArcInfo démontre la difficulté de vérifier l'identité des travailleuses et travailleurs du sexe. Quelle est la position du gouvernement à ce sujet ? »

Les autorités neuchâteloises prennent très au sérieux la prostitution illégale et la traite d'êtres humains (ci-après abrégée TEH) qui lui est parfois liée. L'action du canton suit les mêmes lignes directrices que celles du Plan d'action national contre la TEH, articulée autour des quatre piliers que sont la prévention, la poursuite pénale, la protection et les partenariats. Le mécanisme neuchâtelois de lutte contre la TEH rassemble, au sein d'une commission nommée par le Conseil d'État et présidée par la Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale (FAS), les acteurs pertinents, à savoir le service d'aide aux victimes (SAVI), le service de l'action sociale (SASO), le service des migrations (SMIG), le SEMP, le service de protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ), le service de la cohésion multiculturelle (COSM), le Ministère public, la PONE et l'Office fédéral de la police, ainsi que la mission latine en matière de TEH.

La lutte contre l'encouragement à la prostitution figure parmi les priorités de la politique criminelle de l'État de Neuchâtel. Cette politique souligne que *« l'exercice de la prostitution est un domaine où la liberté des personnes qui s'y livrent est particulièrement menacée et doit être protégée, notamment dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains, en coopération avec le service de l'emploi. Dans ce cadre, les infractions à caractère administratif (police du commerce ou des étrangers) commises par les victimes doivent être considérées comme secondaires et l'opportunité d'une poursuite soigneusement évaluée. »* Il y a donc une fermeté à l'encontre des auteurs qui encouragent à la prostitution et qui exploitent les travailleuses et travailleurs du sexe, mais un souci clair de considérer ces dernières et derniers en tant que victimes, avec toutes les spécificités de prise en charge que cela suppose. Une directive encadre l'action du Ministère public et de la PONE en la matière. Notons aussi qu'en 2025, l'ensemble des policier·ère·s neuchâtelois·e·s ont bénéficié d'une sensibilisation à la TEH, mesure qui s'inscrit dans le Plan d'action national.

La PONE et le Ministère public s'attellent à détecter les auteurs et réseaux criminels qui exploitent des travailleuses et travailleurs du sexe, qui proviennent notamment d'Asie et d'Amérique du Sud. Pour ce faire, la PONE conduit une veille en permanence et mène des contrôles réguliers aussi bien dans le terrain que sur internet, puisque la prostitution illégale se déploie dans ces deux types d'espace. Ces efforts impliquent en particulier les spécialistes du commissariat intégrité corporelle et sexuelle de la police judiciaire, dont une inspectrice principale dévolue à la thématique de la prostitution illégale et de la TEH, ainsi que des référents spécialisés au sein de la police de proximité. Du côté du Ministère public, une procureure est référente dans les domaines de la TEH et de LProst. Différentes sources d'informations sont mobilisées et croisées pour détecter les activités illégales, incluant le recours aux recherches secrètes conformément au cadre légal en vigueur. Des moyens d'enquête pertinents et adéquats sont ainsi déployés par la PONE et le Ministère public, en fonction de la situation, pour investiguer les infractions suspectées et l'activité des réseaux criminels. La coopération intercantonale et internationale joue également un rôle important tant dans la détection que pour le succès des enquêtes, les réseaux en question étant le plus souvent actifs au-delà du seul territoire neuchâtelois.

« Le Conseil d'État estime-t-il que son dispositif de prise en charge des victimes et témoins de traite d'êtres humains est adéquat, particulièrement pour les infractions d'ordre sexuel ? Ou pense-t-il utile d'ouvrir la réflexion sur l'institutionnalisation d'une structure similaire à l'Association valaisanne de soutien aux victimes et témoins de traite des êtres humains (AVIT) ou à l'Association vaudoise de soutien aux victimes de traite et d'exploitation (ASTRÉE) ? »

Le canton de Neuchâtel s'implique fortement dans la prise en charge des victimes et témoins de traite d'êtres humains. C'est un souci permanent du mécanisme neuchâtelois de lutte contre la TEH et de tous les acteurs qui le composent (cf. plus haut). Ceci dit, les retours que nous avons quant à la contribution d'une association comme ASTRÉE dans le canton de Vaud méritent une attention.

« Finalement, le Conseil d'État juge-t-il la LProst toujours moderne et adaptée à notre société, en tenant compte notamment de l'usage de logements de vacances de type Airbnb par les acteurs de la prostitution, parfois organisée et liée à la traite d'êtres humains ? »

La cellule de coordination en matière de prostitution – commission formelle nommée par le Conseil d'État – a décidé de ne pas précipiter des demandes de modifications légales à ce stade, dans l'attente d'avoir une meilleure vision et de proposer un ensemble d'ajustements qui seraient pertinents du point de vue de l'évolution du terrain et de sa réalité. Notons à ce jour que les séances d'information et de prévention en groupe par MdM ont été abandonnées, remplacées par une fréquence plus élevée des visites de MdM dans les salons. Des points précis sur l'évolution de la prostitution sont aussi régulièrement abordés par les membres de la cellule de coordination. Le lien avec la TEH se poursuit, que ce soit sur le terrain ou entre les instances de coordination liant ces deux aspects (prostitution et TEH).

Dans ce contexte, nous constatons que la prostitution illégale et les réseaux criminels recourent de façon croissante à des logements de vacances de type Airbnb, ce qui pose des problèmes toujours plus saillants. Ces réseaux tirent avantage de la régulation plus faible qui prévaut pour ces logements, qui ne sont pas soumis à la loi sur les établissements publics. L'identification du locataire (proxénète potentiel) est dès lors très fragile, si ce n'est inexistante, et l'absence d'identification est encore plus marquée pour la ou les personnes qui occupent concrètement le logement le temps de la location (travailleuses et travailleurs du sexe potentiellement exploité·e·s). Outre les défis d'identification accrues que cela pose, la détection et la localisation des activités de prostitution illégale sont aussi rendues plus difficiles par l'usage de ce type de logements. Même des méthodes particulières comme les recherches secrètes ne permettent parfois pas de pouvoir localiser les travailleuses et travailleurs du sexe qui exercent illégalement. Dans l'immédiat, le SCAV, le Ministère public et la PONE ont initié des réflexions quant aux mesures concrètes qui peuvent d'ores et déjà être prises pour contrecarrer ces abus de logement de vacances.

En conclusion, la loi sur la prostitution encadre et protège de manière sérieuse et efficace les travailleuses et travailleurs du sexe actifs dans la prostitution légale dans le canton de Neuchâtel. Le cadre légal en place, globalement bien accepté et respecté, permet des contrôles coordonnés entre toutes les entités concernées. Toutefois, il ne résout pas les problèmes liés à la prostitution illégale et notamment toutes les formes de prostitution qui tirent avantage d'internet et des réseaux sociaux, incluant la location peu régulée de logements via des plateformes comme Airbnb. La collaboration entre l'ORCT et la PONE est étroite et rôdée. La cellule de coordination LProst est à l'origine d'une plus-value certaine tant au niveau du partage d'informations qu'en matière de réflexion commune. La loi et son règlement d'application devront certainement être adaptés à moyen, voire court terme pour

suivre les évolutions du terrain, sous l'impulsion de la cellule de coordination. De par ses observations des changements en cours, s'ils se confirment, cette dernière sera à même de proposer au futur les ajustements légaux à même d'améliorer/renforcer le cadre juridique existant.