

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°85

DÉCEMBRE 2014

ÉVALUATION

PROSTITUTION

**ÉVALUATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE
EN MATIÈRE DE PROSTITUTION**

LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, **l'efficacité** et **l'efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes:

- L'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- Les institutions cantonales de droit public ;
- Les entités subventionnées ;
- Les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- Le secrétariat général du Grand Conseil ;
- L'administration du pouvoir judiciaire ;
- Les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch/>

SYNTHESE

Saisie d'une demande émanant du conseiller d'État en charge du département de la sécurité et de l'économie, la Cour des comptes a évalué l'effectivité, l'efficacité et l'efficience des différents instruments de politique publique mis en place en matière de prostitution.

En Suisse, la prostitution est considérée comme une activité lucrative licite pour autant qu'elle soit exercée à titre indépendant. Bien que légale, cette profession expose les personnes qui l'exercent à une série de risques tels que les infections sexuellement transmissibles, les agressions, la dépendance économique, une forte stigmatisation ainsi qu'à des difficultés de reconversion professionnelle.

Afin d'encadrer cette activité, Genève s'est dotée en 2009 d'une loi sur la prostitution qui vise à garantir la liberté d'action des personnes qui se prostituent, à assurer la mise en œuvre de mesures de prévention, de promotion de la santé et de réorientation professionnelle ainsi qu'à limiter les troubles à l'ordre et à la tranquillité publics.

La Cour a tout d'abord examiné si les objectifs fixés par ladite loi étaient en adéquation avec les besoins identifiés comme tels par les différents acteurs concernés. Elle a ensuite évalué l'impact de la mise en œuvre de la politique publique sur les conditions de travail des travailleurs du sexe ainsi que sur les mesures de prévention, de promotion de la santé et de réorientation professionnelle les concernant. Les travaux de la Cour ont porté essentiellement sur le fonctionnement et l'organisation interne de la police judiciaire et des associations soutenant les travailleurs du sexe, la coordination entre les services administratifs ainsi que sur des observations participantes effectuées sur le terrain.

Sur la base de ses analyses, la Cour relève que les objectifs fixés par la loi sur la prostitution sont pertinents pour l'encadrement de l'activité prostitutionnelle. Des améliorations sont toutefois possibles dans la mise en œuvre des divers instruments et des adaptations nécessaires pour tenir compte de l'évolution du marché et de l'augmentation du nombre de personnes exerçant la prostitution. En effet, depuis 2008, la crise économique européenne a modifié le marché genevois du sexe en provoquant un afflux massif de travailleurs du sexe dans notre canton (385 enregistrements en 2008, 1'188 en 2013). Cette augmentation de l'offre accentue la concurrence et provoque une pression sur le prix des prestations, les pratiques exercées ainsi que sur le nombre de places de travail et de logements disponibles.

Le présent rapport contient 16 recommandations adressées à la direction de la police judiciaire, au département de la sécurité et de l'économie et au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé qui visent à renforcer les mesures portant d'une part sur les conditions de travail et

l'indépendance économique des travailleurs du sexe et, d'autre part, sur la sensibilisation des travailleurs du sexe et de leurs clients quant aux risques encourus lors de la consommation de prestations sexuelles tarifées.

De façon plus détaillée, la Cour relève que :

- un nombre important de travailleurs du sexe sont contraints de recourir à des intermédiaires économiques afin de pouvoir se loger et exercer et ne disposent pas d'une réelle autonomie en raison des prélèvements financiers exercés par ces derniers ;
- les contrôles effectués par le groupe prostitution de la brigade des mœurs sont essentiellement de nature administrative. La procédure de contrôle n'est donc pas un instrument destiné à améliorer les conditions de travail des travailleurs du sexe. Quant au suivi de la hiérarchie de la police judiciaire sur les actions menées par le groupe prostitution de la brigade des mœurs, il n'est pas suffisant pour s'assurer que l'action du groupe prostitution corresponde bien aux réalités du terrain ;
- aucun contrôle de l'habitat, des conditions de vie et d'hygiène n'est effectué dans les salons de massage, bien que les établissements dédiés à la prostitution soient répertoriés par les autorités ;
- les informations fournies aux travailleurs du sexe en matière de prévention et de promotion de la santé sont de bonne qualité mais elles ne touchent que très peu de personnes en raison de la forte mobilité des travailleurs du sexe et de la difficulté à les atteindre. Le niveau de connaissance des risques liés à la prostitution et des moyens de s'en préserver reste ainsi lacunaire et les pratiques à risque sont relativement fréquentes ;
- les mesures visant à favoriser la réorientation professionnelle des travailleurs du sexe se limitent à l'aide fournie aux femmes qui connaissent une exclusion sociale et/ou professionnelle.

La Cour recommande ainsi à la direction de la police judiciaire de revoir ses instruments de contrôle et de développer sa vision stratégique afin de s'assurer que les types, le contenu et la fréquence des contrôles effectués par le groupe prostitution de la brigade des mœurs permettent d'assurer de bonnes conditions d'exercice aux travailleurs du sexe. Dans cette optique, la mise en place d'outils permettant l'identification et le suivi des différentes activités du groupe prostitution de la brigade des mœurs est également préconisée.

La Cour formule plusieurs recommandations à l'attention du département de la sécurité et de l'économie visant à :

- développer l'autonomie des travailleurs du sexe en favorisant des mesures visant à contourner les intermédiaires économiques ;

- promouvoir la prévention, la promotion de la santé et la réorientation professionnelle en élaborant un projet pilote de cours de sensibilisation destiné aux nouveaux travailleurs du sexe et en promouvant une meilleure diffusion de l'information dans les salons de massage ;
- améliorer les conditions d'exercice de la prostitution en assurant des contrôles sur l'hygiène et la conformité des établissements dédiés à la prostitution.

Enfin, la Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé de s'assurer de la mise en œuvre et du suivi de l'objectif de réorientation professionnelle des travailleurs du sexe fixé dans la loi sur la prostitution en revoyant le contenu du contrat de prestations conclu avec SOS Femmes.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets. À cette fin, elle a invité le département de la sécurité et de l'économie et le département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé à remplir le « tableau de suivi des recommandations » qui figure au chapitre 7 et qui synthétise les améliorations à apporter, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

Les 16 recommandations émises par la Cour ont été acceptées par le département chargé de leur mise en œuvre et le tableau a été rempli de manière adéquate. Le département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé a toutefois marqué son opposition à la mise en œuvre de la recommandation No 14 formellement adressée au département de la sécurité et de l'économie.

OBSERVATIONS DES ENTITÉS CONCERNÉES PAR LA POLITIQUE ÉVALUÉE

Sauf exceptions, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations des entités concernées par la politique évaluée**. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

Dans le cas particulier, la Cour a émis une contre position en page 87 aux observations formulées par le département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé concernant la recommandation No 14.

Contenu

Liste des principales abréviations utilisées	9
1. CADRE DE L'ÉVALUATION.....	10
2. CONTEXTE GÉNÉRAL	12
2.1 Définition légale de la prostitution à Genève.....	12
2.2 Les principaux courants de pensée régissant les lois nationales ou régionales sur la prostitution.....	12
2.3 Cadre légal fédéral	13
2.4 Les différents types de travailleurs du sexe	15
2.5 Chiffres clés.....	20
2.6 Origine de la loi sur la prostitution (LProst)	24
3. THÉORIE D'ACTION.....	26
4. ANALYSE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE, CRITÈRES D'ÉVALUATION ET QUESTIONS D'ÉVALUATION	28
4.1 Analyse de la politique publique.....	28
4.2 Présentation des objectifs et des critères d'évaluation	29
4.3 Présentation des questions d'évaluation.....	31
4.4 Collecte des données	33
4.4.1 <i>Approche 1 : Analyse quantitative</i>	33
4.4.2 <i>Approche 2 : Analyse qualitative</i>	33
5. ANALYSE	35
5.1 Q1 : Les objectifs fixés par la LProst sont-ils en adéquation avec les problèmes liés à la prostitution genevoise?	35
5.2 Q2 : La politique publique en matière de prostitution permet-elle d'assurer de bonnes conditions de travail aux TDS ?	37
5.2.1 <i>Le GP-BMOE met-il en place les fichiers de police visant à faciliter le contrôle de la prostitution ? (critère de l'effectivité, respect des normes)</i>	37
5.2.2 <i>Le GP-BMOE et la gendarmerie effectuent-ils des contrôles auprès des TdS et des tenanciers de salons ? (critère de l'effectivité, respect des normes)</i>	40
5.2.3 <i>En cas d'irrégularités constatées, comment les sanctions prévues sont-elles appliquées ? (critère de l'effectivité, respect des normes)</i>	45
5.2.4 <i>Est-ce que les TdS respectent la LProst (inscription sur le fichier de police, autorisation de séjour en règle, exercice discret de la prostitution) ? (critère de l'effectivité, changement de comportement des groupes cibles)</i>	49

5.2.5	Les tenanciers de salons et d'agences d'escorte font-ils des demandes d'ouverture de salon auprès du GP-BMOE ? (critère de l'effectivité, changement de comportement des groupes cibles)	51
5.2.6	Les tenanciers appliquent-ils l'échange d'informations avec le GP-BMOE (transmission du registre des employés et dénonciation des irrégularités constatées dans le salon) ? (critère de l'effectivité, changement de comportement des groupes cibles).....	52
5.2.7	Les tenanciers ont-ils recours aux quittances ? (critère de l'effectivité, changement de comportement des groupes cibles).....	53
5.2.8	Les différents instruments de contrôle et de sanction visant les TdS permettent-ils d'assurer de bonnes conditions de travail aux TdS? (critère de l'efficacité)	54
5.2.9	Les différents instruments de contrôle et de sanction visant les tenanciers permettent-ils d'assurer de bonnes conditions de travail aux TdS? (critère de l'efficacité)	56
5.2.10	Comment rendre la mise en œuvre des instruments de contrôle moins coûteuse ? (critère de l'efficacité allocative).....	61
5.2.11	Comment assurer de bonnes conditions de travail aux TdS tout en utilisant moins de ressources qu'actuellement ? OU En utilisant les mêmes ressources, comment améliorer davantage les conditions de travail des TdS ? (critère de l'efficacité productive).....	62
5.2.12	Constats.....	64
5.2.13	Recommandations.....	66
5.2.14	Observations des entités concernées par la politique évaluée	69
5.3	La politique publique en matière de prostitution permet-elle de renforcer la prévention, la promotion de la santé et la réorientation professionnelle des TdS ?.....	72
5.3.1	Comment et par qui sont assurées les tâches de prévention, de promotion de la santé et de réorientation des TdS ? (critère de l'effectivité, respect des normes)	72
5.3.2	Est-ce que les TdS modifient leurs pratiques sexuelles suite à la diffusion de messages de prévention et de promotion de la santé ? (critère de l'effectivité, changement de comportement des groupes cibles).....	77
5.3.3	Les mesures de prévention et de promotion de la santé permettent-elles d'améliorer la santé des TdS? (critère de l'efficacité)	78
5.3.4	Les mesures de prévention et de promotion de la santé permettent-elles d'assurer un bon niveau de connaissance des risques liés à la prostitution et des moyens de s'en préserver ? (critère de l'efficacité).....	79
5.3.5	Comment rendre la mise en œuvre des instruments de prévention, de promotion de la santé et de réorientation professionnelle moins coûteuse ? (critère de l'efficacité productive) ..	80
5.3.6	En utilisant les mêmes ressources, comment améliorer la prévention, la promotion de la santé et la réorientation professionnelle des TdS ? (critère de l'efficacité allocative)	81
5.3.7	Constats.....	81
5.3.8	Recommandations.....	83

5.3.9 Observations des entités concernées par la politique évaluée	86
6. CONCLUSION	88
7. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	92
8. REMERCIEMENTS	98
9. BIBLIOGRAPHIE	99
10. PERSONNES INTERROGÉES.....	100
11. OBSERVATIONS PARTICIPANTES	102
12. ANNEXE.....	103
Détail de l'analyse de la LProst.....	103
Récapitulatif de la théorie d'action de la politique publique	109
Fréquentation des lieux de prostitution à Zurich suite à l'introduction des SexBoxes.....	112

Liste des principales abréviations utilisées

APiS	Aids-Prävention im Sexgewerbe
BLMI	Brigade de lutte contre les migrations illicites
BMI	Brigade des mineurs
BMOE	Brigade des mœurs
COPP	Application informatique de conduite opérationnelle du personnel de police
DALE	Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie
DEAS	Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
DSE	Département de la sécurité et de l'économie
GP-BMOE	Groupe prostitution de la brigade des mœurs
GRCI	Groupe de répression de la criminalité itinérante
IGS	Inspection générale des services
IST	Infections sexuellement transmissibles
LAA	Loi sur l'assurance-accidents
LDTR	Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation
LEtr	Loi fédérale sur les étrangers
LProst	Loi sur la prostitution
LRDBH	Loi sur la restauration, le débit de boissons et l'hébergement
LTr	Loi sur le travail
MSW	Male sex work
OASA	Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative
OCIRT	Office cantonal de l'inspection et des relations du travail
OLCP	Ordonnance sur l'introduction de la libre circulation
RProst	Règlement d'exécution de la loi sur la prostitution
SMC	Service du médecin cantonal
TdS	Travailleur du sexe
UE	Union européenne

1. CADRE DE L'ÉVALUATION

En date du 27 juin 2013, la Cour des comptes a été sollicitée par le conseiller d'État chargé du département de la sécurité et de l'économie (DSE) afin de procéder à une évaluation de la loi sur la prostitution (LProst) du 17 décembre 2009 (I 2 49), entrée en vigueur le 1er mai 2010. Outre l'évaluation de la bonne application, de l'efficacité et de l'efficience de la LProst, la requête comportait les questions suivantes :

- 1) La situation et le statut des personnes exerçant la prostitution ont-ils évolué depuis l'entrée en vigueur de la LProst il y a 3 ans?
- 2) Au vu des nouvelles formes de migration et des difficultés économiques, l'application de la LProst est-elle susceptible de conduire à une amélioration ou à une péjoration de la situation et du statut des personnes concernées?
- 3) La position des tenanciers des salons de massage et des agences d'escorte a-t-elle été renforcée depuis l'entrée en vigueur de la LProst avec une augmentation des risques de violation des dispositions pénales dont l'application relève bien entendu des juridictions pénales compétentes?

La Cour a répondu favorablement à cette demande, et la mission d'évaluation a démarré en août 2013. Après avoir mené des entretiens préliminaires et analysé la documentation disponible, la Cour a rédigé une étude de faisabilité précisant le champ et les modalités de l'évaluation. Cette analyse a démontré que les données nécessaires à l'objectivation de la situation et du statut des personnes exerçant la prostitution avant l'entrée en vigueur de la LProst étaient lacunaires. Afin de répondre aux attentes du conseiller d'État, la Cour a décidé d'évaluer l'effectivité, l'efficacité et l'efficience des différents instruments mis en place dans le cadre de cette politique publique. En se fondant sur les objectifs de la LProst, la Cour a ainsi reformulé trois questions d'évaluation¹ :

- 1) Les objectifs fixés par la LProst sont-ils en adéquation avec les problèmes liés à la prostitution genevoise?
- 2) La politique publique en matière de prostitution permet-elle d'assurer de bonnes conditions de travail aux travailleurs du sexe?
- 3) La politique publique en matière de prostitution permet-elle de renforcer la prévention, la promotion de la santé et la réorientation professionnelle des travailleurs du sexe?

¹ La Cour a écarté de son évaluation la prostitution de cabaret. La justification de cette décision est développée au point 2.4. du présent rapport.

Ces questions ainsi que la méthodologie retenue pour y répondre furent présentées le 1^{er} octobre 2013 au département de la sécurité et de l'économie (DSE), puis aux principaux acteurs du milieu de la prostitution lors d'une réunion pluridisciplinaire sur la prostitution organisée le 16 janvier 2014 par le DSE.

2. CONTEXTE GÉNÉRAL

La prostitution est une activité dont le niveau d'acceptabilité sociale varie fortement en fonction des pays et des périodes durant lesquelles elle s'exerce. Au-delà des questions idéologiques, la prostitution pose d'évidents problèmes, notamment des risques d'agression et de contamination encourus par les personnes qui s'y adonnent, de leurs conditions de travail et de leur degré d'autonomie.

Afin de mieux cerner l'objet de cette évaluation, ce chapitre fournit une définition de la prostitution, des bases légales suisses, des différents types de prostitution que l'on rencontre à Genève ainsi qu'une analyse du dispositif genevois visant à limiter les risques et les manifestations secondaires fâcheuses qui accompagnent cette activité.

2.1 Définition légale de la prostitution à Genève

Selon l'art. 2 de la LProst, « *la prostitution est l'activité d'une personne qui se livre à des actes sexuels ou d'ordre sexuel, avec un nombre déterminé ou indéterminé de clients, moyennant rémunération. Les assistants sexuels pour personnes handicapées au bénéfice d'une formation adéquate n'entrent pas dans le champ d'application de la présente loi* ».

2.2 Les principaux courants de pensée régissant les lois nationales ou régionales sur la prostitution

Actuellement, trois courants de pensée conditionnent la perception et la réglementation de l'activité prostitutionnelle.

- 1) Le prohibitionnisme découle d'une condamnation morale de l'acte prostitutionnel. Le prohibitionnisme vise à interdire la prostitution en la considérant comme un délit. Ce système pénalise ainsi tous les acteurs de la prostitution : le proxénète, le client ainsi que la personne prostituée.

Les pays du nord de l'Europe comme l'Islande, la Norvège et la Suède sont fréquemment cités en exemple de la criminalisation de la prostitution sous réserve du fait qu'ils ne punissent pénalement que les proxénètes et les clients et non les personnes prostituées.

- 2) L'abolitionnisme a pour objectif d'abolir toutes formes de réglementation concernant la prostitution. Les instruments mis en œuvre afin de réglementer le marché du sexe sont ainsi

perçus comme comportant un risque d'institutionnalisation, de promotion voire de défense de la prostitution. Les abolitionnistes considèrent les personnes prostituées comme des victimes n'ayant pas pu choisir librement la prostitution. Cette différence de taille avec le courant prohibitionniste se retrouve dans le refus de toute pénalisation de la personne prostituée. Afin d'interdire toute forme d'exploitation de la prostitution d'autrui, ce courant propose notamment de criminaliser les clients faisant appel aux services d'une personne prostituée.

La majorité des États européens, dont la Belgique, la Grande-Bretagne et l'Italie ont adopté cette approche juridique.

- 3) Le réglementarisme considère la prostitution comme un métier légal. Ce courant de pensée souhaite déstigmatiser la profession tout en accordant aux travailleurs du sexe² (par la suite TdS) les mêmes droits sociaux que les personnes exerçant une autre activité lucrative. Cette vision pragmatique s'accompagne d'une réglementation administrative de l'exercice de la prostitution censée renforcer les droits des TdS et leur donner ainsi les moyens de se défendre.

Des régimes juridiques issus de ce courant de pensée ont notamment cours dans des pays comme l'Autriche, les Pays-Bas et, dans une moindre mesure, l'Allemagne et la Grèce.

2.3 Cadre légal fédéral

La Suisse s'inscrit dans le courant de pensée réglementariste puisque la prostitution y est considérée comme une activité lucrative licite pour autant qu'elle soit exercée à titre indépendant. Dans un arrêt rendu le 12 avril 2011 (ATF 137 I 167)³, le Tribunal fédéral a rappelé que les personnes exerçant la prostitution ainsi que les personnes exploitant des établissements permettant son exercice sont protégées par la liberté économique prévue à l'article 27 de la Constitution fédérale. Cela implique qu'aucune loi ne peut avoir pour objectif l'éradication ou la limitation de la prostitution en tant que telle et que seuls peuvent être réprimés certains excès et manifestations secondaires liés à cette activité.

² Bien que la prostitution soit majoritairement pratiquée par des femmes, l'acronyme TdS est accordé au masculin pour désigner l'ensemble des personnes qui se prostituent. En revanche, lorsque le rapport fait référence à une situation spécifique à la gente féminine, l'acronyme TdS est accordé au féminin.

³ « 3.1 invocable tant par les personnes physiques que morales, la liberté économique (art. 27 Cst.) protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 135 I 130 consid. 4.2 p. 135 ; 128 I 19 consid. 4c/aa p.29). Elle protège les personnes exerçant la prostitution ainsi que l'exploitation d'établissements permettant son exercice (ATF 111 II 295 consid. 2d p. 300 ; 101 la 473 consid. 2b p. 476; arrêt 4A_429/2010 du 6 octobre 2010 consid. 2.2; 2C_82/2010 du 6 mai 2010 consid. 4). Seuls peuvent être réprimés certains excès et manifestations secondaires de cette activité lucrative (en particulier : art 199 CP; cf. art. 1 let. C LProst/GE); partant, une loi ne saurait poursuivre le but d'éradiquer ou de limiter la prostitution en tant que telle (cf. ATF 101 la 473 consid. : 2a p. 475 s.; arrêt 2C_905/2008 du 10 février 2009 consid. 7.3 ; (...)) »

Depuis la révision des dispositions pénales réprimant les infractions contre l'intégrité sexuelle (entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1992), l'atteinte à l'autodétermination sexuelle est déterminante en matière de punissabilité. Ce principe se retrouve dans six articles du code pénal, relatifs aux infractions contre l'intégrité sexuelle et aux crimes et délits contre la liberté :

- l'article 195 réprime *l'encouragement à la prostitution* en condamnant à une peine privative de liberté de dix ans au plus ou à une peine pécuniaire celui qui restreint la liberté d'action d'une personne s'adonnant à la prostitution (en la surveillant dans ses activités ou en lui imposant l'endroit, l'heure, la fréquence ou d'autres conditions) ou profite d'un rapport de dépendance afin de pousser autrui à se prostituer pour en tirer un avantage patrimonial. Est également passible de la même peine celui qui maintient une personne dans la prostitution ou pousse une personne mineure à la prostitution.

Selon cet article, une personne qui exercerait la prostitution en exécution d'un contrat de travail serait victime de l'exploitation de l'activité sexuelle de la part de son employeur ou de son employeuse.

- l'article 199 réprime l'exercice illicite de la prostitution en condamnant à une amende celui qui enfreint les dispositions cantonales réglementant les lieux, heures et modes d'exercice de la prostitution et celles destinées à lutter contre ses manifestations fâcheuses.

Comme cet article le précise, les cantons, voire les communes, sont compétents pour édicter des réglementations particulières à la prostitution afin de réprimer certains excès et manifestations secondaires. Ainsi, les cantons de Fribourg, de Genève, du Jura, de Neuchâtel, du Tessin et de Vaud se sont dotés d'une loi sur la prostitution.

- l'article 182 condamne à une peine privative de liberté ou à une peine pécuniaire celui qui, en qualité d'offreur, d'intermédiaire ou d'acquéreur, se livre à la traite d'un être humain à des fins d'exploitation sexuelle, d'exploitation de son travail ou en vue du prélèvement d'un organe.
- les articles 187 et 188 punissent à une peine privative de liberté ou à une peine pécuniaire celui qui a commis une infraction contre l'intégrité sexuelle d'un enfant ou d'un mineur âgé de plus de 16 ans en l'entraînant à commettre un acte d'ordre sexuel.
- en lien avec le niveau d'autodétermination de la personne qui se prostitue, il convient enfin de citer l'article 157 du code pénal relatif à *l'usure*. Ainsi, celui qui exploite la faiblesse d'une personne en se faisant accorder ou promettre, en échange d'une prestation, des avantages pécuniaires en disproportion évidente avec celle-ci sur le plan économique, sera puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

2.4 Les différents types de travailleurs du sexe

Selon la jurisprudence suisse, la prostitution ne peut s'exercer que de façon volontaire et indépendante. Or, il existe plusieurs catégories de TdS dont les difficultés et les conditions de travail varient en fonction des lieux et du contexte dans lesquels ils/elles exercent. À titre d'exemple, le prix et le nombre de prestations sexuelles, le degré d'autonomie des TdS, l'accès aux différents programmes de prévention, la vulnérabilité face aux intermédiaires économiques⁴ ainsi que la fréquence des contrôles policiers varient fortement selon le contexte dans lequel s'échangent les services sexuels. Afin d'identifier les contours de cette activité, il est donc nécessaire de présenter les principales difficultés rencontrées par une majorité de TdS et de décrire les différents lieux de prostitution tout en tenant compte des distinctions nécessaires entre la prostitution masculine et féminine⁵.

Les principales difficultés rencontrées par une forte majorité de TdS

Majoritairement d'origine étrangère (95% d'étrangers parmi les 1188 TdS⁶ enregistrés durant l'année 2013⁷), la plupart des nouveaux arrivants sur le marché genevois du sexe se trouvent dans une situation financière précaire. N'étant au bénéfice d'aucune fiche de salaire ni d'aucune fortune personnelle, ces personnes sont dans l'incapacité de trouver un toit dans un marché du logement saturé. Conscients de cette situation, certains intermédiaires économiques se sont spécialisés dans la mise à disposition de solutions d'hébergement et/ou de travail pour les TdS (location d'appartements, de chambres ou de cabines en salon ou en sex-center). Les charges financières liées au logement et à la location d'un espace de travail représentent ainsi une préoccupation importante pour la quasi-totalité des nouveaux arrivants à Genève. Le niveau de ces charges se réduit considérablement pour les TdS bien implantés à Genève, qui parviennent à disposer de leur propre logement et/ou lieu de travail.

Les TdS sont également l'objet d'une forte stigmatisation au sein de la société pouvant s'accompagner d'un dénigrement ou d'un rejet de la part de leurs proches. Conscients de cette

⁴ Les intermédiaires économiques sont des acteurs qui retirent un bénéfice financier de l'activité de prostitution exercée par les TdS. Ce terme générique peut désigner tant des tenanciers d'établissements dédiés à la prostitution que des bailleurs spécialisés dans la location de logements aux TdS.

⁵ Parmi la nombreuse littérature disponible sur le sujet de la prostitution, la Cour s'est notamment basée sur les ouvrages suivants afin de construire une typologie des TdS actifs dans le canton de Genève (Bugnon, G., Chimienti, M, et al. 2009) ainsi que d'identifier les principales difficultés auxquelles ils sont confrontés (Chapot, F., Dupont, A. 2006).

⁶ Soit 1'129 femmes et 59 hommes

⁷ Statistiques de la brigade des mœurs (BMOE).

situation, les TdS revendiquent rarement ouvertement leur statut et préfèrent rester discrets sur cette activité lucrative principale ou occasionnelle.

Les infections sexuellement transmissibles (par la suite IST) représentent un danger avec lequel la totalité des TdS doivent composer. Outre le SIDA, de nombreuses autres infections⁸ moins connues mais aux effets potentiellement graves sont présentes dans la population. Cette problématique pose la question de l'accès des TdS aux campagnes de sensibilisation et de prévention ainsi qu'aux services de santé seuls à même de dépister et soigner de telles infections. Outre les TdS, relevons que les clients des TdS sont également concernés par la problématique des IST.

Au fil des années d'exercice, la prostitution s'accompagne de difficultés de reconversion professionnelle. Les principaux problèmes que rencontrent les TdS lorsqu'ils cherchent un nouveau travail sont : l'inexistence d'un réseau professionnel en dehors du milieu de la prostitution, la nécessité de cacher leur ancienne activité (ce qui engendre une période d'inactivité dans un curriculum vitae), la faible maîtrise du français pour les migrants, le manque de formation (qui s'explique notamment par les difficultés de se former durant l'activité de prostitution en raison des horaires irréguliers et de la fatigue liée à l'exercice de ce travail).

La prostitution est un métier difficile qui expose les personnes qui s'y adonnent à une série d'autres désagréments tels que les risques d'agression et de perte d'autonomie, les horaires irréguliers, l'exposition au froid et aux intempéries, le jugement des passants, etc. Bien que vécues par la quasi-totalité des TdS, ces difficultés sont d'une intensité qui varie fortement en fonction du lieu dans lequel la prostitution est exercée. Ainsi, afin de décrire la réalité vécue par ces personnes, la Cour présente l'activité prostitutionnelle genevoise en opérant une première distinction entre la prostitution féminine et masculine afin de passer en revue les différents lieux de prostitution propres à chaque sexe et d'en relever les avantages et les inconvénients y relatifs.

La prostitution féminine

Une première catégorie de TdS exerce dans la rue. À Genève, la prostitution de rue se situe dans le quartier des Pâquis ainsi que le long du Boulevard Helvétique. Aux Pâquis, ces TdS attendent le client sur le trottoir avant de se diriger vers une chambre située dans le quartier. La plupart des TdS du Boulevard Helvétique travaillent dans des conditions encore plus difficiles puisqu'elles fournissent généralement leurs prestations dans la voiture du client.

Ce type de prostitution comporte des avantages tels qu'une grande autonomie au niveau du choix des horaires, des clients, des pratiques et des tarifs. Il est également important de relever qu'à l'inverse des travailleuses des Pâquis, les TdS du Boulevard Helvétique n'ont pas besoin de payer la location

⁸ Candidoses; chlamydie; condylomes acheminés par le virus du papillome humain; gonorrhée; hépatite A, B et C; herpès simplex 1 et 2; infections bactériennes à streptocoques ou à staphylocoques; syphilis; trichomonase, etc.

d'une chambre afin de pouvoir exercer. Ces différents éléments accroissent donc considérablement le niveau d'indépendance des TdS exerçant sur le trottoir.

À l'inverse, la prostitution de rue présente des désavantages tels que le manque de sécurité face aux clients violents (lorsque les filles travaillent seules), des conditions de travail difficiles ainsi qu'une forte exposition aux regards et aux jugements des passants.

La deuxième catégorie de TdS concerne les personnes qui exercent dans les salons de massage. En décembre 2013, les 133 salons de massage⁹ en activité sur l'ensemble du territoire cantonal étaient de taille et de standing extrêmement variables. En résumé, cela va du simple appartement partagé par deux TdS jusqu'à la chaîne de *sex-centers* comprenant sept succursales.

En comparaison avec la prostitution de rue, la prostitution de salon propose une meilleure protection contre les agressions des clients, un confort supérieur, une plus grande discrétion ainsi qu'une solution d'hébergement rapidement disponible.

Les problèmes rencontrés par les TdS travaillant dans ces établissements sont les prix demandés pour la location d'une chambre. En règle générale, un forfait quotidien d'environ 100 CHF est payé par la TdS afin de pouvoir exercer dans l'établissement. Parfois, un pourcentage sur le prix de la prestation sexuelle est réclamé à la place ou en plus du forfait quotidien. Dans le meilleur des cas, ces différentes taxes incluent un service quasi-hôtelier comprenant la mise à disposition d'une chambre ou d'une cabine (à partager avec d'autres TdS), de sanitaires, de draps et linges, d'un service de nettoyage, de la publicité pour l'établissement et ses hôtesse ainsi que d'un service d'ordre. Il est également fréquent que les TdS dorment sur place en contrepartie d'un paiement supplémentaire garantissant la mise à disposition d'un lit dans l'établissement. Certaines TdS dépendent donc du bon vouloir des tenanciers pour obtenir un lieu leur permettant de travailler et de dormir à Genève. Profitant de cette position de supériorité, les tenanciers peuvent être tentés d'exercer une pression sur les horaires de travail, les tarifs voire les types de prestations à fournir aux clients. Ainsi, même au bénéfice d'un statut d'indépendantes, les TdS courent le risque de se voir imposer les critères du salon par peur de perdre leur place de travail et leur logement au profit d'une TdS plus conciliante.

Une troisième catégorie de TdS travaille dans les 45 agences d'escorte¹⁰ que Genève comptait fin 2013. Ces agences, présentes sur internet, proposent une liste de TdS que le client peut consulter avant d'appeler le responsable de l'agence afin de fixer un rendez-vous avec la personne de son choix. Ces agences sont le plus souvent virtuelles puisque, pour fonctionner, elles n'ont besoin que d'une ligne téléphonique et d'une visibilité sur Internet et dans les médias locaux.

⁹ Statistiques de la BMOE.

¹⁰ Statistiques de la BMOE.

Souvent considérées comme des TdS de plus haut standing, les *escort girls* ou *call girls* offrent un service d'accompagnement associé à des prestations sexuelles se déroulant chez le client, dans un appartement mis à disposition par l'agence, dans un hôtel ou dans tout autre endroit que le client aura choisi.

Travaillant sur appel, ces TdS bénéficient d'une grande discrétion et exercent leur métier dans des conditions matérielles confortables qui leur évitent de passer des heures à attendre le client.

En revanche, ces femmes se rendent seules à leur rendez-vous sans avoir toujours eu l'opportunité de voir et de choisir le client avec qui elles passeront les prochaines heures voire les prochains jours. Cette situation de vulnérabilité face à un client potentiellement violent est encore accentuée par la localisation changeante dans laquelle se déroule la prestation sexuelle. Comme explicité ultérieurement dans ce rapport, la forte mobilité additionnée à la discrétion qui caractérise ce type de prostitution posent également des problèmes tant au niveau de la fréquence des contrôles policiers que de l'accès aux différents instruments de prévention.

La quatrième catégorie de TdS comporte les 140 femmes¹¹ qui disposaient, fin 2013, de leur propre appartement afin d'y exercer seules et en toute indépendance. Ce chiffre de 140 appartements est toutefois peu fiable puisque les TdS ne déclarent pas systématiquement exercer chez elles et ne réclament pas toujours leur radiation du fichier de la police lorsqu'elles cessent leur activité de prostitution. À noter que, depuis l'introduction de la LProst en mai 2010, les TdS qui louent et partagent un même appartement afin d'y exercer ne font plus partie de cette quatrième catégorie puisque, selon l'art. 8 al. 3 de la LProst¹², les locaux utilisés par plus d'une TdS doivent être considérés comme des salons.

En règle générale, ces personnes font la promotion de leurs services au travers de petites annonces dans les journaux ou sur Internet. Elles reçoivent leurs clients chez elles et fixent leurs prestations et leurs tarifs elles-mêmes.

Un haut niveau d'autonomie et l'absence d'intermédiaires économiques (tels que les responsables de salons) sont donc les grands avantages liés à ce type de prostitution. En revanche, obligées de travailler seules, ces TdS restent très vulnérables face aux violences de certains clients.

Enfin, la cinquième catégorie de TdS regroupe les personnes qui travaillent dans les 11 cabarets et les 17 bars à champagne¹³ en activité fin 2013. Formellement, ces établissements soumis à la loi sur la restauration, le débit de boissons et l'hébergement (LRDBH) n'emploient que des danseuses-stripteaseuses et des hôtessees et ne sont donc pas reconnus comme des lieux de prostitution. Dans

¹¹ Idem

¹² « Toutefois, le local utilisé par une personne qui s'y prostitue seule, sans recourir à des tiers, n'est pas qualifié de salon au sens de la présente loi. »

¹³ Statistiques de la BMOE.

la réalité, il est de notoriété publique que ces établissements connaissent une activité prostitutionnelle. En avril 2010, afin de limiter la prostitution illégale qui s'y exerçait, les autorités ont intimé l'ordre aux responsables de cabarets-dancing de choisir entre un établissement soumis à la LRDBH à l'intérieur duquel les séparés (cabines dans l'arrière-boutique assurant une plus grande discrétion et pouvant potentiellement servir à l'acte de prostitution) n'auront plus lieu d'être, ou un salon soumis à la LProst. Aujourd'hui bien que tous les séparés ont disparu, certains cabarets et bars à champagne genevois se sont transformés en lieux de prostitution indirecte dans lesquels les TdS et les clients se rencontrent avant de continuer leur soirée en dehors des murs de l'établissement.

L'existence des cabarets et des bars à champagne s'explique également par le statut d'artiste de cabaret qui constitue une exception à l'admission de travailleuses non qualifiées en Suisse. Ce statut permet ainsi à des personnes provenant d'un Etat non-membre de l'UE/AELE d'obtenir un permis L¹⁴ afin d'être engagées légalement à Genève. S'accompagnant de mesures restrictives, le permis L ne permet toutefois pas à la danseuse de cabaret d'exercer une autre activité professionnelle. Souvent logées par leur employeur, ces femmes se retrouvent dans une situation professionnelle délicate caractérisée par une forte dépendance vis-à-vis de leur employeur.

Les acteurs présents sur le terrain relèvent une forte diminution de l'activité des cabarets. Cela se traduit concrètement par la diminution du nombre de cabarets actuellement en activité¹⁵ ainsi que par la diminution du nombre de consultations sollicitées par les danseuses de cabaret auprès des associations d'aide au TdS¹⁶.

La Cour a pris le parti d'écarter de son évaluation la prostitution de cabaret. Les raisons de ce choix sont les suivantes :

- le 22 octobre 2014, le Conseil fédéral a adopté la révision partielle de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) et a ainsi supprimé le statut d'artiste de cabaret. La révision entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2016.
- l'activité de prostitution se déroulant dans ces établissements est en forte baisse dans notre canton.

¹⁴ Dès janvier 2016, le statut d'artiste de cabaret sera abrogé au niveau fédéral. Cette suppression aura pour conséquence l'absence de délivrance d'un permis de travail pour les artistes de cabarets issus de pays tiers (hors Europe).

¹⁵

Année	2013	Juillet 2014
Nbr. de cabarets en activité	11	6

Source : Statistiques BMOE

¹⁶

Année	2011	2012	2013
Nbr. de danseuses de cabaret ayant sollicité l'aide d'Aspasie	22	20	5

Source : Rapport d'activité 2013 Aspasie

- le caractère officieux de ce type de prostitution l'éloigne du périmètre couvert par les instruments de la politique publique. La loi sur la prostitution mise en place dans le canton de Genève est ainsi conçue afin d'encadrer uniquement la prostitution légalement exercée.

En guise de conclusion, il est important de souligner que les TdS sont susceptibles d'appartenir simultanément à différentes catégories. À titre d'exemple, certaines TdS exercent dans un salon tout en travaillant également sur appel (call-girl) ; quant aux TdS qui sollicitent les passants dans les rues des Pâquis, elles occupent fréquemment une chambre dans un appartement qu'elles partagent avec d'autres TdS et sont donc officiellement considérées comme des TdS travaillant en salon.

La prostitution masculine

La très forte majorité de la clientèle étant constituée d'hommes, la prostitution masculine fonctionne selon des règles et des codes issus du milieu homosexuel. Ainsi, les TdS masculins ne trouvent pas leurs clients dans la rue mais principalement sur certains sites internet spécialisés ainsi que dans des lieux de rencontre fréquentés par la communauté gay (bars, discothèques, etc.). L'activité de racolage s'exerce donc principalement en intérieur, sans code vestimentaire spécifique et avec une plus faible visibilité que son pendant féminin. Cette discrétion s'accompagne d'un enregistrement lacunaire, bien qu'obligatoire, auprès du groupe prostitution de la brigade des mœurs genevoise (par la suite GP-BMOE). Ainsi, au-delà de la certitude que le nombre de TdS masculins en activité à Genève est nettement inférieur au nombre de TdS féminines, il est impossible de quantifier précisément l'importance de ce type de prostitution.

Contrairement à leurs homologues féminins, les TdS masculins subissent peu de prélèvements financiers sur les prestations sexuelles qu'ils fournissent. En effet, les TdS masculins n'exercent pas dans des salons mais chez les particuliers ou dans des locaux connus comme lieux d'errance sexuelle. À titre illustratif, certains saunas proposent des espaces de détente ainsi que des cabines particulières dans lesquelles il est possible de s'isoler.

Ces différents éléments expliquent le manque de visibilité de cette activité et les difficultés rencontrées par les autorités lors de la mise en œuvre de la politique publique.

2.5 Chiffres clés

Une procédure de recensement auprès des services de police est obligatoire pour les TdS désirant travailler à Genève. Les données ainsi récoltées devraient permettre de connaître très précisément le nombre de TdS en activité dans le canton.

Fin 2013, 6'454 personnes étaient recensées auprès du GP-BMOE en tant que TdS. Ce chiffre doit toutefois être fortement relativisé puisque certains TdS travaillent de manière occasionnelle et que d'autres ne demandent pas leur radiation du fichier du GP-BMOE lorsqu'ils quittent le territoire ou

cessent toute activité de prostitution. Les acteurs présents sur le terrain estiment ainsi que sur les 6'454 TdS enregistrés, seulement 800 à 1'000 TdS sont quotidiennement actifs à Genève.

Afin d'obtenir une vision plus fine de l'évolution du marché du sexe genevois, la Cour s'est penchée sur le nombre de personnes qui s'enregistrent annuellement comme TdS auprès du GP-BMOE.

Tableau 1 : Nombre de recensements de 2004 à 2013

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Nbr. de recensements	206	356	426	415	385	644	629	886	1'062	1'188	6'197 ¹⁷

Source : statistiques de la BMOE

Comme l'indique le tableau ci-dessus, le nombre d'enregistrements est en très forte augmentation cette dernière décennie. Il a par exemple triplé entre 2008 et 2013. Les plus fortes arrivées de TdS à Genève sont constatées durant les années 2009 (81% d'augmentation), 2011 (25% d'augmentation) et se prolongent en 2012 (19% d'augmentation) et 2013 (11% d'augmentation).

Les éléments les plus souvent avancés afin d'expliquer cette arrivée massive de nouveaux TdS sur le territoire genevois sont les suivants :

- depuis 2002, l'entrée en vigueur des accords bilatéraux a facilité l'accès des ressortissants de l'Union européenne (UE) au marché genevois du sexe (jusqu'alors restreint aux Suisses et aux titulaires du permis C).
- en avril 2006, l'extension des accords bilatéraux (protocole additionnel I) a étendu la libre circulation des personnes aux dix nouveaux membres¹⁸ ayant adhéré à l'UE.
- depuis 2008, la crise financière puis économique européenne a poussé vers la prostitution certaines personnes en grandes difficultés financières.
- en juin 2009, l'extension des accords bilatéraux (protocole additionnel II) a permis aux ressortissants roumains et bulgares de vendre leurs charmes en Suisse.

¹⁷ Le total des recensements entre 2004 et 2013 ne correspond pas au nombre de TdS enregistrés auprès du GP-BMOE pour deux raisons : 1) l'obligation, pour les TdS, de s'annoncer auprès de la police est une mesure antérieure à 2004 2) certains TdS qui sont enregistrés entre 2004 et 2013 ont demandé leur radiation du fichier du GP-BMOE.

¹⁸ Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie.

- Genève est connue, par les TdS européens, comme un territoire sur lequel la prostitution est légale et réglementée. De plus, comparativement à certaines régions européennes, les clients disposent d'un haut pouvoir d'achat.

Face à un afflux important de nouveaux TdS sur le marché genevois du sexe, il existe un risque évident de saturation. Afin d'objectiver ce niveau de saturation, il serait essentiel de connaître les flux réels (entrées et sorties) que connaît ce marché. Or, si les nouvelles arrivées de TdS sont très précisément répertoriées, l'identification du nombre et du type de personnes qui sortent du marché du sexe est très lacunaire. En effet, à l'inverse de l'enregistrement, les TdS ne sont pas contraints de radier leur nom du fichier du GP-BMOE lorsqu'ils cessent leur activité ou quittent le canton de Genève. De plus, le GP-BMOE ne dispose d'aucune statistique sur le nombre de TdS ayant quitté le marché genevois du sexe puisqu'une radiation induit la suppression de toutes données relatives à ces dossiers.

À défaut de pouvoir chiffrer le nombre de personnes qui sortent annuellement du marché genevois du sexe et donc de définir le nombre exact de TdS en activité à Genève, la Cour bénéficie d'informations sur l'évolution du nombre des différents lieux dédiés à la prostitution dans notre canton.

Tableau 2 : Évolution des différents lieux de prostitution

	2010	2011	2012	2013
Total de TdS figurant dans le fichier du GP-BMOE	3330 env.	4140 env.	5200 env.	6454
Nbr. de TdS réellement en activité	indéterminé	indéterminé	indéterminé	indéterminé
Nbr. de salons en activité	78	109	122	133
Nbr. d'agences d'escorte en activité	26	42	41	45
Nbr. d'appartements privés recensés	indéterminé	96	119	140

Source : statistiques de la BMOE

L'augmentation du nombre d'enregistrements auprès de la BMOE s'accompagne d'une expansion des différentes structures de prostitution. Ainsi, depuis 2010, l'on constate un quasi-doublement du nombre de salons et d'agences d'escorte en activité.

Après avoir constaté une arrivée massive de nouveaux TdS à Genève ainsi qu'une expansion des structures prostitutionnelles, il s'agit de se focaliser sur l'origine des TdS récemment enregistrés à Genève.

Tableau 3 : Nationalités des nouveaux TdS enregistrés à Genève

	2010		2011		2012		2013	
Espagne	16%	100 TdS	16%	138 TdS	23%	247 TdS	33%	392 TdS
Hongrie	11%	70 TdS	21%	186 TdS	24%	250 TdS	20%	240 TdS
France	22%	140 TdS	28%	251 TdS	19%	201 TdS	18%	216 TdS
Suisse	9%	60 TdS	7%	62 TdS	6%	64 TdS	5%	59 TdS

Source : statistiques de la BMOE

Comme relevé dans le tableau ci-dessus, une faible minorité de TdS arrivant sur le marché genevois dispose d'un passeport suisse. Quant aux TdS étrangers, ils proviennent majoritairement de l'UE/AELE. Afin de pouvoir travailler en Suisse, ces derniers utilisent de plus en plus les procédures d'annonce pour les activités lucratives de courte durée prévues dans l'ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes (OLCP). Réservées aux ressortissants de l'UE/AELE, ces procédures d'annonce en ligne permettent d'exercer une activité lucrative en Suisse pour une durée maximale de trois mois ou 90 jours par année civile, ce qui laisse présager d'un phénomène de *turn-over* important au sein de l'activité prostitutionnelle genevoise.

Conclusions

Les différentes données existantes démontrent que le canton de Genève connaît une forte augmentation de l'activité prostitutionnelle ainsi qu'un *turn-over* important des TdS en activité. Cette tendance est d'ailleurs confirmée par la totalité des acteurs présents sur ce marché (TdS, BMOE, associations de défense des TdS).

D'après ces mêmes acteurs, la demande de sexe tarifé ne semble pas avoir augmenté aussi rapidement que l'offre. En raison de l'extrême discrétion dont les clients des TdS font preuve, il n'existe aucun chiffre sérieux susceptible de confirmer ces dires.

La saturation du marché genevois du sexe, découlant du décalage entre l'offre et la demande, a pour conséquence logique une accentuation de la concurrence dans le milieu de la prostitution. Cette exacerbation de la concurrence peut se traduire par une baisse des tarifs pratiqués, voire par

l'acceptation de demandes particulières des clients menant à une recrudescence des prestations sexuelles non protégées (ces dernières étant mieux rémunérées).

Le triplement du nombre d'enregistrements de TdS entre fin 2008 (385 enregistrements) et fin 2013 (1'188 enregistrements) ainsi que la nationalité des nouveaux TdS (nbr. de TdS espagnols multiplié par 3.9 entre 2010 et 2013) permettent de relever l'importance jouée par la crise économique européenne dans l'afflux massif de nouveaux TdS.

2.6 Origine de la loi sur la prostitution (LProst)

Compte tenu de l'augmentation du nombre de personnes exerçant la prostitution dans le canton de Genève et de l'augmentation des problèmes rencontrés sur le terrain, le Conseil d'État a estimé que les différents abus réprimés par les dispositions du Code pénal (art. 157 concernant l'usure, art. 182 concernant la traite des êtres humains, art. 187 et 188 concernant l'intégrité d'un enfant ou d'un mineur âgé de plus de 16 ans, art. 195 concernant l'exploitation de l'activité sexuelle, et l'art. 199 concernant l'exercice illicite de la prostitution) ne pouvaient être décelés efficacement que si les autorités avaient la possibilité de mieux contrôler les salons de massage et les agences d'escorte. Or, la législation genevoise en vigueur à cette époque ne prévoyait pas de tels contrôles ; elle se résumait à un règlement relatif à l'exercice de la prostitution (I 2 49.04), entré en vigueur le 14 juillet 1994, dont les deux principaux instruments visaient à :

- interdire la prostitution de rue dans les endroits où elle peut troubler l'ordre public (art.2) ;
- imposer aux personnes qui s'adonnent à la prostitution l'obligation de s'annoncer auprès de la police et du département des finances (art.3).

Répondant à une proposition de motion visant à interdire toute forme de prostitution forcée (M 1727 - A) adoptée par le Grand Conseil, le Conseil d'État a présenté, le 9 mars 2009, un projet de loi sur la prostitution (PL 10447). Ce projet de loi avait pour buts :

- « 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 » ;
- « d'assurer la mise en œuvre des mesures de prévention et promotion de la santé et favoriser la réorientation professionnelle des personnes qui se prostituent » ;
- « 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 ».

Régissant la prostitution de salon, d'escorte et sur le domaine public, les principaux instruments figurant dans le projet de loi visaient à :

- soumettre à l'obligation de s'annoncer aux autorités compétentes non seulement les personnes exerçant la prostitution (obligation, alors en vigueur, prévue par le Règlement relatif à l'exercice de la prostitution du 6 juillet 1994) mais également les personnes qui exploitent un salon de massages érotiques ou une agence d'escorte.
- obtenir des garanties d'honorabilité de la part des individus souhaitant ouvrir un salon ou une agence d'escorte.
- permettre aux autorités administratives de fermer, de façon temporaire ou définitive, un salon ou une agence d'escorte dont le responsable ne remplit plus les conditions personnelles ou ne respecte pas ses obligations légales.

Présenté par le Conseil d'État le 10 mars 2009, le PL 10447 s'inspirait largement des législations vaudoises et neuchâteloises en vigueur. Votée le 17 décembre 2009, la LProst est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2010. Le 16 mars 2010, un recours de droit public, remettant en cause la constitutionnalité de 11 articles de la LProst, a été déposé au Tribunal fédéral par un couple exploitant un salon érotique et une agence d'escorte à Genève. Les recourants estimaient notamment que le traitement des données relatives aux travailleurs du sexe ne s'appuyait pas sur des bases légales suffisamment solides et constituait une atteinte disproportionnée à la sphère privée. Le Tribunal fédéral annula 2 articles (10 let. d et 17 let. d) qui obligeaient les responsables de salons de massage et d'agences d'escorte à obtenir l'accord du propriétaire de l'immeuble avant d'y exploiter un salon ou une agence d'escorte (Arrêt 2C_230/2010, du 10 avril 2011 publié aux ATF 137 I 167).

Le 28 juin 2012, le Conseil d'État a présenté un projet de loi modifiant la loi sur la prostitution (PL 10996) afin de donner une base légale plus solide au fichier du groupe prostitution de la brigade des mœurs. Ce projet de loi a fait l'objet de plusieurs amendements lors de son examen par la police et la Commission judiciaire du Grand Conseil. Il convient notamment de citer l'obligation, pour les tenanciers de salons de massage et d'agences d'escorte, de remettre des quittances détaillées des différentes prestations qu'ils fournissent aux TdS, afin de faciliter le travail du GP-BMOE dans le cadre de la lutte contre l'usure.

Le PL 10996 a été voté par le Grand Conseil le 25 janvier 2013 à l'unanimité des votants et la loi est entrée en vigueur le 23 mars 2013.

3. THÉORIE D'ACTION

Avant d'évaluer les effets que la politique publique a sur la prostitution genevoise, il est essentiel de comprendre la logique qui sous-tend l'intervention publique. Pour ce faire, la théorie d'action vise à décrire les liens de causalité censés permettre à l'intervention publique de produire ses impacts et d'atteindre les objectifs qui lui ont été fixés. Au travers de cette analyse, il s'agit principalement :

- de comprendre la façon dont le problème que l'on cherche à résoudre est défini politiquement,
- d'identifier les tâches attribuées aux acteurs publics et para-étatiques en charge de la mise en œuvre de la politique publique,
- de reconstruire les hypothèses qui définissent les changements de comportement des acteurs visés par la politique publique et dont le comportement actuel est jugé problématique,
- d'identifier l'évolution attendue du problème et son effet sur la population globale suite à la mise en œuvre de la politique publique.

L'article 1 de la LProst fixe trois objectifs :

- 1) **La garantie de l'exercice légal de l'activité** : « *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 la traite d'êtres humains, de menaces, de violences, de pressions ou d'usure 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* ».
- 2) **La mise en œuvre de mesures de prévention, de promotion de la santé et de réorientation professionnelle** : « *assurer la mise en œuvre des mesures de prévention et promotion de la santé et de favoriser la réorientation professionnelle des personnes qui se prostituent, désireuses de changer d'activité* ».
- 3) **La réglementation de l'exercice de la profession** : « *réglementer les lieux, heures et modalités de l'exercice de la prostitution, ainsi que de lutter contre les manifestations secondaires fâcheuses de celle-ci* ».

Mécanismes prévus pour atteindre ces objectifs :

Afin d'atteindre ces objectifs, le législateur a prévu une série d'instruments d'intervention (également nommés mesures ou actions) que les autorités administratives sont chargées de mettre en place. Pour comprendre la logique qui sous-tend la politique publique, la Cour a passé en revue l'ensemble des instruments d'intervention mentionnés dans la loi en identifiant, pour chacun d'eux, les acteurs concernés ainsi que les impacts escomptés.

Au niveau des acteurs concernés par une politique publique, la littérature utilisée dans le cadre de cette évaluation¹⁹, opère une première distinction entre les groupes cibles (ou public cible) et les bénéficiaires finals.

- *Les groupes cibles (ou public cible)* se composent de personnes dont le comportement est jugé politiquement comme la cause du/des problème(s) que la politique publique cherche à résoudre. Dans notre cas, les instruments d'intervention, mis en œuvre par la politique publique, visent à modifier le comportement de ces individus afin de résoudre ou du moins amoindrir les problèmes collectifs liés à la prostitution.
- *Les bénéficiaires finals* rassemblent les personnes qui subissent les effets négatifs du/des problème(s). Dans le cadre de la prostitution genevoise, ces acteurs peuvent s'attendre à une amélioration de leur situation personnelle suite à l'introduction des instruments d'intervention figurant dans la politique publique. En d'autres termes, les bénéficiaires finals sont les acteurs qui bénéficient du changement de comportement des groupes cibles.

Afin de comprendre la logique que le législateur a utilisée afin de concevoir la politique publique, deux types d'hypothèses ont été reconstruits pour chaque instrument d'intervention figurant dans cette loi.

- *L'hypothèse d'intervention* décrit le lien existant entre l'instrument d'intervention et la modification de comportement attendue auprès des groupes cibles.
- *L'hypothèse causale* fait le lien entre la modification du comportement des groupes cibles et la résolution partielle ou totale de la situation problématique (soit l'atteinte d'un ou de plusieurs objectifs fixés par la LProst).

¹⁹ Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. 2006. *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zurich ; Chur : Ruegger

4. ANALYSE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE, CRITÈRES D'ÉVALUATION ET QUESTIONS D'ÉVALUATION

4.1 Analyse de la politique publique

Afin d'alléger la lecture du présent rapport, la Cour a souhaité faire figurer le détail de l'analyse de la politique publique en annexe. Le lecteur soucieux de comprendre précisément la logique qui sous-tend cette politique publique y trouvera une déconstruction des instruments d'intervention figurant dans la LProst avec, pour chacun d'eux, l'identification des acteurs concernés (groupes cibles et bénéficiaires finals) ainsi que des hypothèses d'intervention et causale. Un tableau récapitulatif de la théorie d'action de la politique publique est également fourni en annexe.

Outre cette analyse détaillée, la Cour propose, ci-dessous, un résumé de la politique publique encadrant la prostitution dont les principaux instruments reposent sur la LProst et sont :

1) Une restriction de l'exercice de la prostitution sur le domaine public

Afin de réduire les troubles à l'ordre et la tranquillité publics cet instrument vise à permettre l'interdiction de la prostitution de rue à proximité des lieux sensibles (écoles, lieux de culte, cimetières, hôpitaux et place de jeu).

2) L'obligation d'annonce auprès du groupe prostitution de la brigade des mœurs

Les TdS et les responsables d'établissements dédiés à la prostitution doivent s'annoncer auprès du GP-BMOE. Cette obligation d'annonce permet aux autorités :

- d'identifier les personnes actives sur le marché genevois du sexe.
- de vérifier qu'elles ne contreviennent pas à la législation en vigueur (exemple : pas de TdS mineur ou de responsable d'établissement avec un lourd passé judiciaire).
- d'informer ces personnes sur les spécificités de la prostitution genevoise.
- de faciliter les contrôles effectués sur le terrain par les forces de l'ordre.

3) La responsabilisation des tenanciers d'établissements dédiés à la prostitution

Le but poursuivi par cet instrument est de favoriser une gestion professionnelle et transparente des salons de massage et des agences d'escorte. L'idée du législateur est qu'en favorisant une gestion professionnelle de ce type d'établissement l'on assure aux TdS exerçant en salon un cadre de travail acceptable. Pour ce faire, une série d'obligations incombe aux tenanciers telles que le fait de tenir à jour un registre mentionnant des informations sur les TdS qui exercent dans son établissement, de

s'assurer que les conditions d'exercice de la prostitution soient conformes à la législation, d'exploiter personnellement l'établissement ou encore d'alerter les autorités compétentes en cas d'infraction constatée.

4) Mise en place d'une réunion pluridisciplinaire sur la prostitution

Cet instrument de concertation et de collaboration entre les associations actives sur la thématique de la prostitution et les institutions en charge de la mise en œuvre de la politique publique a vu le jour en 1998. Actuellement prévues dans le règlement d'exécution de la LProst (RProst), ces réunions permettent au DSE d'assurer un suivi des effets de la politique publique tout en permettant aux différents services des départements concernés²⁰ de coordonner les actions entre eux ainsi qu'avec les associations dont le but est de venir en aide aux personnes qui se prostituent.

5) La prévention et la promotion de la santé

Une collaboration entre les autorités administratives et les associations dont le but est de venir en aide aux TdS est prévue à l'art. 23 de la LProst. Cette collaboration se matérialise notamment par la remise aux TdS par le GP-BMOE, lors de l'enregistrement, d'informations (flyers) relatives à l'existence, le statut et l'activité des associations.

À Genève, il existe deux principales associations (Aspasie et Boulevards) qui proposent des prestations d'accueil, d'information, de prévention et de soutien aux TdS ainsi qu'une association (SOS Femmes) active dans l'accompagnement socioprofessionnel des TdS féminines souhaitant se reconvertir professionnellement. Ces trois associations sont subventionnées par le canton ou la ville de Genève.

4.2 Présentation des objectifs et des critères d'évaluation

L'objectif de cette évaluation est d'identifier puis d'expliquer les effets de la politique publique en matière de prostitution sur la société, au regard des objectifs fixés par le législateur et en termes d'effets indirects ou indésirables. Pour ce faire la Cour se focalise sur les quatre critères d'évaluation suivants : la pertinence, l'effectivité, l'efficacité et l'efficience (Knoepfel, Larrue, Varone 2006 : 261).

- 1) Le critère de la *pertinence* se penche sur le lien qui existe entre les objectifs de la politique publique et la nature du problème public à résoudre. Ainsi, une politique publique est dite pertinente si les objectifs formulés sont adaptés à la résolution du problème.

²⁰ DSE (secrétariat général, BMOE, office cantonal de la population et des migrations), OCIRT, DEAS (direction générale de la santé, médecin cantonal et direction générale de l'action sociale)

- 2) Le critère de l'*effectivité* se vérifie en deux étapes :
- 1^{ère} étape : l'*effectivité*, dans le sens du respect réel des normes, consiste à vérifier que les instruments de la politique publique sont correctement mis en œuvre par les autorités administratives.
- 2^{ème} étape : après avoir constaté la bonne mise en œuvre des instruments, l'on peut passer à l'évaluation des effets qu'ont ces instruments sur le comportement des groupes cibles. Il s'agit donc de mesurer le degré d'adéquation entre les objectifs normatifs d'une politique et le comportement réel des groupes cibles. L'examen de l'*effectivité* d'une politique exige une comparaison systématique entre les effets auprès des groupes cibles tels qu'ils devraient être et les changements de comportements réellement induits auprès de ces groupes (test de l'hypothèse d'intervention).
- 3) Le critère de l'*efficacité* se rattache directement aux outcomes de la politique publique (soit l'influence qu'a la politique publique sur le problème que l'on cherche à résoudre). Cela consiste à vérifier si les effets escomptés d'une politique correspondent à ceux qui apparaissent effectivement dans la réalité sociale. Il s'agit d'une comparaison entre les valeurs cibles (les objectifs) définies et les effets réellement induits auprès des bénéficiaires finals de la politique publique (test de l'hypothèse causale).
- 4) L'*efficacité productive* se focalise sur une rationalité managériale, mettant en rapport les réalisations administratives produites (outputs) et les ressources investies pour cette production. L'analyse se concentre sur les seuls actes administratifs (outputs) des politiques publiques.
- 5) L'*efficacité allocative* se réfère à la relation entre les ressources investies dans une politique publique et les effets obtenus. Elle décrit ainsi le rapport entre les coûts et les bénéfices d'une politique publique. Cela consiste à se demander si l'on peut atteindre les mêmes effets avec moins de ressources, ou si l'on peut assurer un meilleur degré de réalisation des objectifs avec les mêmes ressources. L'efficacité allocative se mesure à travers l'analyse coût-bénéfice et/ou l'analyse coût-utilité.
- L'*analyse coût-bénéfice* quantifie et monétarise les coûts (matériels et immatériels) et les effets (bénéfices) pour les comparer les uns aux autres.
La monétarisation de l'utilité pose souvent des problèmes épineux aux chercheurs. À cet égard, l'analyse coût-utilité est moins exigeante.
 - L'*analyse coût-utilité* compare différentes mesures applicables pour atteindre un effet déterminé. On peut de la sorte déterminer quelle est la mesure la plus efficiente pour atteindre l'objectif. Cette procédure comparative retient au centre de ses intérêts non

pas les valeurs absolues des coûts et des bénéfices des mesures, qui sont souvent difficiles à déterminer, mais les différences relatives (plus ou moins cher) entre les valeurs des mesures alternatives, différences qui s'avèrent plus faciles à établir.

4.3 Présentation des questions d'évaluation

Q1 : Les objectifs fixés par la LProst sont-ils en adéquation avec les problèmes liés à la prostitution genevoise ?

Afin de répondre à cette question d'évaluation, la Cour cherche à identifier :

- les principaux problèmes liés à l'activité de prostitution.
- le niveau d'adéquation entre les objectifs figurant dans la LProst et la réalité du terrain. (*critère de la pertinence*)

Q2 : La politique publique permet-elle d'assurer de bonnes conditions de travail aux TdS ?

Afin de répondre à cette question d'évaluation, la Cour cherche à répondre aux sous-questions suivantes :

- Le GP-BMOE met-il en place les fichiers de police visant à faciliter le contrôle de la prostitution ? (*critère de l'effectivité, respect des normes*)
- Le GP-BMOE et la gendarmerie effectuent-ils des contrôles auprès des TdS et des tenanciers de salons ? (*critère de l'effectivité, respect des normes*)
- En cas d'irrégularités constatées, comment les sanctions prévues sont-elles appliquées ? (*critère de l'effectivité, respect des normes*)
- Est-ce que les TdS respectent la LProst (inscription sur le fichier de police, autorisation de séjour en règle, exercice discret de la prostitution) ? (*critère de l'effectivité, changement de comportement des groupes cibles*)
- Les tenanciers de salons et d'agences d'escorte font-ils des demandes d'ouverture de salon auprès du GP-BMOE ? (*critère de l'effectivité, changement de comportement des groupes cibles*)
- Les tenanciers appliquent-ils l'échange d'informations avec le GP-BMOE (transmission du registre des employés et dénonciation des irrégularités constatées dans le salon) ? (*critère de l'effectivité, changement de comportement des groupes cibles*)
- Les tenanciers ont-ils recours aux quittances ? (*critère de l'effectivité, changement de comportement des groupes cibles*)

- Les différents instruments de contrôle et de sanction visant les TdS permettent-ils d'assurer de bonnes conditions de travail aux TdS ? (*critère de l'efficacité*)
- Les différents instruments de contrôle et de sanction visant les tenanciers permettent-ils d'assurer de bonnes conditions de travail aux TdS ? (*critère de l'efficacité*)
- Comment rendre la mise en œuvre desdits instruments de contrôle moins coûteuse ? (*critère de l'efficience productive*)
- Comment assurer de bonnes conditions de travail aux TdS tout en utilisant moins de ressources qu'actuellement ? OU En utilisant les mêmes ressources, comment améliorer les conditions de travail des TdS ? (*critère de l'efficience allocative*)

Q3 : La politique publique permet-elle de renforcer la prévention, la promotion de la santé et la réorientation professionnelle des TdS ?

Afin de répondre à cette question d'évaluation, la Cour cherche à répondre aux sous-questions suivantes :

- Comment et par qui sont assurées les tâches de prévention, de promotion de la santé et de réorientation des TdS ? (*critère de l'effectivité, respect des normes*)
- Est-ce que les TdS modifient leurs pratiques sexuelles suite à la diffusion de messages de prévention et de promotion de la santé ? (*critère de l'effectivité, changement de comportement des groupes cibles*)
- Les mesures de prévention et de promotion de la santé permettent-elles d'améliorer la santé des TdS ? (*critère de l'efficacité*)
- Les mesures de prévention et de promotion de la santé permettent-elles d'assurer un bon niveau de connaissance des risques liés à la prostitution et des moyens de s'en préserver ? (*critère de l'efficacité*)
- Comment rendre la mise en œuvre des instruments de prévention, de promotion de la santé et de réorientation professionnelle moins coûteuse ? (*critère de l'efficience productive*)
- Comment améliorer la prévention, la promotion de la santé et la réorientation professionnelle des TdS tout en utilisant moins de ressources qu'actuellement ? OU En utilisant les mêmes ressources, comment améliorer la prévention, la promotion de la santé et la réorientation professionnelle des TdS ? (*critère de l'efficience allocative*)

4.4 Collecte des données

Afin de répondre aux questions d'évaluation, la Cour a collecté les données selon une approche tant quantitative que qualitative.

4.4.1 Approche 1 : Analyse quantitative

Les objectifs de cette analyse consistent à :

- définir l'ampleur de l'activité prostitutionnelle ;
- comparer l'évolution de la prostitution dans l'espace et le temps ;
- déterminer l'effectivité des mesures de contrôle, de prévention et de sanction ;
- déterminer l'efficacité des mesures de contrôle, de prévention et de sanction.

Afin d'atteindre ces objectifs, la Cour a :

- analysé des statistiques émanant du Département de la Sécurité et de l'Économie (DSE), du GP-BMOE et des associations subventionnées.

4.4.2 Approche 2 : Analyse qualitative

Les objectifs de cette analyse consistent à :

- comprendre le rôle des différents acteurs de la politique ;
- décrire les mesures existantes ;
- mettre en évidence les subventions publiques (État + communes) destinées à la politique d'encadrement de la prostitution ;
- comprendre l'utilisation et l'utilité de ces subventions ;
- analyser les coûts fixes de la police ;
- établir un bilan du degré de mise en œuvre de ces mesures ;
- comprendre le parcours des TdS et des tenanciers de salons dans le réseau ;
- mettre en évidence d'éventuelles lacunes.

Afin d'atteindre ces objectifs, la Cour a :

- réalisé un total de 45 entretiens auprès : des autorités administratives chargées de la mise en œuvre de la LProst, des associations de représentation et de défense des TdS, des groupes cibles, des entités subventionneuses et subventionnées ;

- procédé à l'analyse des documents suivants : bases légales, rapports d'activité des différents acteurs, contrats de prestations, rapports et évaluations suisses et étrangers portant sur la prostitution.
- établi le coût complet du GP-BMOE, y compris le coût de support de la hiérarchie directe (chef BMOE et administratifs) et le coût indirect (police judiciaire et administratif).
- effectué des observations participantes des mesures de contrôle et de prévention mises en œuvre dans le cadre de la politique publique²¹.

²¹ Participation à : deux séances d'enregistrement de TdS auprès du GP-BMOE, deux patrouilles en compagnie des inspecteurs du GP-BMOE, trois réunions pluridisciplinaires sur la prostitution, une tournée effectuée par Aspasia dans les salons de massage genevois, une permanence nocturne assurée par l'association Boulevards.

5. ANALYSE

5.1 Q1 : Les objectifs fixés par la LProst sont-ils en adéquation avec les problèmes liés à la prostitution genevoise?

Principaux problèmes liés à l'activité de prostitution

Comme exposé au point 2.4. du présent rapport, les problèmes rencontrés par les TdS sont relativement nombreux et varient en fonction du contexte dans lequel la prostitution est exercée. Outre les difficultés rencontrées par les TdS, l'aspect moral et l'agitation nocturne qui entourent l'activité de prostitution peuvent également engendrer une désapprobation, plus ou moins marquée, de la part d'une partie de la population genevoise.

Selon les recherches effectuées et les témoignages enregistrés, les principales difficultés que les TdS rencontrent sont les suivantes :

- les charges financières liées au logement et à la location d'un espace de travail ;
- les risques liés aux infections sexuellement transmissibles (risques également présents pour les clients des TdS);
- les risques d'agression ;
- la perte d'autonomie ;
- la forte stigmatisation ;
- les difficultés de reconversion professionnelle.

Au niveau de la population genevoise, la prostitution est plus ou moins bien acceptée en fonction du lieu dans lequel elle s'exerce. D'une façon générale, la prostitution aux Pâquis est depuis longtemps tolérée par la population qui a conscience de résider dans un quartier connaissant une forte activité tant diurne que nocturne. En revanche, les résidents du quartier des Tranchées (localisé entre le Bd Helvétique et le Bd des Tranchées) se plaignent régulièrement de l'activité prostitutionnelle dans leur quartier. Courant 2012, les autorités ont reçu différentes doléances de citoyens pointant du doigt des problèmes liés au bruit, à la salubrité publique, au racolage et à la pratique d'actes sexuels dans des véhicules stationnés sur la voie publique.

À noter également qu'en 2011, un projet de loi²² intitulé «pas de prostituées sur le chemin de l'école» visait à limiter l'exercice de la prostitution sur le domaine public. Selon les témoignages recueillis et

²² Le 28 juin 2012, le Grand Conseil rejeta le projet de loi en premier débat par 46 non contre 2 oui et 4 abstentions.

les motifs avancés dans ce projet de loi, la population confrontée à la prostitution peut rencontrer les désagréments suivants :

- nuisances sonores ;
- atteinte au sentiment de la décence (principalement des mineurs) ;
- trouble à l'ordre et la tranquillité publics.

Objectifs figurant dans la LProst

Bien que la LProst régleme la prostitution en fixant la protection des TdS comme prioritaire, elle tient également compte des intérêts de la population genevoise, puisqu'elle vise à limiter au maximum les risques et désagréments liés à l'exercice de la prostitution. Dans le détail, les buts fixés à l'art.1 de la LProst sont :

- 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 la traite d'êtres humains, de menaces, de violences, de pressions ou d'usure ou que l'on ne profite pas de leur détresse et 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 et promotion de la santé et de favoriser la réorientation professionnelle des personnes qui se prostituent, désireuses de changer d'activité ;*
- 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. »*

À noter que certains TdS ne comprennent pas les raisons pour lesquelles le législateur a jugé nécessaire de réglementer la prostitution par une loi spécifique et considèrent que cette profession est d'avantage soumise à un contrôle policier qu'une autre. Cette réglementation et ces contrôles s'accompagnent, selon eux, d'un effet stigmatisant sur la profession et sur ceux qui l'exercent.

Constat

La Cour constate que la LProst respecte le critère de pertinence puisque les objectifs qui y figurent correspondent à la nature du problème public à résoudre. En d'autres termes, si les acteurs chargés de la mise en œuvre de la LProst parviennent, grâce à l'utilisation d'instruments efficaces, à atteindre les objectifs fixés par la loi, alors les principaux risques et désagréments liés à l'exercice de la prostitution seront évités.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour ne formule aucune recommandation visant à améliorer la pertinence des objectifs fixés dans la LProst.

5.2 Q2 : La politique publique en matière de prostitution permet-elle d'assurer de bonnes conditions de travail aux TdS ?

Afin de répondre à cette question, la Cour étudie spécifiquement deux instruments prévus par la LProst :

- les instruments de contrôle et de sanction visant les TdS ainsi que les responsables d'établissements dédiés à la prostitution ;
- la procédure d'annonce pour les exploitants de salons de massage et d'agences d'escorte.

Les instruments de contrôle et de sanction visant les TdS et les responsables d'établissements dédiés à la prostitution

5.2.1 Le GP-BMOE met-il en place les fichiers de police visant à faciliter le contrôle de la prostitution ? (critère de l'effectivité, respect des normes)

Procédure de recensement pour les TdS

En conformité avec l'article 4 de la LProst (procédure d'annonce), le GP-BMOE a mis sur pied un protocole permettant aux TdS de s'enregistrer avant leur premier jour de prise d'activité. Concrètement, dans un délai maximum de 5 jours ouvrables, un TdS peut obtenir un rendez-vous afin de s'enregistrer auprès du GP-BMOE. Les rendez-vous sont pris par téléphone par le biais d'une ligne du GP-BMOE prévue à cet effet.

L'enregistrement des TdS s'effectue tous les jours ouvrables (lundi-vendredi) entre 10h00 et 12h00 et mobilise deux inspecteurs. La procédure est gratuite afin de ne pas compromettre le succès de ces enregistrements. Fin 2013, le GP-BMOE avait procédé à un total de 6'454 enregistrements dont 1'188 TdS enregistrés uniquement dans le courant de l'année 2013²³. Notons également que les rendez-vous pris donnent lieu à un taux de défection d'environ 40% (soit environ 2'000 prises de rendez-vous en 2013).

Lors de son arrivée dans les locaux du GP-BMOE, le TdS est reçu par un inspecteur pour un entretien d'environ 15 minutes durant lequel les données suivantes sont récoltées : date de recensement,

²³ Statistiques de la BMOE. Pour obtenir plus d'informations sur le nombre de recensements effectués par le GP-BMOE depuis 2004, le lecteur peut se référer au point 2.5. en p.21 du présent rapport.

civilité, nom, prénom, surnom, nom de jeune fille, date de naissance, lieu de naissance, origine et nationalité, type d'autorisation de séjour et/ou de travail, adresse privée actuelle, adresse privée en Suisse, adresse professionnelle complète.

Outre la collecte de données personnelles, cet entretien est également l'occasion de fournir des informations sur les règles formelles et informelles qui encadrent la prostitution à Genève. Lors des observations participantes effectuées par la Cour, les inspecteurs du GP-BMOE ont évoqué oralement avec les TdS les sujets suivants : les relations avec les responsables de salons, les prestations à payer (loyer, pourcentage, etc.), l'obligation du responsable du salon de fournir des quittances, la liberté au niveau du choix des prestations à fournir, les informations sur l'existence d'une association de défense de TdS (Aspasie), la disponibilité du GP-BMOE en cas de problème, la fourniture d'une carte de visite indiquant le nom de tous les inspecteurs du GP-BMOE et du dépliant²⁴ « Victime ? Témoin ? » relatif à la traite des êtres humains ainsi que la possibilité d'être radié du fichier du GP-BMOE dès la cessation d'activité. Depuis le mois de juin 2014, le dépliant « Conditions pour exercer la prostitution à Genève. Informations pratiques et adresses utiles²⁵ » est également fourni aux TdS venant s'enregistrer à la BMOE.

L'enregistrement se termine par la prise d'une photographie non signalétique du TdS.

La qualité de cet entretien dépend bien évidemment de la capacité qu'ont les différents acteurs à se comprendre. À ce propos, le GP-BMOE dispose d'inspecteurs qui maîtrisent l'anglais, l'allemand, l'espagnol et l'italien.

Bien qu'une forte majorité de TdS maîtrise l'une de ces langues, des difficultés de communication peuvent se présenter face à des TdS d'origine hongroise, bulgare, brésilienne, thaïlandaise, etc.

Procédure d'annonce pour les exploitants de salons de massage et d'agences d'escorte

En conformité avec les articles 9, 10, 11, 16, 17 et 18 de la LProst (obligation d'annonce, conditions personnelles et communication à l'autorité), le GP-BMOE a mis sur pied une procédure d'annonce pour les personnes désireuses d'exploiter un salon de massage ou une agence d'escorte.

Concrètement, le GP-BMOE dispose d'un registre dans lequel figurent les salons de massage et les agences d'escorte en activité dans le canton. Ainsi, fin 2013, le fichier du GP-BMOE comptabilisait

²⁴ Le dépliant «Victime ? Témoin ?», relatif à la traite des êtres humains, est édité en neuf langues.

²⁵ Brochure élaborée dans le cadre de la réunion pluridisciplinaire sur la prostitution et éditée par le DSE en collaboration avec les principales associations de défense des TdS (Aspasie & Boulevards). Y figurent des informations en français, anglais, espagnol et en hongrois sur le cadre légal, le recensement auprès de la BMOE, la sécurité, la santé, l'accompagnement et les coordonnées des associations fournissant de l'aide et des informations aux TdS.

133 salons de massage et 45 agences d'escorte²⁶. Ce fichier comprend le nom de l'agence, le nom du responsable ainsi que ses coordonnées, l'adresse de l'agence, le nom des TdS qui y exercent, le type de bail ainsi que des données relatives à l'accès aux locaux (digicodes, etc.).

Avant d'enregistrer un salon ou une agence dans sa base de données, le GP-BMOE vérifie que le responsable du salon ou de l'agence en question respecte les conditions fixées dans les articles 9 (obligation d'annonce) et 17 (conditions personnelles) de la LProst. Sont ainsi contrôlés : la nationalité et (pour les étrangers) l'autorisation nécessaire pour exploiter une activité indépendante en Suisse, le fait que le responsable bénéficie de l'exercice de ses droits civils, ses antécédents afin de vérifier que son comportement soit en adéquation avec sa qualité d'exploitant ainsi que ses garanties d'honorabilité et de solvabilité (des dettes d'un montant maximum de 10'000.- sont tolérées mais aucun acte de défaut de biens n'est admis).

Il convient de relever que la LProst n'impose pas au GP-BMOE d'effectuer un contrôle de conformité sous l'angle de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 25 janvier 1996 (LDTR) lors de la procédure d'enregistrement. Le GP-BMOE ne transmet pas non plus d'informations au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (DALE) chargé de l'application de la LDTR.

Le GP-BMOE a toutefois dénoncé au DALE certains cas considérés comme problématiques lors de contrôles où il est apparu que des salons étaient exploités dans des logements dévolus à l'habitation. Ainsi :

- le 26 août 2013, un rapport dénonçait au DU (actuel DALE) 14 salons de massage exploités aux Pâquis (rue de Monthoux et rue Sismondi) dans des appartements dévolus à l'habitation exclusivement ;
- le 10 septembre 2013, un rapport complémentaire dénonçait deux autres appartements de la rue de Monthoux ;
- les salons exploités dans des villas ont également été exhaustivement annoncés au DALE afin que ce dernier se détermine quant à la licéité de telles activités économiques dans leur zone d'aménagement respective. Au printemps et à l'été 2013, une campagne a été menée auprès de la totalité des salons de massage afin d'obtenir copie du bail de location/sous-location ;
- Le 10 décembre 2013, la BMOE annonçait au DALE 6 salons de massages exploités dans des villas/habitations individuelles, afin que le département concerné se prononce quant à la licéité de telles entreprises.

²⁶ Statistiques de la BMOE. Pour obtenir plus d'informations sur le nombre de salons de massage et d'agences d'escorte enregistrés par le GP-BMOE depuis 2010, le lecteur peut se référer au point 2.5. en p.22 du présent rapport.

Récapitulatif

Les observations menées par la Cour démontrent que :

- le GP-BMOE a mis en œuvre des procédures d'annonce pour les TdS ainsi que pour les exploitants de salons ou d'agences qui correspondent à ce qui est prévu par la LProst. Ces différentes procédures d'annonce permettent au GP-BMOE d'effectuer un premier contrôle des principaux acteurs actifs dans le milieu de la prostitution ;
- la mise à disposition de brochures fournissant, en plusieurs langues, des informations essentielles aux TdS est un moyen de diffusion de l'information ;
- un effort particulier a été mené, notamment depuis juin 2014, au niveau de la fourniture d'informations auprès des TdS afin de les sensibiliser aux risques liés à la traite des êtres humains ainsi qu'à l'existence de différentes associations de défense des TdS ;
- la barrière de la langue peut représenter une limite à la communication entre les inspecteurs et les TdS dans les cas où ces derniers ne comprennent pas le français, l'allemand, l'anglais, l'espagnol ou l'italien ;
- les procédures mises en place par le GP-BMOE visent uniquement à contrôler l'exercice de la prostitution sous l'angle de la LProst. En conséquence, il n'y a pas de coordination avec le DALE, chargé de l'application de la LDTR.

5.2.2 Le GP-BMOE et la gendarmerie effectuent-ils des contrôles auprès des TdS et des tenanciers de salons ? (critère de l'effectivité, respect des normes)

À Genève, le contrôle des TdS est principalement effectué par le GP-BMOE. La gendarmerie peut également contrôler un TdS ou intervenir sur une affaire dans laquelle un TdS est impliqué mais elle n'entre, par exemple, pas dans les salons de massage afin de vérifier le statut des TdS.

Organisation du GP-BMOE

Le Groupe prostitution fait partie de la Brigade des mœurs, qui elle-même est rattachée à la Police judiciaire. Afin d'assurer la mise en œuvre de la LProst ainsi que la prise en charge de l'afflux massif de TdS, ce groupe a connu une augmentation de ses effectifs passant de cinq inspecteurs en 2008 à 9 inspecteurs en 2013²⁷ (un de ces inspecteurs travaille à temps partiel et jamais après minuit). Ces inspecteurs, qui travaillent sur le terrain en binômes, sont amenés à s'immerger dans le milieu de la prostitution en ayant notamment des contacts réguliers avec les différents acteurs du marché de la prostitution. Le GP-BMOE peut ainsi être confronté à des risques de collusion ou de rumeurs de collusion. Afin d'y faire face, des réflexions ont été menées au sein de l'État-major afin de limiter à sept ans le nombre d'années qu'un inspecteur peut passer au sein d'une même brigade. Cette

²⁷ 5 inspecteurs au 31.10.2008 ; 7 inspecteurs au 01.02.2010 ; 9 inspecteurs au 01.02.2011

pratique n'est toutefois pas formalisée et il est possible qu'un inspecteur soit maintenu au sein d'une même brigade au-delà des sept ans. Lorsqu'une rumeur de collusion entre un inspecteur et un tenancier ou entre un inspecteur et un TdS, est portée à la connaissance de l'État-major, l'inspection générale des services (IGS) en est informée afin qu'une enquête de véracité soit menée. Les résultats de cette enquête sont ensuite analysés par la cheffe de la police et le service juridique afin de définir les suites à donner à cette affaire (dénonciation au procureur général, procédure disciplinaire ou administrative, entretien de service ou classement). Actuellement, il n'y a pas d'enquête pour collusion menée par l'IGS. Les derniers cas en lien avec la prostitution concernent des doléances formulées en juin 2013 ainsi que des soupçons de collusion portés à l'encontre d'un des inspecteurs du GP-BMOE. Ces différents cas furent classés et aucune enquête disciplinaire n'a été ouverte ni aucune dénonciation n'a été adressée au Procureur général depuis 2006.

Concernant la présence des inspecteurs du GP-BMOE dans les rues de Genève, ces derniers sont théoriquement mobilisables 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24. Les tâches administratives (dont l'enregistrement des TdS) qu'ils doivent effectuer limitent toutefois leur présence sur le terrain.

Dans les faits, le GP-BMOE essaie d'avoir au minimum une patrouille présente sur le terrain 6 jours par semaine. Afin d'analyser la présence sur le terrain du GP-BMOE 24 heures sur 24, la Cour a effectué une analyse du relevé des heures de travail²⁸ des inspecteurs du groupe pour l'année 2013, et en particulier sur les heures effectuées entre minuit et sept heures du matin. Il en ressort un total de 821 heures travaillées entre minuit et sept heures pour l'ensemble des inspecteurs, les inspecteurs travaillant généralement en patrouille de deux personnes. Une analyse plus fine de ces données révèle que la présence policière (d'au moins une patrouille) a été de 417 heures entre minuit et 4 heures du matin. Ainsi, sur le total planifiable de 1460 heures annuelles²⁹ entre minuit et 4 heures du matin en 2013, la présence effective d'au moins une patrouille du GP-BMOE a été quelque peu supérieure à 25% (une heure sur quatre).

Autrement dit, le relevé des heures de travail des inspecteurs du GP-BMOE indique qu'aucune patrouille n'a été présente dans les rues de Genève entre minuit et 4 heures du matin pour 198 nuits au cours de l'année. De l'avis de la police, l'activité de prostitution s'exerce principalement la journée et en soirée. Selon elle, la prostitution sur le domaine public (Pâquis, zone du bd Helvétique) diminue très sensiblement au cœur de la nuit, de même que l'activité des salons de massage. Le contrôle effectif des établissements publics où s'exercent des métiers potentiellement en lien avec la prostitution (les hôtesses de bar à champagne et les artistes de cabaret) ne nécessitent pas, selon la police, une présence ou une disponibilité accrue du GP-BMOE. Il convient de relever que la Cour n'a

²⁸ Chiffres provenant d'une extraction de l'application informatique de conduite opérationnelle du personnel de police (COPP).

²⁹ 365 jours x 4 heures

pas pu vérifier la pertinence de ces affirmations qui reposent avant tout sur l'expérience de terrain des inspecteurs du GP-BMOE.

L'organisation, la forme et la fréquence des contrôles peuvent varier en fonction du lieu et des moyens utilisés par les TdS pour exercer. Ils sont présentés ci-après selon les lieux contrôlés :

Contrôles effectués dans les salons de massage

Chaque inspecteur du GP-BMOE se voit attribuer une série de salons qu'il est chargé de contrôler. Les patrouilles du groupe prostitution se font en binôme et les établissements à contrôler sont déterminés en fonction : 1) des salons qui sont sous la responsabilité de chaque inspecteur 2) de la date du dernier contrôle effectué 3) des irrégularités constatées précédemment.

Le soir où la Cour a effectué des observations, les deux patrouilles en activité (comprenant chacune 2 inspecteurs en tenue civile dans une voiture banalisée) se sont réparti les différents salons sélectionnés, avant de se présenter à la porte d'entrée desdits salons. Ce n'est qu'une fois entrés dans le salon que les inspecteurs s'annoncent comme étant de la police et vérifient l'ensemble des pièces (hormis les chambres dans lesquelles une TdS est avec un client) afin de s'assurer que personne ne cherche à se soustraire au contrôle. Après avoir sécurisé les lieux, les inspecteurs récoltent les pièces d'identité ainsi que les permis de travail des TdS présentes. Pour vérifier que les TdS sont bien enregistrées auprès du GP-BMOE, les inspecteurs disposent d'une application sur leur smartphone leur permettant de consulter, à distance, le fichier du GP-BMOE. Une photo de la pièce d'identité de la TdS est également prise dans le but de faciliter le suivi des TdS ayant été contrôlées (dès son retour dans les locaux du GP-BMOE, la patrouille garde une trace écrite des noms des salons et des personnes contrôlées). Le contrôle des TdS se termine par une discussion informelle avec ces dernières afin de répondre à leurs éventuelles questions et s'assurer qu'elles ne rencontrent pas de problèmes particuliers.

Concernant le responsable du salon, les inspecteurs du GP-BMOE vérifient le registre du salon en s'assurant que l'ensemble des TdS présentes dans le salon y figurent et que les données suivantes soient correctes : l'identité des TdS, le type d'autorisation de séjour et/ou de travail et sa validité, les dates d'arrivée et de départ des TdS dans le salon.

Dans le cadre des observations effectuées par la Cour, les permis de travail et les pièces d'identité furent systématiquement demandés et contrôlés rigoureusement par les inspecteurs du GP-BMOE. Les quittances ne furent l'objet que de contrôles beaucoup plus sporadiques, quant à la liste des prestations et des tarifs pratiqués dans le salon, elle ne fut pas examinée. Cette liste, généralement dénommée *menu des plaisirs*, peut être problématique car des prestations à risques y sont parfois proposées. Ainsi, en promouvant des pratiques sexuelles risquées, les tenanciers entrent en contradiction avec l'objectif de la LProst visant la prévention et la promotion de la santé des TdS.

Contrôles effectués dans les agences d'escorte

Les agences d'escorte sont plus difficilement contrôlables que les salons de massage. En effet, elles ne disposent que très rarement de locaux et n'ont besoin pour fonctionner que d'un site internet et d'un numéro de téléphone. De plus, leur siège social peut se trouver dans un autre canton, voire un autre pays, ce qui complexifie considérablement les contrôles sur le terrain. En vue d'opérer des contrôles auprès des TdS (*escort girls*) travaillant sur appel, les inspecteurs du GP-BMOE sont contraints de réserver une chambre d'hôtel afin de fixer différents rendez-vous en se faisant passer pour des clients. La TdS vient au rendez-vous pensant y retrouver un client avant de réaliser qu'il s'agit en réalité d'un contrôle de la GP-BMOE. Bien qu'indispensable, ce type de contrôle a le désavantage de mobiliser beaucoup de ressources (prise de rendez-vous, réception individuelle et espacée des TdS) et est peu apprécié des TdS qui perdent du temps et de l'argent en se déplaçant pour rien. En revanche, la mise en place de ce type de contrôle n'engendre pas de frais supplémentaires pour le GP-BMOE puisque les chambres d'hôtel sont gracieusement mises à sa disposition par certains directeurs d'établissements hôteliers.

En 2012, la presse s'est faite l'écho de la problématique de la prostitution dite *de luxe*³⁰, exercée dans les hôtels ou établissements chics du canton. Courant 2012, des contrôles ont été menés par le GP-BMOE, sur son initiative ou à la demande des établissements concernés. Ce type d'intervention réclame des inspecteurs qu'ils agissent avec discrétion et discernement afin de ne pas importuner voire heurter la clientèle de l'établissement. Il serait, par exemple, très mal venu de mener systématiquement des contrôles auprès des femmes qui s'attardent seules au bar de l'hôtel. Dans son rapport d'activité 2012 destiné à la police judiciaire, le GP-BMOE relève ainsi que « *peu de contrôles ont pu être effectués de manière systématique. Il est à noter qu'il est particulièrement délicat d'apporter la preuve d'un acte de prostitution, licite ou illicite, dans ce genre de contexte* ».

Contrôles effectués dans la rue

Les contrôles dans la rue s'opèrent essentiellement dans les quartiers des Pâquis et du Boulevard helvétique. Les inspecteurs du GP-BMOE effectuent une ronde en tenue civile et sélectionnent aléatoirement les TdS afin de contrôler leur pièce d'identité ainsi que leur permis de travail. A l'instar de la procédure adoptée dans les salons de massage, les inspecteurs vérifient également, via leur application smartphone, que la personne soit bien enregistrée auprès de leur service.

Contrôles effectués sur Internet et dans la presse locale

Le GP-BMOE effectue ponctuellement des contrôles du contenu des messages promotionnels publiés par les salons de massage genevois. Pour ce faire, les inspecteurs du GP-BMOE passent en revue

³⁰ Les agences d'escorte n'ont pas le monopole de la prostitution dite de luxe. Des TdS indépendantes se rendent également dans les établissements de haut standing pour tenter de vendre leurs charmes à une clientèle fortunée.

les sites internet des salons de massage afin de vérifier qu'aucune prestation à risque n'y est proposée. Différents sites de petites annonces sont par ailleurs passés au crible afin d'identifier des publicités potentiellement problématiques.

Les annonces publiées par les TdS indépendants sont également examinées afin d'identifier des personnes qui se prostitueraient sans s'être préalablement inscrites auprès du GP-BMOE. L'identification de ces personnes n'est toutefois pas aisée car 1) les visages sur les annonces sont souvent floutés 2) certaines personnes publient plusieurs annonces avec des pseudos et des numéros de téléphones portables différents 3) lorsque les inspecteurs du GP-BMOE décident de se faire passer pour un client afin de contrôler un TdS, la personne qui se présente au rendez-vous ne correspond souvent pas aux indications qui figurent dans l'annonce.

Contrôles effectués auprès de TdS masculins

En raison de la faible visibilité qui caractérise la prostitution masculine (utilisation de lieux de rencontre fréquentés par la communauté gay, absence de code vestimentaire spécifique, rapports sexuels tarifés pratiqués dans des lieux d'errance sexuelle gay tels que des saunas), il est très difficile pour le GP-BMOE d'identifier et donc de contrôler les personnes qui pratiquent la prostitution. Le GP-BMOE se contente ainsi d'effectuer des opérations ponctuelles afin de garder cette population sous contrôle et de vérifier que leur activité n'est pas criminogène et ne concerne pas des mineurs.

Enquêtes ponctuelles

En fonction des constatations effectuées sur le terrain, des demandes politiques ou d'une modification législative, l'État-major décide également de mener des enquêtes ponctuelles afin de gérer un problème particulier (bars à champagne, cabarets, traite d'êtres humains, contrôles des publicités émises par les établissements dédiés à la prostitution, prostitution de mineurs au sein d'une communauté étrangère, diminution de la prostitution de rue dans un quartier d'habitation, etc.). Afin de mener à bien ces missions, d'autres services de la police tels que la gendarmerie ou la brigade de lutte contre les migrations illicites (BLMI), peuvent intervenir en parallèle de l'action menée par le GP-BMOE.

Récapitulatif

Les observations menées par la Cour démontrent que :

- le GP-BMOE effectue des contrôles auprès des TdS et des tenanciers de salons de massage ;
- les contrôles effectués par le GP-BMOE se déroulent principalement avant minuit ;
- ces contrôles sont de nature administrative (par exemple pas de contrôle du *menu des plaisirs*) ;
- l'immersion du GP-BMOE dans le milieu de la prostitution présente un risque de collusion.

5.2.3 En cas d'irrégularités constatées, comment les sanctions prévues sont-elles appliquées ? (critère de l'effectivité, respect des normes)

En cas d'irrégularités constatées auprès d'un TdS, le GP-BMOE dresse un rapport de contravention qui est transmis au service des contraventions, lequel rédige la contravention avant de l'envoyer au TdS (ex. personne travaillant sans permis de travail ou non inscrite auprès du GP-BMOE). En revanche, dans le cas où les infractions sont commises par des intermédiaires économiques, les infractions sont dénoncées auprès des autorités compétentes.

Dans le détail :

- 1) Le GP-BMOE dénonce au DSE les infractions commises par les responsables de salons ou d'agences d'escorte qui ne respectent pas leurs devoirs d'exploitants (ex. obligation d'annonce, présence de TdS sans permis de travail ou non enregistrés au GP-BMOE, absence de quittances, etc.).
- 2) Le GP-BMOE dénonce aux administrations cantonales compétentes les infractions concernant des législations annexes (ex. LEtr, OLCP, LRDBH³¹, LDTR, fiscalité, prestations sociales, droit du travail, etc.)
- 3) Le GP-BMOE dénonce au ministère public les infractions pénales (ex. problème d'usure, d'encouragement à la prostitution, de traite d'êtres humains, etc.)

Dans le cadre de cette évaluation, la Cour se focalise sur les sanctions qui touchent spécifiquement les domaines réglementés par la LProst.

Les rapports de contravention dressés directement par le GP-BMOE, afin de sanctionner un TdS en infraction suivent une logique de proportionnalité qui permet au GP-BMOE d'émettre un avertissement oral avant d'amender le TdS en cas de récidive. Les principales infractions concernent des personnes qui n'ont pas le droit de se prostituer soit parce qu'elles ne se sont pas inscrites auprès du GP-BMOE (art.199 du code pénal sur l'exercice illicite de la prostitution) soit parce qu'elles ne bénéficient pas d'un permis de travail valable (art. 32 a de l'ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes).

La Cour a obtenu, du service des contraventions, la liste de toutes les contraventions dressées en 2013 pour exercice illicite de la prostitution (art.199).

Concernant les sanctions liées à l'exercice illicite de la prostitution, cela représente 94 contraventions pour un total de 66'160 CHF. Plus de la moitié de ces contraventions concerne l'exercice illicite de la prostitution aux alentours du Bd Helvétique. L'autre grande partie de ces contraventions concerne la prostitution de rue aux Pâquis.

³¹ LEtr (loi fédérale sur les étrangers), OLCP (ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes) LRDBH (loi sur la restauration, le débit de boissons et l'hébergement).

Sur les 94 contraventions dressées en 2013, 60 l'ont été par des inspecteurs du GP-BMOE, les 34 restantes par des gendarmes.

Les statistiques relatives aux infractions touchant l'article 32 a de l'OLPC ne sont, quant à elles, pas exploitables car elles ne concernent pas uniquement les TdS.

S'agissant des amendes dressées à l'encontre des salons de massage et des agences d'escorte, le DSE établit un tableau des mesures et sanctions administratives prononcées. On y retrouve ainsi le nombre, les types et les motifs des sanctions infligées aux établissements proposant une activité de prostitution.

Dans le détail, entre décembre 2010 et le 10 avril 2014, le DSE a sanctionné 99 établissements en lien avec la prostitution. Les sanctions prononcées ont été appliquées aux différents types d'établissements suivants :

Tableau 4 : Nombre de sanctions prononcées en fonction du type d'établissement³²

Année	2011	2012	2013	2014 (jusqu'au 10 avril)
Nbr. de sanctions prononcées	19	35	35	7
Nbr. de sanctions touchant les salons	18	30	34	7
Nbr. de sanctions touchant les agences	1	5	1	0
Pour rappel				
Nbr. de salons en activité	109	122	133	
Nbr. d'agences en activité	42	41	45	

Le tableau ci-dessus démontre que les agences d'escorte sont l'objet de beaucoup moins de sanctions que les salons de massage.

³² Tableau élaboré à partir du récapitulatif des mesures et sanctions administratives prononcées par le DSE à l'encontre des tenanciers de salons de massage et d'agences d'escorte. Source : DSE

Tableau 5 : Motifs des sanctions prononcées par le DSE (de décembre 2010 à avril 2014)³³

	Salons de massage	Agences d'escorte
<i>Nbr. d'infractions sanctionnées pour non-respect de l'obligation du responsable : art.12 (salons) et 19 (agences) de la LProst</i>		
TdS sans autorisation de travail	45	1
TdS non enregistrées auprès de la BMOE	24	2
Problème de quittance	4	0
Rapports à risques	6	0
Registre non tenu à jour	9	0
Usure ³⁴ (50% des gains prélevés)	1	0
Responsable non atteignable	3	0
<i>Nbr. d'infractions sanctionnées pour non-respect de l'obligation d'annonce : art.9 (salons) et 16 (agences) de la LProst</i>		
Établissement ouvert sans annonce	11	1
<i>Nbr. d'infractions sanctionnées pour non-respect des conditions personnelles : art.10 (salons) et 17 (agences) de la LProst</i>		
Conditions de solvabilité et d'honorabilité	5	3
Exploitation de l'établissement sous couvert d'un prête-nom	8	0
<i>Nbr. d'infractions sanctionnées pour non-respect des contrôles : art. 13 de la LProst</i>		
Refus de contrôle	1	0
<i>Nbr. d'infractions sanctionnées pour non-respect des sanctions administratives : art. 14 de la LProst</i>		
Établissement en exploitation nonobstant fermeture	2	0
<i>Autre</i>		
Consommation de stupéfiants	2	0

³³ Une même amende peut sanctionner plusieurs infractions constatées par la BMOE lors d'un même contrôle.
Source : DSE

³⁴ L'usure a également été dénoncée au Ministère public par un TdS.

Les tableaux ci-dessus démontrent que la nature des motifs donnant lieu à des sanctions varie fortement en fonction du type d'établissement contrôlé :

- dans le cadre des contrôles des salons de massage, 76% des infractions sanctionnées par le DSE sont liées au non-respect des obligations qui incombent au responsable dans la gestion de son salon.
- dans le cadre des contrôles des agences d'escorte, la moitié des infractions sanctionnées par le DSE sont liées au non-respect des conditions permettant d'ouvrir et d'exploiter une agence d'escorte. Quant aux infractions liées au non-respect des obligations incombant au responsable de l'agence, elles ne représentent que 37% des cas et concernent uniquement le statut des TdS travaillant dans l'agence en question. Ces chiffres s'expliquent de la façon suivante :

- le contrôle du registre se fait en se rendant dans l'établissement afin de permettre aux inspecteurs du GP-BMOE de comparer les noms figurant sur le registre avec les TdS présentes dans le salon. De même, le contrôle des quittances réclame la comparaison des quittances en possession du tenancier et des TdS. Or, dans le cadre des contrôles des agences d'escorte, le GP-BMOE n'est pas en mesure de constater ce type d'infractions car ces agences ne disposent pas de locaux et, par conséquent, aucune TdS n'est physiquement présente.

La procédure adoptée pour le contrôle des quittances et du registre est donc inopérante pour les agences d'escorte.

- les contrôles ponctuels, visant à prendre rendez-vous avec des TdS travaillant sur appel (*escort girls*), permettent de vérifier si les personnes travaillant en agence sont enregistrées et bénéficient d'un permis de travail.

Récapitulatif

Les observations menées par la Cour démontrent que :

- le GP-BMOE et la gendarmerie sanctionnent les TdS en infraction. Le DSE sanctionne, quant à lui, les responsables de salons et les responsables d'agences d'escorte lorsque le GP-BMOE dénonce des cas d'infraction à la loi ;
- les agences d'escorte sont moins souvent sanctionnées que les salons de massage ;
- les salons de massage sont principalement sanctionnés pour des problèmes constatés au niveau de la gestion de l'établissement, alors que les amendes dressées à l'encontre des agences d'escorte ont majoritairement pour motif le non-respect des conditions relatives à l'ouverture et à l'exploitation des agences.

5.2.4 Est-ce que les TdS respectent la LProst (inscription sur le fichier de police, autorisation de séjour en règle, exercice discret de la prostitution)? (critère de l'effectivité, changement de comportement des groupes cibles)

Respect des conditions imposées aux TdS afin d'exercer légalement la prostitution

L'inscription des TdS auprès du GP-BMOE est un instrument qui est utilisé par les personnes désirant se prostituer sur le territoire genevois. Comme nous l'avons vu précédemment, le nombre d'enregistrements de TdS auprès du GP-BMOE est en constante augmentation ces dernières années. Le fait que la procédure d'inscription soit rapide et gratuite ainsi que le contenu et la fréquence des contrôles policiers (avec une vérification systématique de l'inscription du TdS auprès du GP-BMOE) sont des éléments souvent mis en avant afin d'expliquer le fort taux d'enregistrement.

Tableau 6 : Nombre total de TdS venus s'inscrire auprès du GP-BMOE de 2004 à 2013 (rappel des chiffres exposés en p. 21)

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nbr. de recensements annuels	206	356	426	415	385	644	629	886	1'062	1'188

Tableau 7 : Nombre de TdS masculins venus s'inscrire auprès du GP-BMOE entre 2010 et 2013

Année	2010	2011	2012	2013
Nbr. de recensements annuels	29	30	40	59

Un certain nombre de TdS masculins s'inscrivent auprès du GP-BMOE. Toutefois, les chiffres exposés ci-dessus ne fournissent qu'une information partielle du nombre de TdS masculins réellement en activité à Genève. En effet, les chiffres récoltés par les associations de défense des TdS indiquent une activité prostitutionnelle beaucoup plus importante.

À titre illustratif, en 2013, le programme Male Sex Work³⁵ a rencontré et fourni un message de prévention lors de 414 contacts et distribué 1850 préservatifs³⁶. Dans le cadre du tableau de bord

³⁵ Le Projet d'Aspasie *Male Sex Work* est un service de conseil, d'information et d'orientation en matière de santé sexuelle, droits sociaux et juridiques qui s'adresse spécifiquement aux jeunes hommes qui échangent des services sexuels contre de l'argent.

³⁶ Aspasie. Rapport d'activité 2013.

2013 qui lie l'association Aspasia (dont le programme Male Sex Work est issu) à la ville de Genève, les valeurs cibles annuelles concernant la distribution d'un message de prévention dans le cadre de la prostitution masculine sont fixées ainsi :

- 150 personnes contactées sur le terrain au travers du programme Male Sex Work
- 500 personnes contactées sur internet (à noter que l'action de Male Sex Work sur Internet peut difficilement se limiter à Genève et concerne donc potentiellement l'ensemble de la Suisse romande).

Tableau 8 : Nombre de TdS ayant été identifiées comme travaillant illégalement dans un établissement dédié à la prostitution³⁷ (salons de massage + agences d'escorte)

Année	2011	2012	2013 ³⁸
Nbr. de TdS non enregistrées contrôlées dans un établissement dédié à la prostitution	5	13	12
Nbr. de TdS enregistrées contrôlées sans autorisation de travail dans un établissement dédié à la prostitution	11	28	19

Les infractions liées au travail sans autorisation sont plus fréquentes que les infractions liées au non-enregistrement auprès du GP-BMOE. Cela s'explique par le fait qu'une majorité de TdS utilisent la procédure d'annonce pour les activités lucratives de courte durée afin de pouvoir exercer à Genève. Au bout de 90 jours d'activité, ces personnes peuvent être en infraction en raison d'un permis de travail échu tout en étant enregistrées auprès de la GP-BMOE.

Exercice discret de la prostitution

Suite à une pétition et plusieurs lettres pointant du doigt les nuisances liées à la prostitution dans le quartier d'habitation des Tranchées, le GP-BMOE lança une opération non répressive destinée à ramener les TdS sur le Boulevard Helvétique. En raison du manque de moyens de contrainte pouvant être actionnés par le GP-BMOE, cette opération ne connut qu'un succès très limité. Début 2014, afin de fournir un outil permettant aux inspecteurs du GP-BMOE de contenir l'activité de prostitution au boulevard Helvétique, le Conseil d'Etat genevois modifia l'art.8 du RProst comme suit : « *L'exercice de*

³⁷ Ces données ont-été élaborées, par la Cour, à partir des motifs des infractions sanctionnées par le DSE. Lorsque le DSE amende un établissement, il conserve une trace écrite du ou des motifs de la sanction (nbr. et types d'infractions ayant été relevées par le GP-BMOE lors d'un contrôle).

³⁸ Dans le cas d'une sanction impliquant un établissement contrôlé en 2013, les motifs indiquent « de nombreuses TdS sans autorisation de travail et non annoncées à la BMOE ». En raison du manque de précision concernant le nombre de TdS en infraction dans cet établissement, la Cour ne les a pas prises en considération dans le décompte final.

la prostitution peut être interdit par le département dans les quartiers ayant un caractère prépondérant d'habitation, aux abords des écoles, des lieux de culte, des cimetières, des hôpitaux, des parcs, des places de jeux, des arrêts de transports publics, des toilettes publiques et des lieux accessibles au public, réservés au stationnement de véhicules ». Entrée en vigueur le 19 mars 2014, cette nouvelle disposition semble porter ses fruits.

Dans le quartier des Pâquis, la prostitution est pleinement tolérée. Très peu de doléances relatives à la prostitution ont été enregistrées par les autorités dans ce quartier. Quelques plaintes ont été formulées, en 2013, concernant les tenues légères portées par certaines filles travaillant dans des vitrines se trouvant sur le chemin emprunté par les écoliers. Ces cas ont été résolus en informant les plaignants du cadre légal et en prenant contact avec les salons incriminés afin de leur rappeler que les filles devaient être suffisamment vêtues pour ne pas choquer les résidents du quartier.

Récapitulatif :

Les observations menées par la Cour démontrent que :

- l'enregistrement auprès du GP-BMOE est une mesure qui est utilisée par les TdS féminines en activité à Genève. Lors de leur enregistrement, ces femmes bénéficient donc, au minimum, d'une autorisation de travail de 90 jours ;
- limité à deux quartiers genevois, l'exercice de la prostitution de rue reste discret et globalement bien toléré par la population genevoise ;
- l'expansion de la prostitution du Boulevard Helvétique au quartier des Tranchées a nécessité une modification du RProst afin de contenir la prostitution au Boulevard Helvétique ;
- en raison de la discrétion qui caractérise l'activité prostitutionnelle masculine, l'enregistrement des TdS masculins est lacunaire.

5.2.5 Les tenanciers de salons et d'agences d'escorte font-ils des demandes d'ouverture de salon auprès du GP-BMOE ? (critère de l'effectivité, changement de comportement des groupes cibles)

Afin de vérifier que les responsables de salons et d'agences s'enregistrent auprès de son service, le GP-BMOE effectue des contrôles sur le terrain et examine les publicités pour les établissements spécialisés dans la prostitution qui paraissent sur Internet ainsi que dans la presse. Ces contrôles permettent d'identifier les nouveaux établissements qui s'implantent à Genève tout en s'assurant que ces derniers soient enregistrés auprès du GP-BMOE et, par conséquent, qu'ils répondent aux critères d'ouverture fixés dans la LProst.

Le GP-BMOE a ainsi une connaissance précise du nombre et du type d'établissements actifs dans la prostitution à Genève. Pour rappel, la structure du marché genevois est la suivante :

Tableau 9 : Nombre de salons et agences d'escorte en activité à Genève de 2010 à 2013

	2010	2011	2012	2013
Nbr. de salons en activité	78	109	122	133
Nbr. d'agences d'escorte en activité	26	42	41	45

Comme exposé précédemment (voir tableau 5 p.47), entre décembre 2010 et le 10 avril 2014, le DSE a amendé 11 salons de massage et 1 agence d'escorte pour ouverture sans annonce. Sauf cas jugés de peu d'importance (ouverture sans annonce avant régularisation), les responsables des salons illégaux sont sanctionnés par la fermeture définitive de leur établissement ainsi que par une amende administrative (allant de 500 à 2'000 CHF en fonction de la présence et de l'importance d'autres infractions constatées). Depuis décembre 2010, le DSE a ainsi ordonné la fermeture de neuf salons illégaux.

Récapitulatif

Au dire des acteurs impliqués dans le milieu de la prostitution (TdS, associations subventionnées, police):

- il y a peu voire pas de salons non déclarés à Genève ;
- le GP-BMOE dispose de données fiables concernant le nombre et le type d'établissements dédiés à la prostitution à Genève ;
- une forte majorité de responsables de salons de massage et d'agences d'escorte s'inscrivent auprès du GP-BMOE.

Les observations menées par la Cour démontrent que :

- le DSE ordonne la fermeture définitive des salons illégaux.

5.2.6 Les tenanciers appliquent-ils l'échange d'informations avec le GP-BMOE (transmission du registre des employés et dénonciation des irrégularités constatées dans le salon) ? (critère de l'effectivité, changement de comportement des groupes cibles)

L'échange d'informations relatives à l'exercice du salon s'effectue, entre le responsable du salon et le GP-BMOE, quasi uniquement via le registre du salon. Ce registre vise à résumer l'activité qui se déroule dans le salon. À cet effet, il mentionne les dates d'arrivée et de départ des TdS se prostituant par l'intermédiaire du salon ainsi qu'une série de données personnelles telles que l'identité, le domicile, le type d'autorisation de séjour et/ou de travail et sa validité.

Lors des contrôles effectués dans les salons de massage par le GP-BMOE, les inspecteurs consultent le registre et vérifient la conformité des données qui y figurent en le confrontant au nombre et aux données personnelles des TdS présentes dans le salon lors du contrôle.

Entre décembre 2010 et le 10 avril 2014, neuf responsables de salons (voir tableau 5 p.47) ont été amendés par le DSE pour cause de registre non tenu à jour. Ce chiffre semble indiquer que le registre est un outil de contrôle largement utilisé dans les salons de massage genevois.

En ce qui concerne les agences d'escorte, il n'est pas possible de se prononcer sur la tenue à jour du registre. En effet, les difficultés relatives aux contrôles sur le terrain et à l'impossibilité de confronter les données du registre aux TdS qui ne sont pas présentes dans les locaux de l'agence rendent le contrôle dudit registre impossible.

5.2.7 Les tenanciers ont-ils recours aux quittances ? (critère de l'effectivité, changement de comportement des groupes cibles)

Les doubles des quittances que les responsables de salons de massage fournissent aux TdS travaillant dans leur établissement permettent d'avoir une trace écrite des prestations³⁹ qui leur sont fournies et des montants demandés en contrepartie. L'objectif de ces quittances est de lutter contre la problématique des loyers abusifs en permettant aux autorités de retracer les transactions financières qui s'opèrent entre les TdS et les intermédiaires financiers (dans notre cas les responsables des salons).

Une année après son entrée en vigueur⁴⁰, cette mesure était suivie par la quasi-totalité des salons⁴¹. Fin 2013, le DSE a également sanctionné quatre responsables de salons (voir tableau 5 p.47) pour des infractions relatives à l'absence de quittances ou à des quittances jugées non conformes.

Quant aux quittances, la Cour relève les mêmes limites que celles formulées pour l'utilisation effective du registre.

Récapitulatif

Les observations menées par la Cour démontrent que :

- l'échange d'informations entre les tenanciers de salons et les inspecteurs du GP-BMOE s'opère principalement à travers la consultation du registre et des quittances émises par l'établissement contrôlé ;
- le registre est un outil mis en place par les responsables des salons ;

³⁹ Montants encaissés pour le loyer, les frais de publicité, les fournitures diverses, et toute autre prestation.

⁴⁰ Quittances entrées en vigueur en mars 2013.

⁴¹ Selon le chef du groupe prostitution « les quittances ont été contrôlées dans environ 140 salons, parmi lesquels une centaine n'était pas aux normes. À l'heure actuelle, la quasi-totalité des salons sont en règle, mais quelques-uns (3-4 salons) vont faire l'objet d'une dénonciation » source : Procès-verbal de la réunion pluridisciplinaire sur la prostitution du 26 juin 2014.

-
- une année après l'introduction des quittances, ces dernières sont utilisées par la quasi-totalité des salons ;
 - la Cour n'est pas en mesure de vérifier que les responsables d'agences d'escorte utilisent réellement le registre et les quittances. Le GP-BMOE est dans l'incapacité de s'assurer que ces deux outils soient bien mis en œuvre dans les agences d'escorte.

Efficacité des instruments de contrôle et de sanction visant les TdS et les responsables d'établissements dédiés à la prostitution

5.2.8 Les différents instruments de contrôle et de sanction visant les TdS permettent-ils d'assurer de bonnes conditions de travail aux TdS? (critère de l'efficacité)

Comme la Cour l'a relevé au point 5.2.2. du présent rapport, les contrôles menés par le GP-BMOE auprès des TdS consistent à vérifier que ces personnes sont bien enregistrées auprès du GP-BMOE et qu'elles disposent d'un permis de travail valable. Ces contrôles touchent principalement les TdS féminines et actives dans les salons ou sur les trottoirs des Pâquis et du Boulevard Helvétique.

Les principaux avantages de ces contrôles sont les suivants :

- l'inscription des TdS crée un premier contact avec les forces de l'ordre. Cela permet 1) aux TdS d'obtenir une information officielle sur les règles qui encadrent la prostitution à Genève 2) de créer un climat de confiance entre les TdS et les inspecteurs du GP-BMOE (principalement pour les TdS provenant de pays dans lesquels la police agit de façon arbitraire) 3) de recevoir une carte de visite comprenant les coordonnées de l'ensemble des inspecteurs du GP-BMOE et de se voir proposer une assistance policière en cas de problèmes 4) de recevoir deux documents présentant les risques liés à l'activité de prostitution (traite des êtres humains) ainsi que des informations pratiques accompagnées des coordonnées d'associations susceptibles de leur venir en aide 5) d'être connu et facilement localisable par les services de police 6) de s'annoncer, cas échéant, comme victime de prostitution forcée.
- les contrôles effectués dans les salons de massage et dans la rue permettent d'entrer en contact avec les TdS durant leur activité. Ces contrôles permettent ainsi aux forces de l'ordre 1) d'être présentes et visibles sur le marché genevois de la prostitution 2) de suivre de près l'évolution dudit marché 3) d'offrir la possibilité aux TdS de se renseigner ou de se plaindre de problèmes éventuels auprès des inspecteurs 4) de maîtriser l'afflux de TdS sans-papiers dont la venue pourrait accentuer la concurrence sur le marché genevois du sexe.

Quant aux limites des contrôles effectués par le GP-BMOE, la Cour relève que :

- certains TdS (les hommes, les *escort girls* ainsi que les TdS exerçant discrètement la prostitution) sont peu touchés par les outils de contrôle mis en place par le GP-BMOE et ne bénéficient donc pas des avantages qui en découlent ;
- l'enregistrement des TdS auprès du GP-BMOE peut être vécu comme une épreuve par certains TdS. À ce propos, la Cour a reçu des témoignages insistant sur l'aspect stigmatisant que peuvent revêtir ces enregistrements ainsi que sur le sentiment d'inégalité de traitement que subissent les TdS en comparaison avec les autres travailleurs indépendants pour lesquels il n'est pas nécessaire de s'enregistrer auprès de la police avant de pouvoir exercer ;
- l'aide que le GP-BMOE propose aux TdS doit être relativisée en prenant en compte les éléments suivants : 1) comme relevé au point 5.2.1. la transmission d'informations, lors de la procédure d'enregistrement, est toute relative lorsqu'un TdS et un inspecteur ne parlent pas la même langue 2) l'enregistrement et les contrôles effectués auprès des TdS ne permettent pas de limiter les risques d'agression encourus par les TdS. À titre d'exemple, ces instruments permettent tout au plus de faciliter l'identification et la localisation d'un TdS suite à une agression voire à un homicide 3) le GP-BMOE n'est pas compétent pour résoudre des problèmes relatifs à l'usure ou à la salubrité des logements et des espaces de travail loués par les TdS⁴² 4) en raison de leur forte dépendance à l'égard des intermédiaires économiques, les TdS craignent de dénoncer les abus dont ils sont victimes par peur de perdre leur travail et leur logement 5) en raison du peu de temps qu'un grand nombre de TdS passent à Genève (environ 3 mois), ces derniers ne sont pas suffisamment intégrés ni ne bénéficient de la ressource temporelle nécessaire au lancement d'une procédure judiciaire.

Récapitulatif

Les observations menées par la Cour démontrent que :

- le fait que les TdS se rendent personnellement au GP-BMOE peut permettre aux inspecteurs d'agir de manière préventive en décelant des cas relevant du pénal, en exposant aux TdS les règles qui encadrent l'activité de prostitution ainsi que le rôle des inspecteurs du GP-BMOE et en proposant une aide en cas de besoin.

Bien que reconnus, les bienfaits liés à l'activité de prévention menée par les inspecteurs du GP-BMOE ne sont pas mesurables par la Cour et connaissent une série de limites.

- les contrôles effectués par le GP-BMOE auprès de TdS permettent aux forces de l'ordre d'être présentes sur le terrain et de limiter le nombre de TdS clandestins ou mineurs (principalement dans les salons, dans le quartier des Pâquis ainsi que sur le Boulevard Helvétique). Cela

⁴² Ce point sera développé lors du traitement de la question 3.

réduit les risques de traite d'êtres humains dont pourraient être victimes les TdS (principalement clandestins) tout en limitant la concurrence sur le marché genevois du sexe.

- les différents instruments de contrôle et de sanction visant les TdS ne permettent pas de lutter efficacement contre les principales difficultés rencontrées par les TdS actuellement en activité à Genève. Ainsi, le risque d'usure, d'agression, de perte d'autonomie, d'infection et de stigmatisation ne sont pas réduits suite à la vérification des papiers et de l'enregistrement des TdS auprès du GP-BMOE.

5.2.9 Les différents instruments de contrôle et de sanction visant les tenanciers permettent-ils d'assurer de bonnes conditions de travail aux TdS? (critère de l'efficacité)

Comme la Cour l'a relevé au point 5.2.1., la procédure d'enregistrement des salons de massage et des agences d'escorte contient une vérification des garanties d'honorabilité et de solvabilité du responsable de l'établissement. Quant aux contrôles menés par le GP-BMOE auprès des responsables de ce type d'établissement, ils visent à s'assurer que le responsable ait une gestion professionnelle et qu'il respecte la législation relative aux conditions d'exercice de la prostitution.

La Cour a précédemment démontré que la procédure d'enregistrement concerne tant les agences d'escorte que les salons de massage alors que les contrôles opérés par le GP-BMOE sur le terrain touchent principalement les salons de massage.

Concernant la procédure d'annonce imposée aux salons de massage et aux agences d'escorte, la Cour estime que l'obligation faite au responsable du salon ou de l'agence de présenter des garanties d'honorabilité et de solvabilité (extrait du casier judiciaire ainsi qu'une attestation de l'office des poursuites et des faillites datant de moins de 3 mois) favorise une gestion professionnelle de l'établissement. Bien que cette procédure d'annonce ait un impact bénéfique sur les TdS travaillant dans ces établissements, il convient néanmoins de relever qu'elle peut être contournée afin de permettre à des personnes qui ne répondent pas aux exigences minimales fixées par la LProst de gérer une structure dédiée à la prostitution. Dans les faits, des responsables de salons peu scrupuleux utilisent un prête-nom afin d'ouvrir et gérer leur propre structure. La détection de ce type d'infraction est l'une des priorités du GP-BMOE avec, entre décembre 2010 et avril 2013, huit établissements sanctionnés pour utilisation d'un prête-nom par le DSE suite à une dénonciation du GP-BMOE. Les autorités ont également identifié deux cas dans lesquels un seul prête-nom était officiellement responsable de 7 salons. Entre décembre 2010 et avril 2013, 25 salons⁴³ ont été identifiés comme n'étant pas exploités par le responsable officiel de la structure commerciale. Dans la

⁴³ Liste des sanctions administratives prononcées à l'encontre des tenanciers de salons de massage et d'agences d'escorte entre décembre 2010 et le 10 avril 2014. Source : DSE.

majorité des cas annoncés, la personne servant de prête-nom a été sanctionnée d'une amende administrative accompagnée d'une interdiction d'exploiter tout salon pendant 6 mois.

En fournissant une liste des TdS qui exercent la prostitution par son intermédiaire, le responsable du salon ou de l'agence d'escorte fournit la preuve qu'aucun TdS mineur ou illégal ne travaille dans son établissement. Cette mesure permet également de maîtriser l'afflux de TdS sans-papiers dont la venue pourrait accentuer la concurrence sur le marché genevois du sexe.

Suite à l'introduction de l'article 8 al. 3 de la LProst, les locaux utilisés par plus d'une TdS sont considérés comme des salons. Selon les associations de défense des TdS, cette disposition a pour conséquence de limiter l'autonomie des TdS qui travaillent à plusieurs dans un même appartement dont elles partagent le loyer. Face aux nouvelles contraintes et obligations incombant aux responsables de salon, de nombreuses TdS ont dû abandonner leur colocation afin d'aller travailler dans les salons. Pour illustrer leur propos, les associations relèvent qu'il est difficile pour les TdS de fournir une garantie de solvabilité alors même que ces personnes se prostituent afin de faire face à des difficultés financières. De plus, lors de son introduction, une clause de la LProst obligeait les TdS à obtenir l'autorisation du propriétaire afin de pouvoir exercer la prostitution dans les locaux loués. Cette clause, aujourd'hui cassée par le Tribunal fédéral⁴⁴, a souvent impliqué la perte des baux détenus jusque-là par les TdS ou la renégociation du montant de certains loyers afin d'obtenir l'accord du propriétaire.

Expérience zurichoise

Afin d'offrir une alternative aux établissements dédiés à la prostitution, la ville de Zurich s'est inspirée d'expériences étrangères⁴⁵ pour mettre à la disposition des TdS des boxes situés dans le quartier d'Altstetten. Ce lieu est accessible tous les jours de 19h à 5h. Il est composé de neuf « boxes » et quatre places pour les camping-cars⁴⁶. Une antenne locale de l'association Flora-Dora se trouve également sur les lieux (deux personnes de l'association sont en permanence présentes)⁴⁷. L'association collabore avec la police et la brigade d'intervention, de sécurité et de prévention de la ville de Zürich⁴⁸ en cas de litige ou d'agression. Le rôle principal de Flora-Dora est avant tout de

⁴⁴ Arrêt du Tribunal fédéral du 12 avril 2011 (2C_230/2010)

⁴⁵ Stadt Berlin, Dezember 2012, „Reise durch ein Viertel 30 Menschen erzählen Nachbarschaft und Straßenprostitution – Wie geht das?“, 1. Auflage: 2500, Berlin.
Stadt Köln, März 2011, „Zehn Jahre Strassenstrich „Geestenmünder Strasse“ in Köln“, Erfahrungsbericht des Gesundheitsamtes Köln.

⁴⁶ Stadt Zürich, Dezember 2011, Stadtrat, Vorlage „Projekt Strichplatz Depotweg, Bewilligung Objektkredit von 2395000 Franken und einer Miete von 92480 Franken pro Jahr“.

⁴⁷ <https://www.stadtzuerich.ch/content/sd/de/index/arbeitswohndrogen/gassenpraesenz/aidspraevention/Angebot.html>

⁴⁸ Le 12 septembre 2014, la Cour a notamment rencontré le responsable de la SIP Zurich (Sicherheit Intervention Prävention) à Zurich.

conseiller les TdS, de les protéger ainsi que de leur offrir un espace de repos et de détente où ils peuvent venir à tout moment.

Un bilan positif de cette expérience a été présenté lors d'une conférence de presse qui s'est tenue le 26 août 2014 : «Le bilan après un an d'activité est positif. Il n'y a pas de séquelles. Il n'y a pas eu de déplacement de la prostitution de rue dans un autre lieu légal (Niederdorf, Brunau) ou dans un autre quartier identifié⁴⁹. Les Sexboxes ont peu de répercussions négatives sur le voisinage. Le déplacement de la prostitution de rue du Sihlquai dans le cadre contrôlé des Sexboxes à Altstetten améliore la sécurité des TdS et représente un soulagement pour la population. »⁵⁰. Le communiqué de presse émis par le département des affaires sociales de la ville de Zurich précise que «les TdS apprécient les infrastructures liées aux Sexboxes, notamment ce qui est proposé en matière d'assistance sociale et médicale ainsi qu'en matière de sécurité. »⁵¹. Au vu de ces constats, le communiqué conclut que «les nouvelles règles concernant la prostitution de rue ont atteint leur but en matière de protection de la population et des TdS. »⁵²

Les bons résultats et la bonne coopération entre la ville de Zürich, la brigade de prévention, Flora-Dora et les riverains, invite les autorités à continuer le projet.

Il serait utile de s'inspirer de cette expérience zurichoise pour mener une réflexion axée sur la recherche d'alternatives aux lieux d'exercice de la prostitution afin de favoriser l'autonomie économique des TdS.

À Genève, les contrôles effectués par le GP-BMOE auprès des salons de massage et des agences d'escorte sont de nature essentiellement administrative et n'ont pas pour objectif d'améliorer les conditions de travail des TdS. En revanche, les contrôles effectués par le GP-BMOE, notamment sur internet, afin de vérifier que les établissements dédiés à la prostitution ne promeuvent pas de prestations à risque répondent à un objectif de prévention et de promotion de la santé voulu par le

⁴⁹ Statistiques disponibles en annexe.

⁵⁰ Traduction libre de "Die Bilanz nach dem ersten Betriebsjahr ist positiv. Am Sihlquai zeigen sich keinerlei Nachwehen. Es sind keine Verlagerungen in andere legale Strassenstrichzonen (Niederdorf, Brunau) oder in die Quartiere feststellbar. Der Strichplatz hat kaum Immissionen auf seine Nachbarschaft. Die Überführung der Strassenprostitution am Sihlquai in den kontrollierten Rahmen des Strichplatzes Depotweg in Altstetten verbessert die Sicherheit der Sexarbeiterinnen und bringt eine grosse Entlastung für die Bevölkerung." – Conférence de presse du 26 août 2014 – Sozialdepartement.
https://www.stadtzuerich.ch/sd/de/index/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen_aktuell/2014/august/140826a.html

⁵¹ Traduction libre de „Die Sexarbeiterinnen schätzen am Strichplatz die Infrastruktur mit dem sozialmedizinischen Angebot und die Sicherheit“. Conférence de presse du 26 août 2014 – Sozialdepartement.
https://www.stadtzuerich.ch/sd/de/index/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen_aktuell/2014/august/140826a.html

⁵² Traduction libre de „Die Neuregelung der Strassenprostitution hat die Ziele bezüglich Schutz der Bevölkerung und der Sexarbeiterinnen erreicht.“ Conférence de presse du 26 août 2014 – Sozialdepartement.
https://www.stadtzuerich.ch/sd/de/index/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen_aktuell/2014/august/140826a.html

législateur. Depuis décembre 2010, le DSE a ainsi sanctionné quatre établissements⁵³ pour avoir proposé des pratiques à risque dans leur publicité ou dans leur « menu des plaisirs ». Toutefois, en date du 5 octobre 2014, la Cour a mené une brève recherche afin de savoir si des salons mettent ouvertement en avant la possibilité de bénéficier de prestations à risques dans leurs locaux. Sur la base d'une liste non exhaustive de 45 salons genevois, la Cour a identifié quatre salons proposant des prestations à risque telles que « fellation nature, royale, impériale, embrasse avec la langue ». La Cour constate ainsi que ce type de contrôle demeure lacunaire.

Quant à la mise en place et à la vérification des quittances, elles sont censées permettre la lutte contre la problématique des prélèvements financiers abusifs dont se plaignent la très grande majorité des TdS genevoises travaillant en salon. Grâce à cet instrument, les TdS devraient pouvoir prouver qu'elles subissent des prélèvements financiers prohibitifs. Quant aux inspecteurs du GP-BMOE, ils disposeraient d'un outil efficace afin de déceler les cas d'usure. Bien que réclamé par les associations de défense des TdS, ce nouvel instrument ne garantit pas l'atteinte de l'objectif poursuivi. En effet, dans le milieu de la prostitution, les transactions financières s'effectuent discrètement en liquide et de main en main. Il est donc aisé pour un responsable de salon ou d'agence d'escorte d'exiger que la TdS règle en dessous de table une partie des montants encaissés. Face à une telle demande, une TdS récemment arrivée à Genève et désirant trouver un logement et un lieu de travail rapidement n'aura pas d'autre choix que d'accepter un tel accord.

À propos des sanctions infligées aux responsables de salons de massage et d'agences d'escorte, le DSE applique le principe de la proportionnalité lorsqu'il sanctionne les tenanciers en infraction. Dans les faits, une amende administrative de 500 CHF est décidée lorsqu'une première infraction est dénoncée au DSE par le GP-BMOE. En cas de récidive, les sanctions suivantes sont appliquées : amende administrative de 1'000 CHF (1^{ère} récidive), amende administrative de 1'500 CHF (2^{ème} récidive), la fermeture provisoire d'un mois accompagnée d'une amende administrative de 2'000 CHF (3^{ème} récidive) puis la fermeture définitive de l'établissement accompagnée d'une amende administrative de 2'500 CHF (4^{ème} récidive).

Selon le DSE, les fermetures d'établissements sont les sanctions les plus craintes par les responsables d'établissements. Ce sont donc les sanctions les plus efficaces qui sont utilisées afin de lutter contre les multirécidivistes et les ouvertures de salons illégaux. Les autorités constatent toutefois que les salons fermés sont parfois rouverts très rapidement par un partenaire de l'ancien tenancier (problème des prête-noms). De plus, les associations de défense des TdS relèvent que les fermetures de salons sont synonymes de perte de place de travail pour les TdS.

⁵³ Liste des sanctions administratives prononcées à l'encontre des tenanciers de salons de massage et d'agences d'escorte entre décembre 2010 et le 10 avril 2014. Source : DSE.

L'ensemble des infractions constatées dans les établissements dédiés à la prostitution ne peut pas être traité par le droit administratif. L'usure est notamment une infraction pénale. Bien qu'elle soit poursuivie d'office, elle n'est pas facilement identifiable par le pouvoir judiciaire⁵⁴, notamment en l'absence de plainte. En effet, la première difficulté que rencontrent les TdS est qu'elles ne peuvent souvent pas se permettre de porter plainte contre un intermédiaire économique dont elles dépendent pour se loger et travailler. À cela s'ajoute le problème des preuves qu'il s'agit de porter à la connaissance de la justice. Les quittances peuvent être utilisées à cet effet à condition que les montants réellement encaissés figurent sur les quittances et qu'aucun dessous de table n'ait été versé. Dans le cas contraire, les quittances pourraient être utilisées par les responsables de salons comme une preuve de leur bonne foi et de l'absence de cas d'usure. A ces différents obstacles s'ajoute la durée de la procédure pénale qu'il s'agit de mettre en parallèle avec la rotation importante des TdS qui ne restent, probablement, pas plus de trois mois sur le marché genevois du sexe.

Récapitulatif

Les observations menées par la Cour démontrent que :

- les contrôles effectués par le GP-BMOE dans les établissements genevois permettent aux forces de l'ordre d'être présentes dans les salons genevois et de limiter ainsi la présence de TdS clandestins ou mineurs ;
- les garanties d'honorabilité et de solvabilité sont un outil qui favorise la gestion professionnelle des établissements dédiés à la prostitution ;
- à l'instar des contrôles effectués dans la rue, le fait que les inspecteurs du GP-BMOE vérifient les papiers et l'enregistrement des TdS travaillant en salon ne permet pas de lutter efficacement contre les risques d'usure, d'agression, de perte d'autonomie, d'infection et de stigmatisation que rencontrent les TdS actuellement en activité à Genève ;
- les différents instruments de contrôle et de sanction visant les responsables de salons de massage et d'agences d'escorte n'ont aucun impact sur les TdS masculins ;
- des stratégies d'évitement sont mises en place par certains responsables d'établissements dédiés à la prostitution afin de contourner les quittances (dessous de table) ainsi que les garanties d'honorabilité et de solvabilité.

⁵⁴ De 2008 à 2013, Genève n'a connu aucune condamnation pénale pour usure en lien avec des établissements dédiés à la prostitution. Source : statistiques du pouvoir judiciaire.

Efficienc e des instruments de contrôle et de sanction visant les TdS et les responsables d'établissements dédiés à la prostitution

5.2.10 Comment rendre la mise en œuvre des instruments de contrôle moins coûteuse ? (critère de l'efficience allocative)

En l'absence de données détaillées concernant les contrôles effectués par les inspecteurs du GP-BMOE sur le terrain, la Cour n'est pas en mesure de proposer des pistes qui permettraient d'optimiser le travail actuellement effectué.

En revanche, la Cour constate que l'enregistrement des TdS est une procédure administrative qui mobilise, au fil des ans, de plus en plus de ressources temporelles et humaines. Comme relevé précédemment, le nombre de TdS venant s'enregistrer auprès du GP-BMOE a triplé suite aux effets de la crise économique européenne (voir données 2008-2013⁵⁵).

Afin d'effectuer 1'188 enregistrements, le GP-BMOE a mobilisé au minimum deux inspecteurs dans les bureaux de la brigade entre 10h00 et midi tous les jours ouvrables. Sachant que l'année 2013 a comptabilisé 250 jours ouvrables, un total d'au minimum 1'000 heures⁵⁶ de travail a été consacré à l'enregistrement des TdS. De plus, afin d'effectuer ces 1'188 enregistrements, environ 2'000 rendez-vous ont été fixés aux TdS par le GP-BMOE, ce qui signifie qu'il y a un pourcentage de défection de près de 40%. Dès lors que la qualité de diffusion des informations transmises aux TdS ne parlant pas français dépend des compétences linguistiques de l'inspecteur qui les reçoit, et que lesdites compétences sont réparties de façon inégale au sein du GP-BMOE, la mobilisation spécifique des ressources humaines est d'autant plus importante.

En raison de ces procédures administratives, les inspecteurs du GP-BMOE sont éloignés du terrain durant des matinées entières. L'accroissement important et constant du nombre de TdS qui viennent s'enregistrer a donc un impact négatif sur la présence policière sur le terrain et sur le contrôle et la maîtrise du marché du sexe qui en découle (limitation du travail illégal, de la traite des êtres humains, de la présence de réseaux clandestins, etc.)

⁵⁵

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nbr. de recensements	206	356	426	415	385	644	629	886	1062	1188

⁵⁶ Ces 1'000 heures de travail ne comprennent pas l'ensemble du travail administratif nécessaire à la saisie et au contrôle des données insérées dans le fichier du GP-BMOE.

Récapitulatif

Les observations menées par la Cour démontrent que :

- depuis 2008, l'arrivée massive de nouveaux TdS a nécessité une mobilisation des ressources du GP-BMOE afin de pouvoir faire face à la multiplication par trois du nombre d'enregistrements.

5.2.11 Comment assurer de bonnes conditions de travail aux TdS tout en utilisant moins de ressources qu'actuellement ? OU En utilisant les mêmes ressources, comment améliorer davantage les conditions de travail des TdS ? (critère de l'efficience productive)

Afin de traiter de façon satisfaisante cette question, il serait nécessaire d'analyser avec précision l'activité quotidienne de l'ensemble des inspecteurs du GP-BMOE sur une année puis de déterminer les ressources nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches, et ce par rapport aux risques liés à ce domaine d'activité.

La Cour est dans l'incapacité d'effectuer cette analyse pour deux raisons principales :

- 1) le pourcentage exact dédié aux différentes tâches incombant aux inspecteurs du GP-BMOE n'a pas pu être établi avec suffisamment de précision. En effet, aucune donnée détaillée sur les différentes activités quotidiennes du GP-BMOE ne figure dans l'application informatique de conduite opérationnelle du personnel de police (COPP). Afin d'identifier le poids des différentes activités incombant aux inspecteurs du GP-BMOE, la Cour a ainsi dû se limiter à une estimation fournie par les responsables du GP-BMOE dont les résultats sont les suivants : 10 à 20% du temps consacré aux enregistrements des TdS, 50 à 60% en patrouille, 20 à 30% dédié aux enquêtes, le travail administratif inhérent à chacune de ces activités étant inclus dans les chiffres mentionnés.
- 2) les ressources (notamment financières) nécessaires à l'accomplissement de ces tâches restent difficilement identifiables. En effet,
 - ni la BMOE ni le GP-BMOE ne sont des centres de responsabilité dans la comptabilité financière intégrée ;
 - aucun suivi des coûts du GP-BMOE n'est effectué à la BMOE ou à la police judiciaire ;
 - aucun suivi des coûts du GP-BMOE n'est effectué à la direction financière de la police.

Dans cette situation, la Cour n'a pu effectuer qu'une estimation basée sur le coût moyen de la rémunération d'un inspecteur de la police judiciaire tel que ressortant du rapport 17 de la Cour des comptes. Cette estimation ne prend pas en compte les coûts de structure (essence, voiture, honoraires mandats externes, etc.) qui sont difficilement chiffrables.

De plus, comme décrit ci-dessus, d'autres intervenants au sein de la police judiciaire (GRCl, BMI) et de la gendarmerie (34 constats d'infractions ont été dressés par des gendarmes en 2013) interviennent dans le cadre de la mise en application de la LProst et pour lesquels les coûts n'ont pas pu être déterminés faute de renseignements quant au temps consacré par ces acteurs aux activités liées à la LProst.

Malgré les différentes limites relevées ci-dessus, le coût estimé pour l'encadrement de la prostitution par le GP-BMOE est d'environ 1'588'000 CHF. Ce chiffre se base sur des rémunérations estimées sur la base du rapport No 17 de la Cour augmentées de 5% en raison de l'écoulement du temps depuis la publication dudit rapport. Dans le détail :

- environ 1'350'000 CHF sont liés à la rémunération des inspecteurs du GP-BMOE⁵⁷
- environ 68'000 CHF sont liés à la rémunération du personnel administratif soutenant le GP-BMOE⁵⁸
- environ 170'000 CHF sont liés à la rémunération de la hiérarchie directe du GP-BMOE⁵⁹

À défaut de pouvoir identifier des points précis d'amélioration, il convient de se focaliser sur les instruments qui ont démontré la plus grande efficacité dans l'amélioration des conditions de travail des TdS. Or, comme relevé à maintes reprises, il est souhaitable que l'activité des inspecteurs du GP-BMOE soit consacrée aux activités menées sur le terrain, puisque ce sont elles qui permettent de limiter la présence de TdS illégaux (ce qui a un impact sur la concurrence et par conséquent sur les risques qu'elle génère), de garantir la présence des autorités sur le marché du sexe et d'identifier de potentiels cas de traite des êtres humains. En outre, les différents comptes rendus des forces de l'ordre portant sur l'évolution du marché du sexe sont une source d'information essentielle permettant aux autorités politiques de légiférer en cas de besoin.

Afin d'améliorer les conditions de travail des TdS, les contrôles effectués par le GP-BMOE auprès de TdS et des responsables d'établissements dédiés à la prostitution devraient actuellement se focaliser prioritairement sur :

- le respect des règles par les TdS masculins, les agences d'escorte et les *escort girls*. Bien que complexes à mettre en œuvre et nécessitant des ressources, notamment temporelles, importantes, des contrôles systématiques de ces groupes semblent essentiels afin de ne pas laisser s'installer des zones de non-droit dans le milieu de la prostitution genevoise.

⁵⁷ 8 Inspecteurs du GP-BMOE → Détail : $8 * (160'000 * 5\%) = 1'344'000$

⁵⁸ 2 administratifs pour les deux groupes de la BMOE soit 0.65ETP pour le GP-BMOE → Détail : $0.65 * (101'000 * 105/100) = 68'933$

⁵⁹ 2 chefs de brigade pour les deux groupes de la BMOE soit 1 ETP pour le GP-BMOE → Détail : $165'000 * 105/100 = 173'250$

- les enquêtes permettant de vérifier que les établissements de prostitution sont réellement exploités par la personne officiellement annoncée au GP-BMOE. Le suivi des sanctions prononcées par le DSE (notamment les fermetures provisoires ou définitives des établissements de prostitution) doit être très rigoureusement effectué afin de garantir l'efficacité desdites sanctions.
- la vérification plus drastique des publicités émises par les salons de massage et les agences d'escorte. Cela permettrait de constater et de sanctionner plus systématiquement la promotion de comportements sexuels dangereux mettant la santé des TdS et de leurs clients en péril.

5.2.12 Constats

À l'issue de son analyse portant sur la question spécifique des conditions de travail des TdS, la Cour émet douze constats portant sur l'organisation interne du GP-BMOE, les instruments de contrôle et l'autonomie des travailleurs du sexe.

L'organisation interne du GP-BMOE

Constat 1

Entre 2008 et 2013, le nombre d'enregistrements a été multiplié par trois, augmentant d'autant la mobilisation des ressources du GP-BMOE pour ces tâches administratives, et ce au détriment des disponibilités des inspecteurs sur le terrain. Aucune réorganisation quant au déroulement de la procédure d'enregistrement n'a toutefois été envisagée pour faire face à l'augmentation croissante du nombre d'enregistrements.

Constat 2

Le fait que les inspecteurs du GP-BMOE doivent s'immerger dans le milieu de la prostitution pour effectuer leur travail représente un risque de collusion plus important que pour d'autres brigades. Cette exposition particulière peut notamment être utilisée pour des actions de dénigrement à l'encontre des inspecteurs du GP-BMOE.

Les instruments de contrôle

Constat 3

Lors de la procédure d'enregistrement, le GP-BMOE n'effectue pas de contrôle de conformité sous l'angle de la LDTR ni ne communique d'informations au DALE, n'y étant pas tenu par la LProst. Il n'y a donc pas de coordination entre les départements.

Constat 4

Les contrôles effectués par le GP-BMOE se déroulent principalement avant minuit. En 2013, les inspecteurs ont été présents sur le terrain après minuit durant 167 jours, ce qui représente un total de 821 heures effectuées pour l'ensemble des inspecteurs du GP-BMOE. La Cour n'est pas en mesure de se prononcer sur la pertinence de la répartition des heures travaillées.

Constat 5

En ne contrôlant pas systématiquement les quittances et le menu des plaisirs (figurant notamment sur le site internet des salons), les inspecteurs du GP-BMOE ne contribuent pas pleinement à la mise en œuvre des mesures de prévention et promotion de la santé, soit un des objectifs de la LProst.

Constat 6

Les agences d'escorte, les *escort girls* et les TdS masculins sont difficilement contrôlables, soit parce que leur activité ne se déroule pas dans un lieu spécifique soit parce qu'ils sont difficilement identifiables.

Constat 7

En raison de la discrétion qui caractérise l'activité prostitutionnelle masculine, l'enregistrement des TdS masculins est lacunaire. De plus, il n'existe aucune certitude quant au fait que ces personnes soient au bénéfice d'un permis de travail.

Constat 8

Les contrôles effectués par le GP-BMOE n'ont pas pour objectif d'améliorer les conditions de travail des TdS dès lors qu'ils portent sur des aspects purement administratifs, tels que :

- pour les TdS : les papiers d'identité, le permis de travail et l'inscription auprès du GP-BMOE ;
- pour les tenanciers de salons : l'identité du responsable du salon et le registre du salon afin d'identifier les personnes ayant récemment travaillé dans le salon.

Constat 9

Les différents instruments de contrôle et de sanction visant les responsables de salons de massage et d'agences d'escorte n'ont aucun impact sur les TdS masculins qui n'utilisent pas ces établissements afin de vendre leurs charmes.

Constat 10

Les garanties d'honorabilité et de solvabilité demandées aux responsables d'agences d'escorte et de salons de massage sont un instrument qui favorise la gestion professionnelle des établissements dédiés à la prostitution à condition que le responsable désigné gère personnellement le salon ou

l'agence en question. L'utilisation d'un prête-nom est une stratégie d'évitement parfois mise en place afin de contourner les garanties devant être fournies par les responsables d'établissements dédiés à la prostitution. Cette stratégie d'évitement met ainsi en péril l'efficacité dudit instrument.

Constat 11

Certains responsables d'établissements mettent en place une stratégie d'évitement (dessous de table) afin de contourner les quittances dédiées à la prostitution. Cette stratégie d'évitement met en péril l'efficacité des quittances.

L'autonomie des travailleurs du sexe

Constat 12

L'article 8 de la LProst définissant comme un salon de massage les appartements dans lesquels plus d'un TdS exerce représente une limitation de l'autonomie des TdS indépendants désirant partager un appartement afin d'y pratiquer la prostitution.

5.2.13 Recommandations

Sur la base des douze constats ci-dessus, la Cour formule dix recommandations adressées à la direction de la police judiciaire et au département de la sécurité et de l'économie portant sur l'organisation interne du groupe prostitution de la brigade des mœurs, les instruments de contrôle et l'autonomie des travailleurs du sexe.

À l'attention de la direction de la police judiciaire

L'organisation interne du groupe prostitution de la brigade des mœurs

Recommandation 1 (cf. constat 2)

La Cour recommande à la direction de la police judiciaire de formaliser une procédure d'affectation et de suivi des inspecteurs du groupe prostitution de la brigade des mœurs définissant : le processus de sélection des inspecteurs, l'organisation des différentes patrouilles, les règles de conduite et la fixation d'une durée maximale d'activité au sein du groupe prostitution.

Recommandation 2 (cf. constats 4, 7, 9)

La Cour recommande à la direction de la police judiciaire de mener une analyse des périodes, des jours et des heures durant lesquels l'activité de prostitution est importante afin de s'assurer que la fréquence et l'intensité des contrôles opérés par le groupe prostitution de la brigade des mœurs soient

en adéquation avec le fonctionnement du marché de la prostitution. Cette analyse devrait également inclure la situation des *escort girls* et des travailleurs du sexe masculins.

Une fois cette analyse effectuée, il conviendra de mettre en place les outils permettant d'identifier et de suivre les différentes activités du groupe prostitution de la brigade des mœurs.

Recommandation 3 (cf. constat 1)

La Cour recommande à la direction de la police judiciaire de réorganiser la procédure d'enregistrement afin d'une part de faire face à l'augmentation constante du nombre de travailleurs du sexe et, d'autre part, de tenir compte des nombreux rendez-vous non honorés et de l'importance de l'action préventive que peut exercer le groupe prostitution de la brigade des mœurs en recevant les travailleurs du sexe.

Les instruments de contrôle

Recommandation 4 (cf. constats 8, 10)

La Cour recommande à la direction de la police judiciaire de maintenir comme axe prioritaire les enquêtes menées sur le terrain par les inspecteurs du groupe prostitution de la brigade des mœurs afin de vérifier que les établissements dédiés à la prostitution soient réellement exploités par la personne officiellement annoncée à la brigade des mœurs. Ces contrôles, répertoriés dans le fichier SIRE, devraient bénéficier d'un suivi particulier qui permette, cas échéant, de prendre rapidement les mesures administratives qui s'imposent.

Recommandation 5 (cf. constats 5, 8)

La Cour recommande à la direction de la police judiciaire d'élaborer une procédure permettant au groupe prostitution de la brigade des mœurs de procéder à une vérification systématique et rigoureuse des publicités émises par les salons de massage et les agences d'escorte. Ces contrôles devraient notamment être répertoriés afin de permettre un suivi de la mise en œuvre de ladite procédure.

Recommandation 6 (cf. constats 5, 11)

La Cour recommande à la direction de la police judiciaire de formaliser la procédure des contrôles effectués dans les salons par le biais d'une check-list détaillant les vérifications à effectuer.

Recommandation 7 (cf. constats 5, 8)

La Cour recommande à la direction de la police judiciaire de systématiser la vérification des quittances en les intégrant au sein d'une check-list qui détermine les éléments devant être vérifiés par les inspecteurs du groupe prostitution de la brigade des mœurs lors de contrôles dans les salons. La

vérification des quittances doit comporter une comparaison des quittances étant en possession des tenanciers ainsi que des travailleurs du sexe.

Recommandation 8 (cf. constat 6)

La Cour recommande à la direction de la police judiciaire de formaliser une procédure qui permette de contrôler le registre et les quittances émises par les agences d'escorte.

À l'attention du département de la sécurité et de l'économie

Les instruments de contrôle

Recommandation 9 (cf. constat 3)

La Cour recommande au département de la sécurité et de l'économie de coordonner son action, lors de la procédure d'enregistrement, avec celle du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie afin qu'un contrôle de conformité à la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation soit effectué en prenant notamment en compte la procédure de dérogations prévue à l'art. 8 LDTR en cas de changement d'affectation.

Autonomie des travailleurs du sexe

Recommandation 10 (cf. constat 12)

La Cour recommande au département de la sécurité et de l'économie de permettre une plus grande autonomie économique des travailleurs du sexe dans l'exercice de leur profession.

Les pistes de réflexion pourraient porter sur :

- une modification législative afin que deux travailleurs du sexe puissent partager un appartement en bénéficiant de l'application de l'art.8 al.3 LProst.
- la recherche de lieux de prostitution alternatifs (en s'inspirant notamment du bilan de l'expérience des boxes construits à Zurich).

5.2.14 Observations des entités concernées par la politique évaluée

Observations de la direction de la police

La direction de la police considère que ce bilan global de la Cour des Comptes reconnaît l'engagement en particulier du GrProst dans l'application de la LProst. Par ailleurs, les constats qui ressortent de la présente évaluation rendent bien compte de la réalité du terrain telle que la BMOE l'appréhende au quotidien.

La direction de la police accepte la *recommandation 1*. S'il y a lieu de relever que, lors de l'affectation d'un nouveau collaborateur à cette entité (grProst), une attention toute particulière est apportée quant au cursus professionnel et privé des postulants, selon une pratique de longue date et toujours actuelle, il faut relever que la problématique sous-jacente (risque de collusion) ne se limite pas à cette seule entité. Il s'agit au contraire d'un risque qui concerne potentiellement toute affectation d'un policier – voire de tout collaborateur doté d'un pouvoir d'autorité – à un poste ou une brigade. Dans ce contexte, la direction de la police propose de formaliser dans une directive de service RH la problématique de l'affectation des policiers, de la durée et du rôle de l'encadrement, intermédiaire et supérieur, dans la supervision permanente. Cette directive devra prendre en compte simultanément le risque et les besoins du service, et donc offrir suffisamment de souplesse notamment au regard de la durée maximale d'affectation. Les mécanismes autour de l'encadrement devront prévenir toute dérive et le cas échéant, en permettre la détection.

La *recommandation 2*, qui vise à évaluer au plus près de la réalité l'exercice de la prostitution pour s'assurer que les missions et les activités du GrProst sont en adéquation avec le fonctionnement du marché de la prostitution, fait sens.

Cette analyse est d'ores et déjà effectuée au quotidien, sur le terrain, par le GrProst, et les réponses, tant opérationnelles que procédurales, sont apportées sans délai aux problématiques particulières mises en évidence. C'est même le principal indicateur qui influence et qui régit notre organisation.

Sous réserve des particularités d'une prostitution masculine plus méconnue, et de celles d'une prostitution plus discrète (prostitution occasionnelle et celle dite "de luxe" notamment) l'activité et les tâches du GrProst sont en permanence réévaluées pour être en adéquation avec la réalité du terrain.

Il importe de relever que la prostitution masculine, de par sa nature spécifique, se pratique presque exclusivement en "privé" et n'a pas de visibilité comparable à la prostitution dite conventionnelle (rue, sex-center, vitrines, etc.). Seule une prévention accrue permettrait de sensibiliser ce milieu particulier.

Il est certain que ces acteurs discrets, qui peuvent effectivement nous demeurer inconnus ou mal connus, ne bénéficient pas des mesures de protection et de prévention prévues par la LProst. La

prostitution plus discrète a sans doute ses raisons de le rester et, comme le relève la CdC, elle est - et sera - difficile à évaluer et à "infiltrer". Il y a lieu de mettre en rapport les ressources nécessaires à cette évaluation avec les objectifs recherchés.

La direction de la police judiciaire, en collaboration avec la direction de la stratégie, va étudier un outil de suivi de l'activité du GrProst, dont la mise en œuvre devra se faire le cas échéant en tenant compte de l'efficacité productive et de l'efficacité allocative.

Recommandation 3 : La direction de la police judiciaire et la BMOE évalueront comment mettre en œuvre la recommandation, compte tenu notamment des contraintes en termes de ressources.

La *recommandation 4* visant à renforcer l'investigation quant à l'exploitant réel du salon, et l'intervention de prête-noms est d'ores et déjà l'une des premières priorités du GrProst, comme l'attestent plusieurs enquêtes en cours ou ayant abouti (8 salons entre décembre 2010 et avril 2014 ont été sanctionnés, sur dénonciation du GrProst pour être exploités sous couvert de prête-noms. Deux enquêtes au moins sont actuellement en cours et feront l'objet d'un rapport au DSE). Il est en effet certain que pour éviter la prise en main de la prostitution par des milieux ou réseaux criminels, et susceptibles d'aller à l'encontre des objectifs fixés par la loi (art. 1 LProst), le GrProst s'attache avec attention à déterminer les réels bénéficiaires économiques ainsi que les réelles autorités de décision dans le cadre de l'exploitation des structures dédiées à la prostitution. Tous les contrôles sont répertoriés dans l'application SIRE. Ce qui est recommandé ici est déjà en œuvre.

Les *recommandations 5, 6 et 7*, ainsi que la *recommandation 15*, qui prônent l'application d'une systématique lors des contrôles dans les salons de massages, notamment pour les quittances et la publicité pour les pratiques sexuelles à risque, semblent applicables sans souci majeur.

La direction de la police judiciaire établira une check-list permettant d'avoir un suivi systématique, non seulement des contrôles effectués, mais aussi des points précis à vérifier lors des passages du GrProst dans les salons de massages. Relevons que les points précis à vérifier sont connus des collaborateurs du GrProst.

Pour ce qui est du contrôle des pratiques à risque et de la publicité en ce sens, il y a lieu de préciser que, par le passé, suite à certains échanges avec le DSE en matière de santé publique, le GrProst a mené des contrôles assidus dans les salons de massages et auprès des agences d'escorte. Il s'agissait d'identifier les entreprises proposant ou instiguant, notamment par des publicités ou des "menus", les pratiques à risques. Plusieurs infractions ont été dénoncées au DSE (entre décembre 2010 et avril 2014, 6 salons de massages ont été sanctionnés sur dénonciation du GrProst pour des publicités ou propositions de rapports à risques). Lors des passages du GrProst dans les salons de

massages, une attention particulière est toujours portée à cette problématique et, le cas échéant, peut être intensifiée.

De même, en ce qui concerne le contrôle des quittances, il faut préciser que, depuis la modification de la LProst en 2013, introduisant les obligations légales y relatives, deux campagnes systématiques ont été menées par le GrProst (avril et novembre 2013, respectivement entre fin janvier et juin 2014), dans l'ensemble des salons de massages, pour vérifier la bonne application de ces nouvelles dispositions. Les infractions ont été dénoncées. Il est prévu de reconduire ce type d'opérations, en précisant que ces contrôles sont faits de manière régulière. Reconduire une vérification systématique de la délivrance et de la conformité des quittances ne fait pas sens actuellement. Elle sera envisagée lorsque les constats du GrProst conduiront à démontrer que la tendance n'est plus au respect de la disposition légale concernée. Il ne fait ainsi pas sens pour l'instant de déterminer une périodicité ou un minima pour de telles opérations.

S'agissant de la *recommandation 8*, la Cour relève elle-même les difficultés de mise en application d'une telle démarche. Toutefois, compte tenu des moyens dont elle dispose, la direction de la police judiciaire évaluera comment mettre en œuvre la recommandation.

Observations du département de la sécurité et de l'économie

Recommandation 9 : Les contacts entre le DALE et le DSE ont déjà eu lieu sur la base notamment des dossiers transmis par la BMOE. Cette démarche sera poursuivie et la recommandation sera mise en œuvre.

Recommandation 10 : Le département étudiera l'opportunité de prévoir une évolution de la base légale.

5.3 La politique publique en matière de prostitution permet-elle de renforcer la prévention, la promotion de la santé et la réorientation professionnelle des TdS ?

5.3.1 Comment et par qui sont assurées les tâches de prévention, de promotion de la santé et de réorientation des TdS ? (critère de l'effectivité, respect des normes)

Le point suivant sera traité en passant en revue les instruments mis en œuvre par les autorités administratives avant de décrire les différentes associations subventionnées et leurs actions destinées aux TdS.

Instruments mis en œuvre par les autorités administratives afin de favoriser la prévention et la promotion de la santé des TdS

Le RProst prévoit aux art. 11 et 14 (contrôles) que des contrôles auprès des salons et des agences d'escorte peuvent être menés par les autorités administratives suivantes : « *Les services en charge de l'hygiène, et notamment la direction générale de la santé ainsi que le médecin cantonal, peuvent également procéder à des contrôles dans le cadre de leurs attributions respectives* ».

Dans les faits, la Cour a constaté qu'aucune autorité administrative n'effectue de contrôles visant à vérifier les conditions dans lesquelles les TdS exercent. En effet, le service du médecin cantonal (par la suite SMC) estime qu'il convient de distinguer les lieux de soins (régis par des normes et des pratiques professionnelles) des salons de massage. Les contrôles d'hygiène auprès des établissements dédiés à la prostitution ne sont pas considérés par le SMC comme étant de son ressort puisque son rôle se limite à la prévention des maladies et la promotion de la santé. Le SMC rappelle également qu'aucun contrôle ne peut être effectué sur ce qui se passe dans une chambre entre adultes consentants. Ainsi, les problèmes spécifiques (taille des chambres, changement de draps, chambre exigüe ou sale, etc.) rencontrés dans les lieux où se pratique la prostitution sont sous la responsabilité individuelle des personnes fréquentant ces lieux (clients et/ou TdS). La Cour constate toutefois que la position du médecin cantonal est contraire à la volonté du législateur qui lui a clairement conféré un pouvoir de contrôle dans le cadre de la mise en œuvre de la politique publique encadrant la prostitution.

Afin de répondre au mieux aux responsabilités de promotion et de prévention de la santé auprès des travailleurs-ses du sexe, un type de délégation de mise en œuvre a été établi entre le SMC et l'association Aspasia qui effectue depuis de nombreuses années des visites dans les salons afin d'y distribuer de l'information aux TdS. Cette collaboration est précisée dans une convention de collaboration signée en mai 2011, entre la ville (qui subventionne Aspasia) et le canton. Dès lors que la gestion du tableau de bord des activités d'Aspasia a été déléguée à la direction générale de la

santé, le SMC fixe et suit les missions santé de l'association Aspasia (suivi assuré par l'élaboration d'objectifs et de valeurs cibles à atteindre). Il n'y a pas de délégation de la tâche de «contrôle» des salons mais uniquement des activités de prévention et de promotion de la santé dans ces établissements.

Selon une procédure convenue entre le médecin cantonal et Aspasia, cette dernière informe le médecin cantonal lorsqu'elle rencontre des difficultés pour accéder à ces établissements (entrée refusée dans certains salons). Le médecin cantonal envoie alors un courrier au tenancier via le GP-BMOE (trois courriers ont ainsi été envoyés). En cas de persistance du refus, il serait possible de solliciter l'assistance du GP-BMOE. Le médecin cantonal n'est toutefois pas compétent pour sanctionner les tenanciers de salons qui ne laisseraient pas entrer les médiatrices d'Aspasia dans leurs locaux. En effet, en vertu de la loi sur la santé, ce dernier ne peut sanctionner que des professionnels de la santé.

Concernant les autres autorités administratives susceptibles d'intervenir sur cette thématique, l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT) est compétent pour intervenir sur l'aménagement des locaux et, plus généralement sur les conditions de travail en fonction de la loi sur le travail (LTr), respectivement la loi sur l'assurance-accidents (LAA). Toutefois, le champ d'application de la LTr, respectivement de la LAA, couvre les employeurs et les travailleurs-euses, mais exclut clairement les indépendant-e-s. Or, puisqu'il n'existe pas de relation de travail salarié entre les TdS et les tenanciers de salons, les TdS sont considérés comme des indépendants. Il en découle que les TdS ne sont soumis ni à la LTr ni à la LAA et que l'OCIRT n'a, par conséquent, aucune compétence légale pour intervenir sur les conditions dans lesquelles le métier est exercé.

En résumé, ni la direction générale de la santé, ni le médecin cantonal ni aucun autre service administratif en charge de l'hygiène, ni l'OCIRT ne se rendent dans les établissements dédiés à la prostitution afin d'y mener des contrôles visant à vérifier les conditions d'hygiène dans lesquelles les TdS exercent. Cette situation n'est donc pas conforme à ce qui est prévu aux art.11 al.2 et 14 al.2 RProst.

Instruments mis en œuvre par les autorités administratives afin de favoriser la réorientation professionnelle des TdS

Bien que la réorientation professionnelle des TdS désireux de changer d'activité fasse partie des buts fixés par la LProst (Cf. art.1), aucun instrument de politique publique permettant l'atteinte de cet objectif ne figure dans la loi.

Instruments mis en œuvre par les associations subventionnées

La prévention, la promotion de la santé et la réorientation professionnelle sont assurées par trois principales associations subventionnées visant à soutenir et informer les TdS. Les tâches et compétences des différentes associations se répartissent de la façon suivante.

Aspasie est une association de solidarité, créée à Genève en 1982 par des TdS et leurs sympathisants. Dans une attitude de non-jugement (partagée par l'ensemble des associations présentées dans ce chapitre), elle défend les droits des TdS tout en leur proposant des prestations d'accueil, d'information, de prévention et de soutien. Elle bénéficie annuellement d'une subvention de la ville de Genève de plus de 400'000 CHF.

En 2013, les principales activités menées par Aspasie avaient comme objectif d'offrir aux TdS :

- une permanence d'accueil permettant aux TdS de venir se renseigner, partager un souci, acheter du matériel de prévention (préservatifs, lubrifiant, etc.), demander un rendez-vous ou être orientés. Aspasie a reçu 800 visites durant les différentes permanences organisées en 2013. Sur ces 800 personnes environ 120 visites correspondaient à des nouveaux contacts⁶⁰. En mettant en relation ce chiffre de 120 nouveaux contacts avec les 1'188 TdS inscrits auprès de la BMOE en 2013, l'on constate qu'au maximum 1/10 des TdS nouvellement arrivés à Genève viennent bénéficier du soutien offert par Aspasie dans le cadre de ses permanences d'accueil.
- des entretiens individuels visant à apporter un soutien et un accompagnement psychosocial aux TdS. Durant l'année 2013, environ 450 TdS⁶¹ ont bénéficié d'un tel entretien et environ 120 suivis ont été assurés. Les thématiques les plus souvent abordées durant ces entretiens sont dans l'ordre décroissant : les assurances sociales et maladie, la déclaration fiscale, le permis de séjour et de travail, la réorientation professionnelle et la santé.
- des visites dans les établissements dédiés à la prostitution (principalement des salons de massage). Une équipe de 4 collaboratrices socio-sanitaires et 3 médiatrices culturelles rencontrent les TdS toutes les semaines directement sur leur lieu de travail. En 2013, 479 TdS ont été rencontrés dans les salons dont environ 280 étaient des nouveaux contacts. Ces chiffres démontrent que lorsque les collaboratrices d'Aspasie vont sur le terrain afin de rencontrer les TdS sur leur lieu de travail, elles parviennent à fournir un message de prévention aux personnes récemment arrivées à Genève.
- un projet pilote de dépistage VIH/IST mené, de novembre 2011 à mai 2013, en étroite collaboration avec le Programme Santé Migrants du Département de médecine

⁶⁰ Source : Aspasie, rapport d'activité 2013

⁶¹ Source : Idem

communautaire des HUG. Ce projet a permis d'effectuer 93 entretiens et 92 tests VIH rapides et gratuits dans les locaux d'Aspasie⁶².

- une représentation des difficultés rencontrées par les TdS et de leurs intérêts auprès des médias, des autorités politiques et des établissements d'enseignement (HES, université, etc.). En outre, Aspasie dispose également d'une bibliothèque « *le centre Grisélidis Réal* » qui regroupe une série d'ouvrages et de documents relatifs à la prostitution.

Male sex work (par la suite MSW) est un projet qui regroupe les actions d'Aspasie en faveur des hommes qui se prostituent. Les objectifs de MSW sont de prévenir les infections sexuellement transmissibles ainsi que de lutter contre les exclusions et la stigmatisation. Des services tels que des conseils en matière de santé sexuelle, droits sociaux et juridiques ainsi qu'un accompagnement dans les démarches médico-sociales et des évaluations psychosociales sont ainsi proposés gratuitement aux TdS masculins. Lors des tournées de rue organisées en 2013, MSW a établi 414 contacts et distribué 1'850 préservatifs⁶³. De plus, durant l'été 2013, des tournées virtuelles effectuées sur Internet ont permis de dispenser des informations à 227 profils⁶⁴ (MSW relève à ce propos que la prévention en ligne ne peut se faire qu'à l'échelle de la Romandie puisqu'il n'est pas toujours possible de déterminer la localisation précise d'un profil).

Créée au printemps 2012, **Boulevards** est une association qui succède au projet Boulevards conçu en 1996 et géré initialement par Aspasie et le Groupe Sida Genève puis par Aspasie et Première Ligne⁶⁵. La transformation du projet Boulevards en association est la conséquence d'une recommandation de l'Inspection Cantonale des Finances visant à mieux distinguer les financements municipaux et cantonaux. Dans le détail, Première Ligne recevait une subvention globale de l'État puis reversait à Aspasie les sommes correspondant aux prestations fournies dans le cadre du projet Boulevards. Or, cette redistribution de subvention entraine en contradiction avec la loi sur la répartition entre l'État et la ville de Genève des subventions versées aux organismes œuvrant dans le domaine de la santé et de l'action sociale et sur leur financement (L 9902).

Au bénéfice d'une subvention annuelle de 146'090 CHF, l'association Boulevards a signé, en 2013, un contrat de prestation sur 4 ans avec le Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (par la suite DEAS) dans lequel elle s'engage à mettre en œuvre des actions de prévention de l'infection du VIH et des IST ainsi qu'à promouvoir la santé et la réduction des risques auprès des TdS accueillis dans les bus Boulevards.

Les bus Boulevards sont des espaces d'accueil nocturne, actifs depuis 1996, au Boulevard Helvétique et depuis 2005 à la place des Alpes (Pâquis). À disposition des TdS, tous les mardis et les jeudis soir,

⁶² Source : Idem

⁶³ Source : Idem

⁶⁴ Source : Idem

⁶⁵ Association genevoise de réduction des risques liés aux drogues.

les bus Boulevards représentent un lieu de refuge où les TdS se réchauffent avec une boisson chaude et des biscuits tout en obtenant un moment d'écoute, des informations concernant les IST et du matériel de prévention (préservatifs, lubrifiant, lingettes intimes etc.). En 2013, les bus Boulevards ont accueilli 2'687 TdS (dont 36 visites de TdS masculins) répartis entre le Boulevard Helvétique (1'396 visites) et la place des Alpes (1'291 visites) pour un total de 27'100 préservatifs distribués⁶⁶. A noter que Boulevards n'a comptabilisé cette même année que 85⁶⁷ nouveaux contacts parmi les 1'291 personnes reçues dans l'un des bus Boulevards.

À l'instar de ce qui a été constaté pour l'association Aspasia, il semble que les TdS de rue récemment arrivées à Genève requièrent peu souvent l'aide fournie par Boulevards. Les services d'assistance dédiés à la prostitution de rue sont ainsi exploités (à 93%) par des personnes déjà connues de l'association Boulevards (et donc exerçant la prostitution au minimum depuis 2012).

SOS Femmes est une association spécialisée dans l'accueil et l'accompagnement socioprofessionnel des TdS féminines souhaitant se reconvertir professionnellement ainsi que des femmes qui connaissent une exclusion sur le plan social et/ou professionnel. SOS Femmes est au bénéfice d'un contrat de prestations signé avec l'État de Genève (via le DEAS) qui lui garantit une subvention annuelle de 355'000 CHF jusqu'en 2016. En contrepartie, SOS Femmes s'engage à fournir aux femmes ayant exercé la prostitution et souhaitant changer d'activité ainsi qu'à des femmes qui vivent une exclusion sur le plan social et professionnel les prestations suivantes :

- une consultation sociale destinée notamment à : une évaluation des ressources et compétences de la personne, une aide dans les démarches administratives, un soutien psychosocial individuel, un appui pour la conciliation entre vie de famille et vie professionnelle, une aide à la recherche d'emploi et une recherche de financement pour la formation professionnelle.

SOS Femmes a également mis sur pied une permanence, une demi-journée par semaine, afin de permettre aux (ex-)TdS de venir sans rendez-vous consulter une assistante sociale. Durant l'année 2013, 78 (ex-)TdS ont été reçues dans le cadre d'une consultation sociale sur un total de 234 femmes⁶⁸.

- encouragement à une reprise d'activité, notamment via des stages d'insertion professionnelle dans le secteur de la vente. SOS Femmes dispose, à cet effet, du magasin de vêtements de seconde main *Les Fringantes* qui permet aux bénéficiaires de ces stages de 1) pratiquer le français et consolider un projet d'insertion professionnelle ; 2) tester leur résistance suite à une rupture sociale et/ou professionnelle de longue durée ; 3) entraîner une pratique professionnelle et être soutenues dans leur recherche d'emploi.

⁶⁶ Source : Boulevards, rapport d'activité 2013.

⁶⁷ Source : Idem

⁶⁸ Source : SOS Femmes, Rapport d'activité 2013

En 2013, le magasin *Les Fringantes* a accueilli 32 femmes⁶⁹ pour un stage. À noter finalement que depuis 2013, SOS Femmes apporte son soutien à un TdS masculin et s'interroge sur la possibilité d'ouvrir ses prestations à tous les TdS masculins.

Récapitulatif

Les observations menées par la Cour démontrent que :

- les associations de défense des TdS (Aspasie, Boulevards, Male Sex Work) sont actives au niveau de la prévention et de la promotion de la santé ;
- aucun message de prévention ne vise les clients des TdS ;
- ni la LProst ni le RProst ne contiennent de mesures visant à favoriser la réorientation professionnelle des TdS désireux de changer d'activité ;
- SOS Femmes, dont les prestations s'adressent à toutes les femmes qui vivent une exclusion sur le plan social et professionnel, est la seule association active au niveau de la réorientation professionnelle des TdS ;
- les TdS masculins reçoivent des informations relatives aux IST ainsi qu'un soutien visant à lutter contre leur exclusion. En revanche, à une exception près, les TdS masculins ne bénéficient pas de mesures favorisant leur réorientation professionnelle ;
- aucun contrôle des conditions d'hygiène dans lesquelles les TdS exercent n'est réalisé ;
- l'argent public affecté à la prévention de la santé et à la réorientation professionnelle des TdS est de l'ordre de 900'000 CHF, étant précisé que l'action menée par SOS Femmes ne vise pas uniquement les TdS.

5.3.2 Est-ce que les TdS modifient leurs pratiques sexuelles suite à la diffusion de messages de prévention et de promotion de la santé ? (critère de l'effectivité, changement de comportement des groupes cibles)

L'aide suisse contre le sida fournit, via le réseau APiS (Aids-Prävention im Sexgewerbe, prévention dans le commerce du sexe), des données concernant l'évolution du marché du sexe en Suisse et de son impact sur les risques de propagation du sida et d'autres infections sexuellement transmissibles. Dans son rapport d'activité 2013, l'APiS décrit l'évolution du marché du sexe suisse ainsi : «*la tendance observée en 2012 s'accroît : chute des prix, sexe (surtout oral) non protégé et retrait dans des cadres privés. Les actrices de la prévention constatent une augmentation de femmes d'un certain âge, originaires d'Europe du Sud et d'Amérique latine, en particulier chez les Brésiliennes.*

⁶⁹ Idem

Le niveau de formation des femmes originaires d'Amérique latine et des femmes Roms est globalement faible et leurs connaissances en matière de prévention sont mauvaises».

Pour le canton de Genève, Aspasia est l'organisation partenaire d'APiS. Dans le rapport annuel 2012 destiné à l'aide suisse contre le sida, Aspasia relève que *«chaque année nous disons qu'il y a de plus en plus de rapports non protégés. Beaucoup de femmes débarquent d'Espagne ou des pays de l'Est où la situation économique est terrible. Souvent ces femmes n'ont jamais fait le travail du sexe.*

Elles travaillent à des prix extrêmement bas. Les rapports non protégés ne sont plus rares. Cette année, nous avons entendu parler de rapports vaginaux non protégés».

Récapitulatif

Les observations menées par la Cour démontrent que les TdS ne modifient pas leurs pratiques sexuelles. Au contraire, on constate que les rapports non protégés (principalement des fellations sans préservatif) sont toujours fréquents à Genève comme d'ailleurs dans le reste de la Suisse.

5.3.3 Les mesures de prévention et de promotion de la santé permettent-elles d'améliorer la santé des TdS? (critère de l'efficacité)

Afin d'évaluer l'état de santé des TdS actifs à Genève, la Cour aurait besoin d'un indicateur lui permettant de connaître le niveau de diffusion des IST parmi les 700 à 1'000 TdS étant quotidiennement en activité à Genève. Malheureusement, un tel indicateur n'existe pas car la très forte majorité des TdS n'effectuent pas de test de dépistage en Suisse. De façon générale, l'APiS relève que les TdS n'ont pas recours à l'offre médicale en Suisse. En raison des coûts liés aux caisses maladie, les TdS choisissent souvent une franchise élevée (2'500 CHF) afin d'être assurés tout en bénéficiant d'une prime réduite et de rester dans la légalité, mais ce qui les conduit à ne pas aller régulièrement chez le médecin. Ces franchises élevées représentent ainsi une barrière d'entrée vis-à-vis de l'accès aux soins et du dépistage.

De plus, même dans le cas où des tests de dépistage démontreraient une dégradation de l'état de santé des TdS en activité à Genève, il est impossible de savoir où les personnes porteuses d'une ou de plusieurs IST ont été infectées. En effet, une part importante des TdS se caractérisent par une grande mobilité professionnelle et n'exercent sur le territoire genevois que pour une durée limitée avant de se rendre dans une autre ville suisse ou européenne. Face à des IST nécessitant des délais d'incubation de plusieurs semaines, voire de plusieurs mois, avant de pouvoir être dépistées, il devient impossible de savoir si la contamination d'un TdS par une telle infection s'est réellement produite à Genève.

Désireuse d'évaluer l'efficacité des instruments de préventions prévus par la LProst, la Cour a ajouté la question suivante portant sur le critère d'efficacité en se focalisant sur le niveau de connaissance des risques liés à la prostitution et des moyens de s'en préserver.

5.3.4 Les mesures de prévention et de promotion de la santé permettent-elles d'assurer un bon niveau de connaissance des risques liés à la prostitution et des moyens de s'en préserver ? (critère de l'efficacité)

Les messages écrits de prévention fournis aux TdS par l'intermédiaire des associations Aspasia, Boulevards et MSW sont nombreux, complets et abordent les sujets suivants : les IST et les mesures de protection à adopter afin de s'en prémunir, des conseils sur le comportement à adopter avec les clients (notamment afin de prévenir ou de faire face à tout acte de violence), une mise en avant des possibilités de vaccination, la mise à disposition des coordonnées des institutions susceptibles de venir en aide aux TdS (urgences médicales, police, GP-BMOE, défense des locataires, problèmes juridiques, associations de soutien, réorientation professionnelle, soins, contraception, drogues-alcool, personnes transgenres).

Les documents imprimés fournis aux TdS sont disponibles dans les principales langues étrangères comprises par les TdS et sont également illustrés de façon simple et explicite afin de garantir un bon niveau de compréhension des messages de prévention.

Les entretiens individuels qu'Aspasia, Boulevards ou MSW mènent avec les TdS se déroulent sans aucun tabou ni jugement de valeur. Lorsque la Cour a assisté à ces entretiens, elle a constaté un franc-parler permettant aux TdS d'obtenir des réponses claires et précises sur des problématiques qui les préoccupent.

En résumé, la Cour relève que les informations de prévention diffusées par écrit ou oralement par les associations sont claires, compréhensibles par tous et correspondent aux risques encourus par les TdS ainsi qu'à leurs besoins.

Les données fournies par l'aide suisse contre le SIDA permettent d'identifier les *outcomes* qu'ont les messages de prévention et de promotion de la santé sur les TdS. Le rapport d'activité APiS 2013 «Prévention dans le commerce du sexe» fournit de bonnes indications sur le niveau de connaissance qu'ont les TdS sur le VIH, les IST et le *safer sex* dans les principales villes et régions suisses. Le détail pour le canton de Genève indique que les TdS ont une « *bonne connaissance du VIH* », une « *connaissance lacunaire des autres IST* » ainsi qu'une « *mauvaise connaissance des mesures préconisées par le safer sex* ». Les principaux acteurs en charge de la prévention relèvent que la plupart des TdS continuent de sous-estimer les risques liés au sexe oral en pensant que seules les pénétrations nécessitent l'usage d'un préservatif. Ce n'est que lorsque le client présente des signes

visibles de pathologie que les TdS renoncent à une fellation sans préservatif ou qu'elles tentent de renvoyer le client.

Les associations membres de l'APiS observent également une disparité entre le niveau de connaissance des risques et des moyens de s'en préserver et la mise en œuvre concrète de ces mesures. Les pressions financières exercées sur les TdS sont mises en avant par l'APiS afin d'expliquer l'écart existant entre le niveau de connaissance des risques encourus par les TdS et l'utilisation réelle du *safer sex*.

Récapitulatif

Les observations menées par la Cour démontrent que :

- les informations fournies aux TdS sont de bonne qualité mais le niveau de connaissance des risques liés à la prostitution et des moyens de s'en préserver reste lacunaire.

5.3.5 Comment rendre la mise en œuvre des instruments de prévention, de promotion de la santé et de réorientation professionnelle moins coûteuse ? (critère de l'efficience productive)

Suite à l'analyse des subventions accordées aux associations d'aide aux TdS ainsi que des prestations fournies par ces mêmes associations (voir question 5.3.1.), la Cour a observé la mise en œuvre de diverses prestations de prévention et de promotion de la santé⁷⁰. D'après ses observations, les différentes procédures mises en place par les associations d'aide aux TdS sont mises en œuvre de manière cohérente et ne mobilisent pas de ressources excessives eu égard à la quantité et à la nature des prestations produites.

La Cour relève toutefois que les visites effectuées par les collaboratrices d'Aspasie dans les salons ne peuvent être effectivement réalisées que dans moins d'un cas sur deux. Selon le rapport d'activité 2013 d'Aspasie, 479 femmes ont bénéficié d'une séance d'information mais seulement 46% des visites effectuées ont débouché sur des entretiens (107 visites ont abouti pour 231 tentatives). Les causes de ce faible taux d'accès aux différents salons sont à rechercher dans : l'incapacité des collaboratrices d'Aspasie d'accéder aux locaux (changement du digicode ou pas de réponse à l'interphone), l'absence du responsable du salon ou son manque de coopération (Aspasie ne peut entrer dans les salons sans l'accord explicite du responsable), la fermeture du salon ou l'indisponibilité (réelle ou annoncée) des TdS en compagnie d'un client. Relevons également qu'afin d'effectuer ces contrôles, Aspasie dispose de sa propre liste de salons dont l'exhaustivité n'est pas avérée. Ainsi, sur les 108 salons qui figurent sur cette liste, 40 n'ont pas fait l'objet de visites en 2013 en raison d'une

⁷⁰ La Cour a notamment suivi les collaboratrices d'Aspasie et de Boulevards dans le cadre de la mise en place d'actions de prévention et de promotion de la santé (visites dans les salons et soirée d'accueil dans les bus Boulevards).

adresse incomplète ou par manque de réponse lors de passages précédents. Courant 2014, la liste des 40 établissements problématiques a été envoyée au SMC.

Afin de compléter la liste d'Aspasie, une collaboration avec les autorités administratives pourrait être envisagée mais le GP-BMOE considère qu'il ne peut pas, pour des raisons de protection des données, confronter sa liste avec celle d'Aspasie. De son côté, Aspasie craint que le fait de comparer ces deux listes puisse permettre au GP-BMOE de découvrir des salons non déclarés et l'association ne souhaite en aucun cas passer pour un dénonciateur aux yeux des tenanciers de salons. Une telle réputation risquerait de lui fermer les portes des établissements dédiés à la prostitution et serait donc fortement préjudiciable à son action de prévention. Cette situation n'est à l'évidence pas satisfaisante.

Récapitulatif

Les observations menées par la Cour démontrent que :

- Aspasie mobilise des ressources importantes (temps + personnel) pour effectuer des visites dans les salons mais ne parvient que difficilement à accéder à ceux-ci afin de distribuer son message de prévention.

5.3.6 En utilisant les mêmes ressources, comment améliorer la prévention, la promotion de la santé et la réorientation professionnelle des TdS ? (critère de l'efficience allocative)

L'ensemble des recommandations figurant au point 5.3.7. visent à améliorer la prévention, la promotion de la santé et la réorientation professionnelle des TdS sans augmenter les ressources allouées à la politique publique en matière de prostitution. La mise en place de nouveaux instruments de la politique publique en matière de prostitution (notamment l'instrument issu de la recommandation 13) peut donner lieu à des réaffectations de ressources qui devront être analysées par les différents acteurs concernés.

5.3.7 Constats

À l'issue de son analyse portant sur la question spécifique des mesures de prévention, de promotion de la santé et de réorientation professionnelle des TdS, la Cour émet sept constats portant sur la prévention, la promotion de la santé et la réorientation professionnelle ; la collaboration avec les associations subventionnées et le contrôle des conditions d'hygiène.

Prévention, promotion de la santé et réorientation professionnelle

Constat 13

Les données fournies par l'aide suisse contre le sida indiquent que les rapports non protégés (principalement des fellations sans préservatif) sont relativement fréquents à Genève ainsi que dans le reste de la Suisse.

Au-delà de ce simple constat, les éléments obtenus par la Cour (témoignages, rapports, statistiques) permettent d'établir une liste d'éléments susceptibles d'expliquer les raisons pour lesquelles des TdS acceptent de mettre leur santé et celle de leurs clients en danger :

- les prestations non protégées sont mieux rémunérées que les prestations protégées. À titre illustratif, une fellation *naturelle* rapporte environ 100 CHF de plus qu'une fellation avec préservatif ;
- le degré de saturation du marché genevois du sexe peut pousser certains TdS à accepter des prestations à risque afin de se démarquer de la concurrence ;
- les charges financières auxquelles doivent faire face les TdS, notamment afin de pouvoir se loger et disposer d'un espace de travail, peuvent les inciter à accepter un client qui réclame ce type de prestations ;
- certains établissements émettent des publicités qui promeuvent des prestations non protégées ;
- les clients sont de plus en plus demandeurs de ce type de prestations.

Constat 14

Aucun message de prévention ne vise les clients des TdS. Ce sont pourtant ces derniers qui sont potentiellement demandeurs de pratiques à risque.

Constat 15

Les informations fournies aux TdS sont de bonne qualité mais le niveau de connaissance des risques liés à la prostitution et des moyens de s'en préserver reste lacunaire.

Constat 16

Les TdS récemment arrivés à Genève ne font que rarement appel aux associations afin d'obtenir de l'aide ou de l'information. Les prestations desdites associations sont majoritairement utilisées par des personnes actives sur le marché genevois du sexe depuis une, voire plusieurs années. De plus, les messages de prévention et de promotion de la santé sont principalement fournis aux TdS travaillant dans la rue et dans les salons (les *escort girls* sont difficilement accessibles).

Constat 17

Ni la LProst ni le RProst ne contiennent de mesures visant à favoriser la réorientation professionnelle des TdS désireux de changer d'activité. Il s'agit pourtant d'un des buts figurant à l'art.1 de la LProst. SOS Femmes, au bénéfice d'un contrat de prestations avec le DEAS, est la seule association active au niveau de la réorientation professionnelle des TdS. Toutefois, dès lors que ses prestations s'adressent à toutes les femmes qui vivent une exclusion sociale et professionnelle, il est difficile d'apprécier l'adéquation et l'efficacité de celles-ci vis-à-vis de la réorientation professionnelle des TdS.

Collaboration avec les associations subventionnées

Constat 18

Afin d'effectuer des visites dans les salons, Aspasia mobilise des ressources importantes (temps + personnel) mais ne parvient à distribuer son message de prévention que dans 68 salons sur les 108 qu'elle a identifiés. De plus, seulement 46% des tentatives de visites de ces 68 salons ont débouché sur des entretiens en 2013.

Contrôle des conditions d'hygiène

Constat 19

Les articles 11 et 14 du règlement d'exécution de la LProst ne sont pas mis en œuvre par les autorités administratives énumérées dans lesdits articles, ces dernières n'effectuant aucun contrôle direct dans les établissements dédiés à la prostitution. Ainsi, et contrairement à la volonté du législateur, il n'y a pas de contrôle des conditions d'hygiène dans lesquelles les TdS exercent.

5.3.8 Recommandations

Sur la base des sept constats ci-dessus, la Cour formule six recommandations à l'attention du département de la sécurité et de l'économie, de la direction de la police judiciaire et du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé portant sur la prévention, la promotion de la santé et la réorientation professionnelle ; la collaboration avec les associations subventionnées ainsi que le contrôle des conditions d'hygiène.

À l'attention du département de la sécurité et de l'économie

Prévention, promotion de la santé et réorientation professionnelle

Recommandation 11 (cf. constats 13, 14)

La Cour recommande au département de la sécurité et de l'économie de proposer au Conseil d'État une modification du règlement d'exécution de la loi sur la prostitution afin d'imposer dans les salons de massage la pose d'un panneau informatif décrivant les mesures relatives au *safer sex*.

Recommandation 12 (cf. constats 13, 15, 16, 17)

La Cour recommande au département de la sécurité et de l'économie d'élaborer un projet pilote de cours de sensibilisation destiné aux travailleurs du sexe qui permette de leur fournir un message de prévention et de sensibilisation complet avant ou peu après leur prise de fonction. Ce cours pourrait être valorisé par la délivrance d'une attestation et être couplé à la procédure d'enregistrement.

Le cours de sensibilisation préconisé par la Cour devrait porter prioritairement sur les sujets suivants :

- les risques en matière de VIH et autres infections sexuellement transmissibles ;
- les mesures de protection, en particulier le *safer sex* ;
- la présentation des associations de soutien aux travailleurs du sexe et leurs actions respectives;
- le cadre légal encadrant la prostitution et les droits et devoirs des travailleurs du sexe ainsi que des responsables d'établissements dédiés à la prostitution ;
- la sensibilisation aux problèmes rencontrés par les travailleurs du sexe au moment de leur réorientation professionnelle ;
- la sensibilisation à la problématique de la traite des êtres humains.

Cette sensibilisation préconisée par la Cour présente les avantages suivants :

- la fourniture de l'information à l'ensemble des travailleurs du sexe travaillant légalement à Genève ;
- la fourniture de l'information aux travailleurs du sexe avant ou peu après que ces derniers ont commencé à travailler.

Collaboration avec les associations subventionnées

Recommandation 13 (cf. constat 18)

La Cour recommande au département de la sécurité et de l'économie de prendre les mesures nécessaires (notamment l'échange d'informations relatives à la localisation des salons voire, cas

échéant, une modification de la loi sur la prostitution et de son règlement visant à préciser les informations pouvant être transmises) afin qu'Aspasie puisse accéder aux différents salons et exercer ainsi la collaboration prévue aux art. 23 al.1 de la loi sur la prostitution et. 15 al.1 du règlement d'exécution de la loi sur la prostitution.

Contrôle des conditions d'hygiène

Recommandation 14 (cf. constat 19)

La Cour recommande au département de la sécurité et de l'économie de proposer au Conseil d'État une modification des articles 11 et 14 du règlement d'exécution de la loi sur la prostitution voire, cas échéant, d'autres règlements, afin de désigner le service du médecin cantonal comme autorité chargée de la mise en œuvre des contrôles portant sur l'hygiène des salons de massage, en coordination avec le DSE.

À l'attention de la direction de la police judiciaire

Prévention, promotion de la santé et réorientation professionnelle

Recommandation 15 (cf. constats 13, 14)

La Cour recommande à la direction de la police judiciaire d'intégrer le contrôle du panneau informatif décrivant les mesures relatives au safer sex dans une check-list qui détermine les éléments devant être vérifiés par les inspecteurs du groupe prostitution de la brigade des mœurs lors de contrôles effectués dans les salons.

À l'attention du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

Réorientation professionnelle

Recommandation 16 (cf. constat 17)

La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé de revoir le contenu du contrat de prestations conclu avec SOS Femmes afin de s'assurer qu'il permette la mise en œuvre de l'objectif de réorientation professionnelle des travailleurs du sexe mentionné à l'art.1 lettre b de la loi sur la prostitution. La réflexion devra notamment porter sur les bénéficiaires (travailleurs du sexe masculins et féminins) des prestations, la capacité de répondre à la demande ainsi que sur l'efficacité de la prise en charge. Ces différents points devront faire l'objet d'un suivi par SOS Femmes, d'une communication au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé et d'un contrôle par ce dernier.

5.3.9 Observations des entités concernées par la politique évaluée

Observations du département de la sécurité et de l'économie

Recommandation 12 : Si la proposition est intéressante, elle devrait être probablement mise en œuvre par des acteurs proches du terrain. Par ailleurs, une fois ce concept de sensibilisation défini, il conviendra d'estimer le coût d'une telle proposition. En effet, il faudra mobiliser des acteurs, occuper un lieu, préparer des supports, convoquer les participant-e-s, assurer le suivi. À relever également ce qui est présenté comme un avantage par la Cour « de fournir l'information aux TDS avant ou peu après que ces derniers ont commencé à travailler », nécessiterait au moins une douzaine de séance de sensibilisation par année, à considérer le nombre d'enregistrements à la BMOE.

Plusieurs éléments allant dans le sens suggéré par la Cour ont toutefois déjà été mis en place, par exemple l'élaboration de documents d'information et de prévention en plusieurs langues, qui sont déjà remis par la BMOE lors de l'enregistrement.

Compte tenu des moyens à disposition, le DSE évaluera comment mettre en œuvre la recommandation.

Recommandation 13 : Seule une modification de la base légale permettrait de transmettre des informations et le département doit étudier l'opportunité d'une telle démarche, qui permettrait de définir les entités amenées à recevoir de telles informations. La mise en œuvre de cette recommandation sera étudiée conjointement avec la recommandation 10.

Recommandation 14 : Sur la base de la recommandation de la Cour, le DSE contactera le DEAS afin de mettre en œuvre la recommandation.

Recommandation 15 : La recommandation sera mise en œuvre, voir observations au point 5.2.14

Observations du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

Recommandations 11 à 13 : La direction générale de la Santé, et en particulier le service du médecin cantonal, sont à disposition du DSE pour une aide ciblée et limitée aux aspects méthodologique et d'expertise.

Recommandation 14 : Le DEAS s'oppose à cette recommandation telle que formulée et relève que l'évaluation de la Cour ne correspond pas à la base légale actuelle. En effet, selon l'article 1 lettre b de la loi sur la prostitution (LProst – I 2 49), la LProst n'a pas pour but de mettre en place des mesures de contrôles portant sur l'hygiène des salons de massages, mais vise à assurer la mise en œuvre de

mesures de prévention et de promotion de la santé. Non seulement, les contrôles sanitaires systématiques auprès des TdS autant que les contrôles systématiques d'hygiène des lieux de prostitutions ne sont prévus par la loi, mais ils sont illusoire et impossibles à mettre en œuvre. L'effort doit par conséquent porter sur : 1) la garantie de l'accès aux soins pour les TdS qui en ont besoin; 2) la diffusion des messages de prévention.

Nous avons déjà tenté d'expliquer à de nombreuses reprises à la Cour des comptes que si la loi actuelle impose des contrôles, ce ne sont pas des contrôles sanitaires ni des contrôles d'hygiène, mais des contrôles de police qui ne relèvent pas du domaine de la prévention et de la promotion de la santé, mais qui visent à éviter que l'on porte atteinte à la liberté d'action des personnes qui se prostituent, que celles-ci soient victimes de la traite d'êtres humains, de menaces, de violences, de pressions ou d'usure 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 (article 1 lettre a, LProst). Toutefois nous partageons l'avis que le règlement actuel peut porter à confusion.

C'est ainsi que les états-majors du DEAS et du DSE se sont entendus à ce stade pour apporter des modifications à la fois à la loi (LProst) et à son règlement afin de mieux préciser les missions du département en charge de la santé en ce qui concerne les lieux de pratique de TdS. Ces projets de modifications devront encore être traités par les chefs de départements concernés puis selon le processus idoine par le Conseil d'Etat.

Recommandation 16 : Le prochain contrat de prestations (dès 2017) tiendra compte des axes donnés par la Cour. Cela se fera en collaboration avec les instances concernées et SOS Femmes dans un esprit pragmatique et proportionné dans le cadre du financement actuel.

Contre position de la Cour aux observations du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

La Cour précise que la recommandation 14 est adressée au DSE qui l'approuve. La recommandation vise précisément à modifier la base légale, soit les articles 11 et 14 du règlement d'exécution de la loi sur la prostitution, afin que des contrôles d'hygiène soient effectués dans les salons de massage.

Il est par ailleurs inexact d'affirmer qu'un accord serait intervenu entre le DEAS et le DSE concernant une modification législative. Seules des propositions de modification émises par le DEAS, visant à supprimer toute procédure de contrôle par l'abrogation des articles 11 et 14 du règlement d'exécution de la loi sur la prostitution, ont fait l'objet de discussions avec le DSE, mais elles n'ont pas été approuvées par ce dernier.

6. CONCLUSION

En guise de conclusion, la Cour souhaite faire le bilan de cette évaluation tout en revenant sur les questions qui lui avaient été posées dans le cadre de sa saisine. L'analyse effectuée a porté sur une multitude d'acteurs qui se trouvent dans un rapport d'interdépendance parfois complexe, et il n'est pas aisé de mesurer l'impact direct d'une loi telle que la loi sur la prostitution sur la mise en œuvre globale d'une politique publique. La Cour relève toutefois :

Concernant le statut légal des TdS, aucune évolution liée à l'entrée en vigueur de la LProst n'a été constatée par la Cour puisque les TdS sont considérés, depuis de nombreuses années, comme des indépendants. En effet, l'article 195 du code pénal précise qu'une personne qui exercerait la prostitution en exécution d'un contrat de travail serait victime de l'exploitation de l'activité sexuelle de la part de son employeur ou de son employeuse. Quant aux conséquences qu'un tel statut a sur la situation des TdS, la Cour relève (sous le point 5.3.1. du présent rapport) que les TdS sont exclues des contrôles menés par l'OCIRT puisque l'aménagement des locaux et les conditions de travail des employés sont régis par les lois sur le travail et sur l'assurance-accidents qui excluent clairement les indépendants.

Concernant la situation des TdS (principalement leurs conditions de travail), il est difficile de mesurer précisément l'impact que la LProst a pu avoir sur cette dernière. Bien que l'évaluation de la Cour ait permis de relever les effets positifs que certains instruments (responsabilisation des tenanciers; mise en place de nouveaux instruments, tels que les quittances, visant à lutter contre le phénomène d'usure; meilleure diffusion de l'information notamment lors de l'enregistrement ; etc.) ont eus sur la situation des TdS, deux écueils principaux empêchent la Cour de mesurer cet impact avec plus de précision :

- l'analyse de l'évolution des conditions de travail des TdS avant et après la mise en œuvre de la LProst nécessiterait la disponibilité de données permettant de déterminer les conditions dans lesquelles les TdS exerçaient avant mai 2010. Or, des données relatives entre autres aux conditions d'hygiène, au nombre journalier de clients, à l'état de santé des TdS ou encore à leur chiffre d'affaires journalier, ne sont malheureusement pas disponibles. L'impossibilité d'obtenir une image précise de la situation des TdS avant 2010 empêche toute comparaison avant/après. Afin de faire face à cette difficulté, la Cour a évalué séparément l'efficacité des instruments de la politique publique en fonction des effets actuellement observables.
- outre la mise en œuvre de la LProst, d'autres facteurs extérieurs ont eu un impact important sur la situation des TdS. Les conditions de travail des TdS varient ainsi principalement en fonction de l'évolution de l'offre et de la demande disponibles sur le marché genevois du sexe.

Depuis 2008, l'arrivée massive de TdS provenant de pays européens touchés de plein fouet par la crise économique a ainsi modifié fortement l'offre disponible sur le marché genevois du sexe. Cette forte augmentation de TdS, au bénéfice d'une autorisation de travail de 90 jours, a eu différents impacts sur les acteurs du marché.

- pour les TdS : la concurrence s'est accrue sur le marché genevois du sexe ce qui a influencé négativement 1) le prix des prestations (suite notamment à l'arrivée de personnes sans expérience du milieu de la prostitution et n'ayant aucune conscience des prix et des pratiques en vigueur à Genève) 2) le nombre de clients 3) la capacité des TdS à faire face aux prélèvements financiers auxquels les intermédiaires les soumettent. Ces différents éléments jouent un rôle important sur l'autonomie réelle des TdS et donc sur leur capacité à refuser un client ou une prestation.
- pour les tenanciers : ces acteurs doivent également faire face à une concurrence accrue tout en bénéficiant d'un certain embarras du choix des TdS avec qui ils souhaitent travailler. La diminution du nombre de clients susceptibles de fréquenter leur établissement les incite à adopter une stratégie visant à faire consommer chaque client en le poussant à choisir des prestations coûteuses (le tenancier étant généralement rémunéré pour partie ou en totalité au pourcentage).
Une telle situation peut amener les TdS à accepter des clients ou des prestations qu'elles réprouvent par peur d'être remplacées par une TdS plus conciliante qui se verrait également attribuer son lieu de travail et son logement. Cette pression (indirecte) exercée par certains tenanciers représente donc également un risque important de la limitation de l'autonomie réelle des TdS.
- pour les clients : ces derniers se savent en position de force et réclament davantage de prestations pour le même prix.

Comme vu précédemment, la LProst ne permet pas de limiter la pression économique découlant de l'arrivée massive de TdS européens sur le marché genevois du sexe. Actuellement, les seuls instruments de la politique publique qui permettent d'influer sur le nombre de TdS en activité à Genève sont les contrôles effectués par le GP-BMOE visant à s'assurer que seuls les TdS légaux (au bénéfice d'une autorisation de travail valable et d'un enregistrement auprès du GP-BMOE) sont actifs sur le marché du sexe. À défaut de pouvoir limiter l'offre disponible sur le marché genevois du sexe, la Cour relève que la LProst favorise une gestion responsable des salons de massage ainsi qu'un contrôle accru des tenanciers. Ces différents éléments expliquent notamment les raisons pour lesquelles la Cour est favorable à une accentuation de la présence des inspecteurs du GP-BMOE sur le terrain (recommandations 4, 5, 8, 15) afin d'assurer que les différents acteurs présents sur le marché genevois du sexe respectent la législation en vigueur.

Quant à l'autonomie réelle des TdS, elle fluctue également en fonction de l'importance de la concurrence sur le marché genevois du sexe. Face à l'incapacité des autorités à limiter l'afflux massif des TdS en provenance de l'U.E., la Cour insiste sur la nécessité d'informer les TdS, par le biais d'un cours de sensibilisation (recommandation 12), sur la réalité du marché du sexe, sur les risques d'endettement, sur le cadre légal posé pour les protéger, sur les tarifs et les pratiques exercés à Genève, sur les risques liés aux prestations non protégées ainsi que sur les moyens de s'en prémunir.

Concernant la position des tenanciers des établissements dédiés à la prostitution, elle évolua dès la mise en œuvre de la LProst. Cette dernière contenait une clause (désormais cassée par le TF) obligeant les TdS à obtenir l'autorisation du propriétaire afin de pouvoir exercer la prostitution dans les locaux loués. Cette clause mit en difficulté différentes TdS qui ont vu leur loyer être renégocié à la hausse en contrepartie de cette autorisation ou qui se sont confrontés à l'opposition du propriétaire du local. Suite à la perte de leur bail, certains TdS ont dû se retourner vers les salons afin de pouvoir continuer à exercer.

Actuellement, l'article 8 de la LProst définissant comme un salon de massage les appartements dans lesquels plus d'un TdS exerce, conduit à limiter l'offre de logements susceptibles d'être loués par des TdS. En effet, face aux contraintes administratives qui sont imposées aux exploitants de salons de massage (notamment les garanties financières réclamées), certains TdS ne peuvent ou ne désirent pas ouvrir un salon.

Les TdS rencontrent des difficultés à se loger et n'ont d'autre solution que de se rabattre sur des intermédiaires afin de trouver un logement et un lieu de travail. Si les responsables de salons bénéficient d'une telle situation, les tenanciers d'agence d'escorte n'ont pas de logement à proposer aux TdS et ne voient pas véritablement leur position se renforcer suite à la mise en œuvre de l'article 8 al.3 de la LProst. En revanche, les intermédiaires économiques, dont l'objectif est de retirer le meilleur profit d'une location d'un appartement dont ils sont propriétaires ou dont ils détiennent le bail, voient leur position renforcée.

Les TdS se retrouvent ainsi tributaires d'intermédiaires seuls capables de leur fournir un logement et un local pour travailler. Cette situation place les TdS dans une situation de dépendance encore plus forte puisqu'en cas de conflit avec les propriétaires des lieux, les TdS risquent de perdre leur place de travail et leur logement.

Les différents points évoqués poussent la Cour à se positionner en faveur de la mise en place d'instruments permettant de contourner les intermédiaires économiques. Notamment :

a) modification législative de l'art. 8 al. 3 (recommandation 10)

La Cour est consciente du fait que la TdS qui détient le bail de l'appartement bénéficie d'une position dominante sur les autres TdS. Ainsi, la recommandation de la Cour ne vise pas à permettre la création de grandes structures qui verraient cinq ou six TdS travailler ensemble. Il s'agit uniquement d'offrir la possibilité à deux TdS indépendants de partager un même logement afin qu'ils puissent réduire leurs charges financières tout en permettant à ces TdS de travailler dans des conditions de sécurité acceptables. En effet, en raison des risques d'agression présents dans le milieu de la prostitution, les TdS craignent d'accueillir des clients lorsqu'ils sont seuls et isolés.

b) s'inspirer des boxes construits à Zurich (recommandation 10)

Après plus d'un an d'activité, Zurich tire un bilan positif de son expérience visant à mettre à la disposition des TdS neuf boxes destinés à la pratique de la prostitution. La Cour relève toutefois que, contrairement à l'exemple zurichois, la mise en place d'une telle structure ne doit pas viser à déplacer la prostitution en périphérie de la ville mais bien à offrir une alternative aux TdS afin de leur permettre d'exercer à moindres frais et dans des conditions de sécurité et d'hygiène acceptables.

Sur la base de ses travaux, la Cour évalue la politique publique actuellement mise en œuvre à Genève comme capable d'encadrer l'activité de prostitution. Toutefois, la crise économique européenne, qui a pour conséquence une arrivée massive de TdS européens, représente un nouveau défi dans la gestion du marché genevois du sexe. La Cour est ainsi d'avis que ses recommandations doivent être la source de réflexions menées par les autorités politico-administratives et les associations subventionnées afin d'adapter rapidement les procédures administratives ainsi que les instruments de prévention pour faire face au nombre croissant et aux caractéristiques de ce nouveau type de TdS.

7. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'évalué)		
		Responsable	Délai au	Fait le
5.2.13	<p><u>Recommandation 1</u> (cf. constat 2)</p> <p>La Cour recommande à la direction de la police judiciaire de formaliser une procédure d'affectation et de suivi des inspecteurs du groupe prostitution de la brigade des mœurs définissant : le processus de sélection des inspecteurs, l'organisation des différentes patrouilles, les règles de conduite et la fixation d'une durée maximale d'activité au sein du groupe prostitution.</p>	RH Police	31.12.2015	
5.2.13	<p><u>Recommandation 2</u> (cf. constats 4, 7, 9)</p> <p>La Cour recommande à la direction de la police judiciaire de mener une analyse des périodes, des jours et des heures durant lesquels l'activité de prostitution est importante afin de s'assurer que la fréquence et l'intensité des contrôles opérés par le groupe prostitution de la brigade des mœurs soient en adéquation avec le fonctionnement du marché de la prostitution. Cette analyse devrait également inclure la situation des <i>escort girls</i> et des travailleurs du sexe masculins.</p> <p>Une fois cette analyse effectuée, il conviendra de mettre en place les outils permettant d'identifier et de suivre les différentes activités du groupe prostitution de la brigade des mœurs.</p>	BMOE	30.06.2016	
5.2.13	<p><u>Recommandation 3</u> (cf. constat 1)</p> <p>La Cour recommande à la direction de la police judiciaire de réorganiser la procédure d'enregistrement afin d'une part de faire face à l'augmentation constante du nombre de travailleurs du sexe et, d'autre part, de tenir compte des nombreux rendez-vous non honorés et de</p>	BMOE	31.12.2015	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'évalué)		
		Responsable	Délai au	Fait le
	l'importance de l'action préventive que peut exercer le groupe prostitution de la brigade des mœurs en recevant les travailleurs du sexe.			
5.2.13	<u>Recommandation 4</u> (cf. constats 8, 10) La Cour recommande à la direction de la police judiciaire de maintenir comme axe prioritaire les enquêtes menées sur le terrain par les inspecteurs du groupe prostitution de la brigade des mœurs afin de vérifier que les établissements dédiés à la prostitution soient réellement exploités par la personne officiellement annoncée à la brigade des mœurs. Ces contrôles, répertoriés dans le fichier SIRE, devraient bénéficier d'un suivi particulier qui permette, cas échéant, de prendre rapidement les mesures administratives qui s'imposent.	Direction PJ	Déjà mis en œuvre	
5.2.13	<u>Recommandation 5</u> (cf. constats 5, 8) La Cour recommande à la direction de la police judiciaire d'élaborer une procédure permettant au groupe prostitution de la brigade des mœurs de procéder à une vérification systématique et rigoureuse des publicités émises par les salons de massage et les agences d'escorte. Ces contrôles devraient notamment être répertoriés afin de permettre un suivi de la mise en œuvre de ladite procédure.	BMOE	31.12.2015	
5.2.13	<u>Recommandation 6</u> (cf. constats 5, 11) La Cour recommande à la direction de la police judiciaire de formaliser la procédure des contrôles effectués dans les salons par le biais d'une check-list détaillant les vérifications à effectuer.	BMOE	31.12.2015	
5.2.13	<u>Recommandation 7</u> (cf. constats 5, 8) La Cour recommande à la direction de la police	BMOE	31.12.2015	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'évalué)		
		Responsable	Délai au	Fait le
	judiciaire de systématiser la vérification des quittances en les intégrant au sein d'une check-list qui détermine les éléments devant être vérifiés par les inspecteurs du groupe prostitution de la brigade des mœurs lors de contrôles dans les salons. La vérification des quittances doit comporter une comparaison des quittances étant en possession des tenanciers ainsi que des travailleurs du sexe.			
5.2.13	<u>Recommandation 8</u> (cf. constat 6) La Cour recommande à la direction de la police judiciaire de formaliser une procédure qui permette de contrôler le registre et les quittances émises par les agences d'escorte.	BMOE	31.12.2015	
5.2.13	<u>Recommandation 9</u> (cf. constat 3) La Cour recommande au département de la sécurité et de l'économie de coordonner son action, lors de la procédure d'enregistrement, avec celle du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie afin qu'un contrôle de conformité à la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation soit effectué en prenant notamment en compte la procédure de dérogations prévue à l'art. 8 LDTR en cas de changement d'affectation.	Secrétariat général DSE	31.12.2015	
5.2.13	<u>Recommandation 10</u> (cf. constat 12) La Cour recommande au département de la sécurité et de l'économie de permettre une plus grande autonomie économique des travailleurs du sexe dans l'exercice de leur profession. Les pistes de réflexion pourraient porter sur : <ul style="list-style-type: none"> • une modification législative afin que deux travailleurs du sexe puissent partager un 	Secrétariat général DSE	30.06.2016	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'évalué)		
		Responsable	Délai au	Fait le
	<p>appartement en bénéficiant de l'application de l'art.8 al.3 LProst.</p> <ul style="list-style-type: none"> la recherche de lieux de prostitution alternatifs (en s'inspirant notamment du bilan de l'expérience des boxes construits à Zurich). 			
5.3.8	<p><u>Recommandation 11</u> (cf. constats 13, 14)</p> <p>La Cour recommande au département de la sécurité et de l'économie de proposer au Conseil d'État une modification du règlement d'exécution de la loi sur la prostitution afin d'imposer dans les salons de massage la pose d'un panneau informatif décrivant les mesures relatives au <i>safer sex</i>.</p>	Secrétariat général DSE	31.12.2015	
5.3.8	<p><u>Recommandation 12</u> (cf. constats 13, 15, 16, 17)</p> <p>La Cour recommande au département de la sécurité et de l'économie d'élaborer un projet pilote de cours de sensibilisation destiné aux travailleurs du sexe qui permette de leur fournir un message de prévention et de sensibilisation complet avant ou peu après leur prise de fonction. Ce cours pourrait être valorisé par la délivrance d'une attestation et être couplé à la procédure d'enregistrement.</p> <p>Le cours de sensibilisation préconisé par la Cour devrait porter prioritairement sur les sujets suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> les risques en matière de VIH et autres infections sexuellement transmissibles ; les mesures de protection, en particulier le <i>safer sex</i> ; la présentation des associations de soutien aux travailleurs du sexe et leurs actions respectives; le cadre légal encadrant la prostitution et les 	Secrétariat général DSE	30.06.2016	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'évalué)		
		Responsable	Délai au	Fait le
	<p>droits et devoirs des travailleurs du sexe ainsi que des responsables d'établissements dédiés à la prostitution ;</p> <ul style="list-style-type: none"> la sensibilisation aux problèmes rencontrés par les travailleurs du sexe au moment de leur réorientation professionnelle ; la sensibilisation à la problématique de la traite des êtres humains. <p>Cette sensibilisation préconisée par la Cour présente les avantages suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> la fourniture de l'information à l'ensemble des travailleurs du sexe travaillant légalement à Genève ; la fourniture de l'information aux travailleurs du sexe avant ou peu après que ces derniers ont commencé à travailler. 			
5.3.8	<p><u>Recommandation 13</u> (cf. constat 18)</p> <p>La Cour recommande au département de la sécurité et de l'économie de prendre les mesures nécessaires (notamment l'échange d'informations relatives à la localisation des salons voire, cas échéant, une modification de la loi sur la prostitution et de son règlement visant à préciser les informations pouvant être transmises) afin qu'Aspasie puisse accéder aux différents salons et exercer ainsi la collaboration prévue aux art. 23 al.1 de la loi sur la prostitution et 15 al.1 du règlement d'exécution de la loi sur la prostitution.</p>	Secrétariat général DSE	30.06.2016	
5.3.8	<p><u>Recommandation 14</u> (cf. constat 19)</p> <p>La Cour recommande au département de la sécurité et de l'économie de proposer au Conseil d'État une</p>	Secrétariat général DSE	30.06.2015	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'évalué)		
		Responsable	Délai au	Fait le
	modification des articles 11 et 14 du règlement d'exécution de la loi sur la prostitution voire, cas échéant, d'autres règlements, afin de désigner le service du médecin cantonal comme autorité chargée de la mise en œuvre des contrôles portant sur l'hygiène des salons de massage, en coordination avec le DSE.			
5.3.8	<u>Recommandation 15</u> (cf. constats 13, 14) La Cour recommande à la direction de la police judiciaire d'intégrer le contrôle du panneau informatif décrivant les mesures relatives au safer sex dans une check-list qui détermine les éléments devant être vérifiés par les inspecteurs du groupe prostitution de la brigade des mœurs lors de contrôles effectués dans les salons.	BMOE	Dès mise en œuvre de la recommandation n°11	
5.3.8	<u>Recommandation 16</u> (cf. constat 17) La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé de revoir le contenu du contrat de prestations conclu avec SOS Femmes afin de s'assurer qu'il permette la mise en œuvre de l'objectif de réorientation professionnelle des travailleurs du sexe mentionné à l'art.1 lettre b de la loi sur la prostitution. La réflexion devra notamment porter sur les bénéficiaires (travailleurs du sexe masculins et féminins) des prestations, la capacité de répondre à la demande ainsi que sur l'efficacité de la prise en charge. Ces différents points devront faire l'objet d'un suivi par SOS Femmes, d'une communication au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé et d'un contrôle par ce dernier.	DGAS (Direction générale de l'action sociale)	31.12.2016 (pour le prochain contrat de prestations)	

8. REMERCIEMENTS

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs des départements et services du DSE et du DEAS ainsi que toutes les associations concernées par la politique évaluée qui lui ont consacré du temps.

L'évaluation a été terminée le 14 novembre 2014. Le rapport complet a été transmis au département de la sécurité et de l'économie et au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé dont les observations remises les 8 et 9 décembre 2014 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des entités concernées par l'évaluation.

Genève, le 16 décembre 2014

François Paychère
Président

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire

Isabelle Terrier
Magistrate titulaire

9. BIBLIOGRAPHIE

Aids-Prävention im Sexgewerbe (2012-2013). *Rapports d'activité 2012-2013*

Aspasie (2010-2013). *Rapports d'activité 2010-2013*

Boulevards (2013). *Rapport d'activité 2013*

Bugnon, G., Chimienti, M, et al. (2009) *Marché du sexe en Suisse : état des connaissances, best practices et recommandations. Volet 1 : revue de la littérature* Genève, Université de Genève

Bugnon, G., Chimienti, M, et al. (2009) *Marché du sexe en Suisse : état des connaissances, best practices et recommandations. Volet 2 : cadre légal* Genève, Université de Genève

Chapot, F., Dupont, A. (2006). *Du trottoir au cabinet médical... Rapport sur la santé des travailleurs et des travailleuses du sexe à Genève*. Faculté de médecine de Genève

Groupe prostitution de la brigade des mœurs (2005-2013) *Rapports d'activité 2005-2013*

Knoepfel, P., Larrue, C. Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zurich; Chur; Ruediger.

SOS Femmes (2013). *Rapport d'activité 2013*

Stadt Berlin, (Dezember 2012). *Reise durch ein Viertel 30 Menschen erzählen Nachbarschaft und Straßenprostitution – Wie geht das?*, 1. Auflage: 2500, Berlin.

Stadt Köln, (März 2011). *Zehn Jahre Strassenstrich „Geestenmünder Strasse“ in Köln*, Erfahrungsbericht des Gesundheitsamtes Köln.

Stadt Zürich, (Dezember 2011). Stadtrat, Vorlage *Projekt Strichplatz Depotweg, Bewilligung Objektkredit von 2395000 Franken und einer Miete von 92480 Franken pro Jahr*.

10. PERSONNES INTERROGÉES

Entités interviewées	Fonction des personnes rencontrées	Date(s) de l'/des interview(s)
Au cœur des grottes	<ul style="list-style-type: none"> Directrice du foyer 	<ul style="list-style-type: none"> 19.11.2013
Association Suisse des locataires	<ul style="list-style-type: none"> Secrétaire général (fédération romande) 	<ul style="list-style-type: none"> 28.03.2014
Aspasie	<ul style="list-style-type: none"> Coordinatrice Coordinatrice Aspasie-Prévention-Migrante Assistante sociale Médiatrice 	<ul style="list-style-type: none"> 18.09.2013 18.09.2013 & 21.11.2013 & 13.02.2014 13.02.2014 19.12.2013
Boulevards	<ul style="list-style-type: none"> Collaboratrices en charge de l'accueil des TdS dans les bus Boulevards 	<ul style="list-style-type: none"> 30.01.2014
Brigade des mœurs	<ul style="list-style-type: none"> Chef de la brigade des mœurs Chef du groupe prostitution 4 Inspecteurs du groupe prostitution de la brigade des mœurs Personnel administratif 	<ul style="list-style-type: none"> 20.9.2013 & 12.02.2014 & 22.08.2014 12.02.2014 9.01.2014 12.02.201 & 04.09.2014
Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie	<ul style="list-style-type: none"> Directrice des autorisations de construire Chef de service police du feu 	<ul style="list-style-type: none"> 12.02.2014 04.03.2014
Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé	<ul style="list-style-type: none"> Secrétaire générale Secrétaire adjointe Directeur général de la santé Médecin cantonal 	<ul style="list-style-type: none"> 05.09.2014 05.09.2014 05.09.2014 05.12.2013 & 05.09.2014
Département de la sécurité et de l'économie	<ul style="list-style-type: none"> Conseiller d'Etat Secrétaire général adjoint Secrétaire générale adjointe 	<ul style="list-style-type: none"> 01.10.2013 10.04.2014 28.08.2014

Entités interviewées	Fonction des personnes rencontrées	Date(s) de l'/des interview(s)
Haute école de travail social Genève	<ul style="list-style-type: none"> • Chargée d'enseignement • Chargée d'enseignement 	<ul style="list-style-type: none"> • 10.09.2013 • 10.09.2013
Leiter Sicherheit Intervention Prävention Zürich	<ul style="list-style-type: none"> • Chef de service 	<ul style="list-style-type: none"> • 12.09.2014
Male Sex Work	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinateur Male Sex Work 	<ul style="list-style-type: none"> • 07.01.2014
Office cantonal de l'inspection et des relations du travail	<ul style="list-style-type: none"> • Directrice générale • Directrice de la main-d'œuvre étrangère 	<ul style="list-style-type: none"> • 20.02.2013 • 20.02.2013
Police	<ul style="list-style-type: none"> • Cheffe de la police • Ilotier du poste des Pâquis 	<ul style="list-style-type: none"> • 05.09.2014 • 28.01.2014
Police judiciaire	<ul style="list-style-type: none"> • Chef de la Police judiciaire • Chef de section 	<ul style="list-style-type: none"> • 26.08.2014 • 20.9.2013 & 26.08.2014
Pouvoir judiciaire	<ul style="list-style-type: none"> • Procureur général • Secrétaire général • Secrétaire générale adjointe 	<ul style="list-style-type: none"> • 18.09.2014 • 20.08.2014 • 20.08.2014 & 18.09.2014
SOS Femmes	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinatrice SOS Femmes • Travailleuse sociale • Secrétaire comptable 	<ul style="list-style-type: none"> • 06.12.2013 • 06.12.2013 • 06.12.2013
Syndicat des travailleurs et travailleuses du sexe	<ul style="list-style-type: none"> • Présidente du syndicat 	<ul style="list-style-type: none"> • 01.11.2013
Ville de Genève	<ul style="list-style-type: none"> • Conseiller administratif de la ville de Genève 	<ul style="list-style-type: none"> • 05.03.2014

11. OBSERVATIONS PARTICIPANTES

Visites effectuées par Aspasia	Le 19 décembre 2013, la Cour a accompagné Aspasia dans le cadre des visites effectuées dans les salons de massage afin de fournir aux TdS du matériel de prévention et de promotion de la santé.
Visite d'appartements transformés en salons de massage	Le 13 février 2014, la Cour a accompagné une collaboratrice d'Aspasia afin de visiter des appartements transformés en salons de massage ainsi qu'interviewer les TdS qui y travaillent.
Soirée de prévention dans les bus Boulevards	Le 30 janvier 2014, la Cour a accompagné l'association Boulevards afin de comprendre et d'analyser le travail d'accueil et de prévention de la santé effectué.
Enregistrement des TdS par le GP-BMOE	Le 9 janvier 2014, la Cour a suivi deux inspecteurs du GP-BMOE lors des séances d'enregistrement de TdS assurées ce jour-là.
Patrouilles effectuées par le GP-BMOE	Le 9 janvier 2014, la Cour a accompagné deux patrouilles du GP-BMOE pour des contrôles effectués dans les salons de massage et au boulevard helvétique.
Participation à trois réunions pluridisciplinaires sur la prostitution	Les 16 janvier 2014, 26 juin 2014 et 18 novembre 2014, la Cour a assisté à la réunion pluridisciplinaire sur la prostitution. Elle a également profité de ces réunions pour présenter l'état d'avancement de ses recherches.
Lors de ces différentes observations, la Cour a pu recueillir le témoignage d'une cinquantaine de TdS ainsi que de cinq tenanciers d'établissements dédiés à la prostitution.	

12. ANNEXE

Détail de l'analyse de la LProst

La politique publique repose principalement sur quatre instruments d'intervention visant à réglementer la prostitution à Genève.

1^{er} instrument d'intervention : *Les restrictions de l'exercice de la prostitution sur le domaine public*

Art.7 : « l'exercice de la prostitution sur le domaine public, 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 ».

Public cible : les TdS exerçant sur le domaine public.

Bénéficiaires finals : la population qui vit ou se trouve sur le territoire du canton de Genève (les enfants, les personnes sensibles, les automobilistes, etc.).

Autorités administratives chargées de la mise en œuvre: le groupe prostitution de la BMOE (par la suite GP-BMOE) chargée du contrôle sur le domaine public.

Hypothèse d'intervention : si l'on interdit la prostitution aux abords immédiats des écoles, des lieux de culte, des cimetières, des hôpitaux et des places de jeu, alors les TdS exerceront le racolage de façon plus discrète en se regroupant dans des lieux peu sensibles.

Hypothèse sur les causes: si les TdS exercent le racolage de façon plus discrète en se regroupant dans des lieux et à des heures peu sensibles, alors on limite les troubles à l'ordre et à la tranquillité publics (entrave à la circulation, manifestations secondaires fâcheuses ou propres à blesser la décence).

2^e instrument d'intervention: *L'obligation d'annonce/ Fichier de police (Ancienne mesure pour les TdS, nouveauté pour les tenanciers de salon de massages et d'agence d'escorte)*

Article concernant les TdS:

Art.4 Obligation d'annonce

1) « Toute personne qui se prostitue est tenue, préalablement au début de son activité, de se présenter personnellement à l'autorité compétente. Elle doit être majeure.

-
- 2) Le Conseil d'Etat fixe les modalités de cette procédure qui est gratuite et au cours de laquelle la personne qui s'annonce est dûment informée que ses coordonnées (civilité, nom, prénom, date de naissance, nationalité, adresse complète et coordonnées téléphoniques) :
 - a) sont transmises d'office à l'administration fiscale cantonale, ainsi qu'à l'office cantonal de la population ;
 - b) peuvent être transmises sur demande écrite et motivée à l'Hospice général, à la caisse cantonale genevoise de chômage, à l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail, ainsi qu'aux assurances sociales.
 - 3) La législation en matière de protection de la personnalité et de protection des données est applicable.
 - 4) La personne se prostituant obtient systématiquement des informations circonstanciées lorsqu'elle s'annonce aux autorités compétentes.
 - 5) Elle peut être orientée si nécessaire vers des structures d'accueil et de soutien ».

Public cible : les TdS majeurs résidant légalement en Suisse et exerçant officiellement la prostitution.

Bénéficiaires finals : les TdS majeurs résidant légalement en Suisse et exerçant officiellement la prostitution.

Autorités administratives chargées de la mise en œuvre : le GP-BMOE chargé 1) de la gestion du fichier des personnes qui se prostituent (enregistrement en début & fin d'activité) 2) de fournir, lors de la procédure d'annonce, de l'information aux TdS sur les structures d'accueil et de soutien 3) d'effectuer des contrôles sur le domaine public ainsi que dans les différents salons et agences.

Hypothèse d'intervention : si l'on impose une obligation d'annonce à toute personne qui se prostitue, alors les TdS s'annonceront auprès de la police et recevront de l'information sur les organismes susceptibles de leur venir en aide.

Hypothèse sur les causes : si les TdS s'annoncent auprès de la police et reçoivent de l'information sur les organismes susceptibles de leur venir en aide, alors cela permet 1) aux autorités compétentes de faciliter ou garantir l'identification, la prise de contact et la localisation des personnes actives dans le domaine de la prostitution 2) de vérifier que ces personnes ne contreviennent pas à la législation (notamment celle relative au séjour et au travail des étrangers, et qu'aucune personne mineure n'exerce officiellement la prostitution) 3) de faciliter la mise en œuvre des mesures de prévention et de promotion de la santé voire de favoriser la réorientation professionnelle des personnes désireuses de changer d'activité 4) de faciliter l'imposition fiscale des TdS.

Articles concernant les tenanciers de salon de massage et d'agence d'escorte :

Art.8 Définition

- 1) « La prostitution de salon est celle qui s'exerce dans des lieux de rencontre soustraits à la vue du public.
- 2) Ces lieux, quels qu'ils soient, sont qualifiés de salons par la présente loi.

3) Toutefois, le local utilisé par une personne qui se prostitue seule, sans recourir à des tiers, n'est pas qualifié de salon au sens de la présente loi ».

Art.9 (tenancier de salon) + Art. 16 (tenancier d'agence) Obligation d'annonce

1) « Toute personne physique qui, en tant que locataire, sous-locataire, usufruitière, propriétaire ou copropriétaire, exploite un salon et met à disposition de tiers des locaux affectés à l'exercice de la prostitution (toute personne physique qui exploite une agence d'escorte) doit s'annoncer, préalablement et par écrit, aux autorités compétentes en indiquant le nombre et l'identité des personnes qui y exercent la prostitution (qui exercent la prostitution par son intermédiaire).

2) Lorsque les locaux destinés à l'exploitation d'un salon (d'une agence) sont mis à la disposition de tiers par une personne morale, celle-ci communiquera préalablement et par écrit aux autorités compétentes les coordonnées de la personne physique qu'elle aura désignée pour assumer les obligations découlant de la présente loi, notamment pour effectuer l'annonce prévue par l'alinéa 1.

3) La personne qui effectue l'annonce est considérée comme personne responsable au sens de la présente loi ».

Art.10 (tenancier de salon) + Art.17 (tenancier d'agence) Conditions personnelles

« La personne responsable d'un salon (d'une agence) doit remplir les conditions personnelles suivantes :

- a) être de nationalité suisse ou titulaire de l'autorisation nécessaire pour exercer une activité indépendante en Suisse;
- b) avoir l'exercice des droits civils ;
- c) offrir, par ses antécédents et son comportement, toute garantie d'honorabilité et de solvabilité concernant la sphère d'activité envisagée ;
- d) (abrogé)
- e) ne pas avoir été responsable, au cours des 10 dernières années, d'un salon ou d'une agence d'escorte ayant fait l'objet d'une fermeture et d'une interdiction d'exploiter au sens des articles 14 et 21 ».

Public cible : les tenanciers de salon et d'agence d'escorte

Bénéficiaires finals : les TdS majeurs résidant légalement en Suisse, déclarés auprès du GP-BMOE et exerçant dans des salons ou des agences d'escorte.

Autorités administratives chargées de la mise en œuvre : le GP-BMOE qui 1) gère le fichier des personnes responsables des salons de massage et agences d'escorte 2) procède à des contrôles dans les salons de massage et les agences d'escorte 3) dénonce, au département de la sécurité et de l'économie, les infractions à la loi.

Hypothèse d'intervention : si l'on impose une obligation d'annonce à toute personne qui exploite un salon ou une agence d'escorte en lui réclamant des garanties financières et morales, alors les tenanciers de salon et d'agence d'escorte devront s'annoncer auprès de la police et répondre à des exigences de solvabilité et de respectabilité avant d'ouvrir et d'exploiter leur salon ou agence.

Hypothèse sur les causes : si les tenanciers de salon et d'agence d'escorte s'annoncent auprès du GP-BMOE et répondent à des exigences de solvabilité et de respectabilité avant d'ouvrir et d'exploiter leur salon ou agence, alors cela permettra 1) aux autorités compétentes de faciliter ou garantir l'identification, la prise de contact ou la localisation des personnes et des établissements actifs dans le domaine de la prostitution 2) de limiter les risques de traite d'êtres humains, de menaces, de violences et de pressions (grâce aux garanties d'honorabilité).

3^e instrument d'intervention: Responsabilisation des tenanciers de salon et d'agence d'escorte

Art.12 (tenancier de salon) + Art.19 (tenancier d'agence d'escorte)

« La personne responsable d'un salon/ agence a notamment pour obligations :

- a) de tenir constamment à jour un registre mentionnant l'identité, le domicile, le type d'autorisation de séjour et/ou de travail et sa validité, les dates d'arrivée et de départ des personnes exerçant la prostitution dans le salon/l'agence, ainsi que les prestations qui leur sont fournies et les montants demandés en contrepartie. Pour ces derniers, une quittance détaillée, datée et contresignée par les 2 parties, leur sera remise;
- b) de s'assurer qu'elles ne contreviennent pas à la législation, notamment celle relative au séjour et au travail des étrangers, et qu'aucune personne mineure n'exerce la prostitution dans le salon/l'agence;
- c) d'y empêcher toute atteinte à l'ordre public, notamment à la tranquillité, à la santé, à la salubrité et à la sécurité publiques;
- 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 la traite d'êtres humains, de menaces, de violences, de pressions ou d'usure, 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) (mesure prévue uniquement pour les salons) d'autoriser l'accès des collaborateurs des services en charge de la santé publique afin de leur permettre de procéder aux contrôles et activités de prévention relevant de leur compétence ;
- f) d'intervenir et d'alerter les autorités compétentes si elle constate des infractions dans le cadre des obligations qui lui incombent en vertu des lettres a à e (d) ;
- g) d'exploiter de manière personnelle et effective son établissement (agence) et d'être facilement atteignable par les autorités compétentes ».

Public cible : 1) les tenanciers de salon et d'agence d'escorte 2) les TdS clandestins qui ne pourront plus utiliser les salons et les agences d'escorte pour se prostituer en cachette.

Bénéficiaires finals : Les TdS majeurs résidant légalement en Suisse, déclarés auprès du GP-BMOE et exerçant dans des salons ou des agences d'escorte.

Autorités administratives chargées de la mise en œuvre : 1) le GP-BMOE qui procède à des contrôles dans les salons et les agences d'escorte et dénonce au département de la sécurité et de l'économie les infractions à la loi. 2) la direction générale de la santé ainsi que le médecin cantonal⁷¹ qui procèdent à des contrôles dans les salons et prennent les mesures sanitaires relevant de leur compétence.

Hypothèse d'intervention : si l'on responsabilise les tenanciers de salon ou d'agence en les forçant à tenir à jour un registre comprenant l'identité, le domicile, le type d'autorisation de séjour ainsi que les prestations fournies aux TdS puis à alerter les autorités s'ils constatent des infractions, le tout sous peine de sanctions en cas de non-respect de ces règles, alors l'on favorise une gestion professionnelle et transparente des salons et agences d'escorte.

Hypothèse sur les causes : si l'on favorise une gestion professionnelle et transparente des salons et agences d'escorte, alors cela permettra a) de vérifier que les nouveaux TdS travaillant dans l'établissement concerné ne contreviennent pas à la législation (notamment celle relative au séjour et au travail des étrangers, et qu'aucune personne mineure n'exerce la prostitution) b) de limiter, grâce aux quittances détaillées, les risques d'usure et de garantir ainsi l'indépendance d'action des personnes qui se prostituent dans un salon ou au travers d'une agence d'escorte c) de faciliter le contrôle des conditions sanitaires des établissements dans lesquels les TdS exercent.

4^e instrument d'intervention: Collaboration et prévention

Art.23 Associations

1) « Les autorités compétentes collaborent avec les associations dont le but est de venir en aide aux personnes qui exercent la prostitution (ci-après : associations), notamment par un échange d'informations dans les domaines mentionnés à l'article 24 de la présente loi .

2) Dans le cadre de leurs interventions, les autorités compétentes communiquent aux personnes concernées les renseignements nécessaires concernant l'existence, le statut et l'activité des associations ».

Art.24 Mesures de prévention et de réorientation

« Les mesures de prévention sanitaire et sociale et celles visant à favoriser la réorientation professionnelle des personnes qui se prostituent sont prises par les services concernés, en collaboration avec les associations ».

⁷¹ art.11 (RProst) contrôles à l'intérieur des salons + art. 14 (RProst) contrôles à l'intérieur des agences d'escorte.

al.2 « Les services en charge de l'hygiène, et notamment la direction générale de la santé ainsi que le médecin cantonal, peuvent également procéder à des contrôles dans le cadre de leurs attributions respectives ».

Public cible : 1) les TdS majeurs résidant légalement en Suisse, déclarés auprès du GP-BMOE.
2) Les associations qui doivent collaborer avec les autorités.

Bénéficiaires finals : les TdS majeurs résidant légalement en Suisse, déclarés auprès de la Police.

Autorités administratives chargées de la mise en œuvre : le GP-BMOE qui fournit aux TdS s'enregistrant auprès de leurs services des informations circonstanciées et qui leur remet toute documentation utile concernant les structures d'accueil et de soutien.

Hypothèse d'intervention : si, lors de leur enregistrement auprès du GP-BMOE, les TdS reçoivent de l'information sur les associations de défense des TdS, alors ces personnes seront informées de l'existence, du statut et de l'activité de ces associations.

Hypothèse sur les causes : si les TdS sont informés de l'existence, du statut et de l'activité des associations d'aide aux TdS, alors ils pourront bénéficier de mesures de prévention, de promotion de la santé voire de réorientation professionnelle s'ils désirent changer d'activité.

Récapitulatif de la théorie d'action de la politique publique

Instrument	Public Cible	Bénéficiaires finals	Output (réalisations administratives)	Impact (modification du comportement du public cible)	Outcome (amélioration de la situation pour les bénéficiaires finals)
<u>Restriction de l'exercice</u>	TdS exerçant sur le domaine public	Population qui vit dans le canton	Interdiction, contrôles policiers, amendes administratives	Exercice plus discret du racolage	Limitation des troubles à l'ordre public
<p><i>Hypothèse d'intervention</i> : si l'on interdit la prostitution aux abords immédiats des écoles, des lieux de culte, des cimetières, des hôpitaux et des places de jeu, alors les TdS exerceront le racolage de façon plus discrète en se regroupant dans des lieux et à des heures peu sensibles.</p> <p><i>Hypothèse sur les causes</i>: si les TdS exercent le racolage de façon plus discrète en se regroupant dans des lieux et à des heures peu sensibles, alors on limite les troubles à l'ordre et à la tranquillité publics (entrave à la circulation, manifestations secondaires fâcheuses ou propres à blesser la décence).</p>					
<u>Fichier de police (pour les TdS)</u>	Les TdS exerçant officiellement	Les TdS exerçant officiellement	Fichier de police	Inscription des TdS	Identification et vérification facilitées + promotion de la santé
<p><i>Hypothèse d'intervention</i> : si l'on impose une obligation d'annonce à toute personne qui se prostitue, alors les TdS s'annonceront auprès du GP-BMOE et recevront de l'information sur les organismes susceptibles de leur venir en aide.</p> <p><i>Hypothèse sur les causes</i> : si les TdS s'annoncent auprès de la police et reçoivent de l'information sur les organismes susceptibles de leur venir en aide, alors cela permet 1) aux autorités compétentes de faciliter ou garantir l'identification, la prise de contact et la localisation des personnes actives dans le domaine de la</p>					

prostitution 2) de vérifier que ces personnes ne contreviennent pas à la législation (notamment celle relative au séjour et au travail des étrangers, et qu'aucune personne mineure n'exerce officiellement la prostitution) 3) de faciliter la mise en œuvre des mesures de prévention et de promotion de la santé voire de favoriser la réorientation professionnelle des personnes désireuses de changer d'activité 4) de faciliter l'imposition fiscale des TdS.

<u>Fichier de police (pour les tenanciers de salons)</u>	Les tenanciers de salons + les TdS indépendantes en collocation	Les TdS exerçant dans les salons + les tenanciers de salons capables de répondre aux nouvelles normes	Fichier de police	Inscription des tenanciers de salons + garanties de respectabilité	Identification et vérification facilitées des salons + limitation des risques de violences
--	---	---	-------------------	--	--

Hypothèse d'intervention : si l'on impose une obligation d'annonce à toute personne qui exploite un salon ou une agence d'escorte en lui réclamant des garanties financières et morales, alors les tenanciers de salons et d'agences d'escorte devront s'annoncer auprès de la police et répondre à des exigences de solvabilité et de respectabilité avant d'ouvrir et d'exploiter leur salon ou agence.

Hypothèse sur les causes : si les tenanciers de salons et d'agences d'escorte s'annoncent auprès du GP-BMOE et répondent à des exigences de solvabilité et de respectabilité avant d'ouvrir et d'exploiter leur salon ou agence, alors cela permettra 1) aux autorités compétentes de faciliter ou garantir l'identification, la prise de contact ou la localisation des personnes et des établissements actifs dans le domaine de la prostitution 2) de limiter les risques de traite d'êtres humains, de menaces, de violences et de pressions.

<u>Responsabilisation des tenanciers</u>	Les tenanciers de salons	Les TdS exerçant dans les salons	Contrôles de police et du médecin cantonal	Favoriser une gestion professionnelle et transparente des salons	Suivi de l'activité des TdS, limitation du risque d'usure dans les salons
--	--------------------------	----------------------------------	--	--	---

Hypothèse d'intervention : si l'on responsabilise les tenanciers de salon ou d'agence en les forçant à tenir à jour un registre comprenant l'identité, le domicile, le type d'autorisation de séjour ainsi que les prestations fournies aux TdS puis à alerter les autorités s'ils constatent des infractions, le tout sous peine de sanctions en cas de non-respect de ces règles, alors l'on favorise une gestion professionnelle et transparente des salons et agences d'escorte.

Hypothèse sur les causes : si l'on favorise une gestion professionnelle et transparente des salons et agences d'escorte, alors cela permettra a) de vérifier que les nouveaux TdS travaillant dans l'établissement concerné ne contreviennent pas à la législation (notamment celle relative au séjour et au travail des étrangers, et qu'aucune personne mineure n'exerce la prostitution) b) de limiter, grâce aux quittances détaillées, les risques d'usure et de garantir ainsi l'indépendance d'action des personnes qui se prostituent dans un salon ou au travers d'une agence d'escorte.

<u>Collaboration</u> et <u>prévention</u>	Les TdS déclarés + associations	Les TdS déclarés	Document décrivant les associations existantes	Diffusion de l'information de l'activité des associations	Promotion de la santé, voire réorientation professionnelle
---	---------------------------------	------------------	--	---	--

Hypothèse d'intervention : si, lors de leur enregistrement auprès du GP-BMOE, les TdS reçoivent de l'information sur les associations de défense des TdS, alors ces personnes seront informées de l'existence, du statut et de l'activité de ces associations.

Hypothèse sur les causes : si les TdS sont informés de l'existence, du statut et de l'activité des associations de défense des TdS, alors ils pourront bénéficier de mesures de prévention, de promotion de la santé voire de réorientation professionnelle si elles/ils désirent changer d'activité.

Fréquentation des lieux de prostitution à Zurich suite à l'introduction des SexBoxes



Strassenstrich: Verkaufte Tickets pro Nacht

1. Januar 2013 bis 25. August 2013 (vor Schliessung Sihlquai)

Ort	Durchschnitt	höchst	tiefst
Sihlquai	32	47	5
Niederdorf	17	33	0

26. August 2013 – 31. Juli 2014 (nach Schliessung Sihlquai)

Ort	Durchschnitt	höchst	tiefst
Strichplatz	15	32	1
Niederdorf	17	31	6

Zahlen Pro Monat (Durchschnitt)

Ort	08.2013	09.2013	10.2013	11.2013	12.2013	01.2014	02.2014	03.2014	04.2014	05.2014	06.2014	07.2014
Strichplatz	20	13	15	12	10	14	17	16	14	18	16	17
Niederdorf	13	16	17	18	17	16	18	20	13	19	22	21

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations mais n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes - CP 3159 - 1211 Genève 3

tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99

<http://www.cdc-ge.ch>



Cour des comptes - CP 3159 - 1211 Genève 3

tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99

<http://www.cdc-ge.ch>