

## **Règlement communal sur l'exercice de la prostitution.**

**Réponse à la motion de Mesdames et Monsieur les Conseillers Nadia Dupont, Claire-Lise Cornamusaz et Djordje Ney du 19 mai 2011  
demandant une réglementation communale sur l'exercice de la prostitution.**

Au Conseil communal  
de et à Payerne

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers communaux,

La Commission chargée de l'étude du Préavis 08/2014 « Règlement communal sur l'exercice de la prostitution » était composée de Madame et Messieurs les Conseillers suivants:

- Cosette GLOOR, en remplacement de Sandrine BORGOGNON
- Gilbert GUIGNARD
- Valerio LANNI, en remplacement de Raymond MAENDLY
- Romain ROSTAN
- Sébastien PEDROLI
- Djordje NEY
- Philippe DRUEY, en remplacement de Jacqueline ROSTAN, confirmé dans ses fonctions de président - rapporteur.

La Commission s'est réunie une première fois mardi 9 septembre 2014. Tous les membres étaient présents. Nous remercions Monsieur le Municipal André JOMINI, Monsieur le Secrétaire municipal Stéphane WICHT et Monsieur Stéphane SAVARY, chef de secteur auprès de la police administrative communale, de nous avoir rejoints en deuxième partie de séance et d'avoir répondu à nos questions.

Deux commissaires ont fait profiter la Commission de leurs compétences professionnelles en procédant à un examen juridique détaillé du règlement communal, tel que proposé par la Municipalité dans son préavis. Pour faire la synthèse de leur examen, les deux commissaires se sont réunis le 14 novembre 2014.

Puis, la Commission s'est réunie une nouvelle fois, mardi 2 décembre 2014, pour entendre les deux commissaires et prendre les résolutions qui résultent du présent rapport.

## 1.- Introduction

- A. Dans un **premier** projet de règlement communal, la Municipalité a envisagé de n'autoriser la prostitution de salon que dans les secteurs de la ville affectés à la zone industrielle. De plus, la Municipalité ne voulant pas susciter de vocation, elle n'a pas souhaité légiférer sur la prostitution de rue.
- B. Le **premier** projet de règlement a dû être modifié suite aux demandes du Canton et notamment de sa police du commerce. En effet, le cantonnement de cette activité uniquement en zone industrielle semblait contraire à la loi vaudoise sur la prostitution (LPros). De plus, les autorités cantonales demandaient de distinguer la prostitution de rue de la prostitution de salon.
- C. Suite à ces demandes, la Municipalité a remanié son projet de règlement. Il ressort du préavis n°12/2013, que la **deuxième** version du règlement a été acceptée par la police cantonale du commerce. C'est cette deuxième version que la Commission a analysée dans le cadre de ses travaux.
- D. Avant que la Commission ne siège en vue d'une première séance, une question d'un commissaire demandait si le changement d'affectation, qui implique l'accord écrit du propriétaire des locaux, imposé par l'article 8 du **deuxième** projet de règlement, respectait notamment deux arrêts récents du Tribunal fédéral (ATF 137 I 167 et arrêt 2c\_990/2012).
- E. Suite à cette question, par courriel du 4 novembre 2013, la Municipalité a suspendu son préavis n°12/2013, afin de se donner le temps nécessaire pour consulter son avocat-conseil et les services cantonaux concernés.
- F. Le 13 août 2014, malgré le préavis positif de la police cantonale du commerce la Municipalité a décidé de remanier le deuxième projet de règlement avec son avocat-conseil et donc d'élaborer un **troisième** projet de règlement dans son préavis n°08/2014 qui annulait et remplaçait le préavis n°12/2013. En effet, il ressort du préavis n°08/2014 *«qu'il était difficile d'exiger un permis de construire tel que libellé à l'article 8 du projet de règlement dans sa version du 23 octobre 2013. En ce sens, le Tribunal fédéral a considéré que l'exigence légale selon laquelle le responsable d'un salon de prostitution doit obtenir l'accord préalable du propriétaire de l'immeuble ou d'un copropriétaire pour y exploiter son établissement est contraire à la liberté économique»*.
- G. Le 9 septembre 2014, dans une composition passablement remaniée et sous la présidence du soussigné, la Commission a analysé la **troisième** version du projet de règlement, intégré dans le préavis n°08/2014.

## **2.- Analyse du projet de règlement (préavis municipal)**

- A. A la lecture du projet de règlement, une partie de la Commission s'est demandée si la nouvelle version n'arrivait pas aux mêmes résultats que les anciennes. En effet, un changement d'affectation nécessitant un permis de construire était toujours nécessaire (cf. article 12 du projet de règlement du préavis n° 08/2014) et, à la vue des restrictions imposées, l'activité de prostitution n'était, de fait, autorisée qu'en dehors de ville (notamment en zone industrielle). Ces éléments ont justement conduit à modifier les anciennes versions du projet de règlement.
- B. La Commission a relevé dans le projet de règlement quelques points qui pourraient poser problème. Ceux-ci concernaient :
- 1) l'admissibilité et la légitimité des contrôles inopinés des salons de massages par des autorités communales ;
  - 2) la question de savoir si l'exigence d'un permis de construire suite au changement d'affectation, impliquant la signature du propriétaire, respecte la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 137 I 167) ;
  - 3) la légalité et la proportionnalité de l'article 9 du projet de règlement qui exclut que les locaux servant à la prostitution puissent également servir à l'habitation ;
  - 4) la question de savoir si la rédaction de l'article 12 du projet de règlement (qui prévoit l'exigence d'un permis de construire) est bien conforme aux dernières intentions de la Municipalité, sachant que le deuxième projet de règlement a été modifié suite à la problématique de l'exigence d'un permis de construire.
- C. Ces questions étant complexes d'un point de vue juridique, les représentants de la Commune n'ont pas pu y répondre en séance. Ils ont alors informé la Commission du fait qu'ils disposaient d'un avis de droit de l'avocat-conseil de la Commune, lequel validait le nouveau projet de règlement. La Commission a demandé que cet avis de droit lui soit transmis afin d'obtenir des réponses à ses questions. La Municipalité a préféré poser les questions de la Commission directement à son avocat-conseil plutôt que de nous donner accès à l'avis de droit.
- D. Par courriers des 16 et 24 septembre 2014, l'avocat-conseil de la Commune a répondu aux questions de la Commission. Ces deux courriers sont arrivés en mains du soussigné la veille du délai pour le dépôt des rapports avant la séance du Conseil communal prévue le 9 octobre 2014. Par ailleurs, ces courriers n'ont pas répondu de manière satisfaisante aux questions de la Commission.
- E. Le 10 octobre 2014, la Commission a adressé un courrier à la Municipalité dans lequel elle demandait à avoir accès à l'avis de droit. Elle posait en outre cinq questions qui peuvent être résumées comme suit :

- 1) Un changement d'affectation serait-il également nécessaire pour une prostituée travaillant seule dans son appartement (le bail étant à son nom) ?
  - 2) L'article 9 du projet de règlement imposant l'interdiction d'habiter de tels locaux est-elle compatible avec le droit fédéral ?
  - 3) Le fait que la demande de changement d'affectation soit faite par le propriétaire ne reviendrait-il donc pas également à soumettre l'activité de la prostituée à l'accord écrit du propriétaire (ce qui semble justement incompatible avec la jurisprudence du Tribunal fédéral) ?
  - 4) Il ressort du règlement que, de fait, la prostitution de salon sera pratiquement interdite dans la totalité des zones habitables de la Commune de Payerne. Par conséquent, les salons ne seront exploitables que dans la zone industrielle. Cette réalité ne reviendrait-elle pas à limiter la liberté économique de ces personnes ?
  - 5) Il ressort de l'article 9 du projet de règlement que la Municipalité pourra procéder à des inspections périodiques des locaux, et notamment d'office. Ce contrôle par une autorité communale est-il compatible avec le droit fédéral et cantonal ? Au vu du caractère sensible d'un tel contrôle (présence des clients sur place), ne devrait-il pas être exercé exclusivement en présence de la Police cantonale ?
- F. Le 13 octobre 2014, le Secrétaire municipal a informé téléphoniquement le soussigné que la Commune ne disposait pas d'un avis de droit à proprement parler, mais uniquement de correspondances échangées avec son avocat-conseil. Etant donné que la transmission de ces correspondances lui paraissait fastidieuse, la Municipalité a décidé de transmettre à son avocat-conseil les questions de la Commission.
- G. Par courrier du 30 octobre 2014, l'avocat-conseil de la Commune a transmis ses réponses dans une lettre de treize pages. Il en ressort que *« l'examen du règlement communal démontre que l'exercice de la prostitution de rue ou de salon sera assez largement toléré sur la Commune de Payerne. La question de la conformité des dispositions du règlement communal a été également discutée avec la Police du commerce et, en ce sens, les dispositions très restrictives du premier projet ont été assouplies. »* Il affirme même que *« le projet de règlement se situe dans les limites qui paraissent acceptables ou, en tout cas, ne contrevient à aucune jurisprudence ou doctrine claire allant éventuellement en sens contraire »*.
- H. La Commission ad hoc prend acte du fait que l'avocat-conseil de la Commune est confiant quant à la légalité du projet de règlement et qu'il considère que ce projet n'est en rien contraire à la jurisprudence et au droit supérieur.

### 3.- Conclusions du rapport de majorité

- A. Il y a actuellement une bonne vingtaine de salons de massages sur le territoire communal. Les commissaires sont d'accord sur le fait que l'exercice de la prostitution doit être réduit à Payerne, ceci notamment dans l'idée de donner une meilleure image de la ville. Cependant, l'idée de réglementer cette activité n'a pas fait l'unanimité dans les discussions de la Commission.
- B. La majorité des commissaires est d'accord avec le principe d'adopter un règlement. Toutefois, ce dernier doit être conforme au droit et ne pas pouvoir être discuté sur certains points. Il ressort notamment d'un article paru dans le journal « 24 Heures » du 9 octobre 2014 qu'une dizaine de gérants de maison close de Payerne ont mandaté un avocat spécialisé et qu'ils promettent de recourir contre ledit règlement s'il venait à être accepté par le Conseil communal.

Par ses questions et ses mises en garde, la Commission a voulu s'assurer que le règlement est inattaquable. En effet, un recours contre un règlement non conforme au droit pourrait permettre aux recourants de *ne faire annuler que certaines dispositions du règlement*. Au final, ils pourraient alors en retirer un droit de pratiquer la prostitution de manière plus large que ce qui se pratique actuellement. Cette situation paradoxale conduirait alors au résultat inverse à celui visé par le règlement communal.

- C. Deux commissaires ont pris la décision de s'abstenir dans leur vote sur le présent préavis. En effet, bien que favorables à la réglementation de cette activité, ces derniers ne sont pas entièrement satisfaits par le dernier projet de règlement sur la prostitution. Les réponses de l'avocat-conseil de la Commune n'ont pas levé tous leurs doutes. Ils auraient souhaité que le règlement soit modifié en prenant en compte les mises en garde que la Commission a fait valoir contre certaines clauses dans les questions qu'elle a soumises à la Municipalité. Ceci aurait permis de s'assurer que le règlement, s'il venait à être accepté par le Conseil communal, ne puisse pas être remis en cause par la voie judiciaire.
- D. La loi et la jurisprudence sur le sujet de la prostitution sont complexes. La Commune de Payerne s'est lancée dans un travail difficile en décidant de légiférer sur le sujet. Le présent projet de règlement n'est certes pas parfait, mais il est le fruit d'un grand travail de réflexion de la Municipalité, de son avocat-conseil et de la Commission que le soussigné a eu l'honneur de présider.
- E. Pour le reste, la Commission considère que la Municipalité a répondu à la motion Nadia Dupont et consorts.

Au vu de ce qui précède, la Commission, à la majorité de ses membres, vous propose de voter les résolutions suivantes :

### LE CONSEIL COMMUNAL DE PAYERNE

**Vu** le préavis n° 08/2014 de la Municipalité du 13 août 2014,  
**Ouï** le rapport de la Commission chargée d'étudier cette affaire,  
**Considérant** que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

#### d é c i d e :

**Article 1 :** d'adopter le règlement communal sur la prostitution ;

**Article 2 :** de considérer que la Municipalité a répondu à la motion de Mesdames et Monsieur les Conseillers Nadia Dupont, Claire-Lise Cornamusaz et Djordje Ney du 19 mai 2011.

Veillez agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers communaux, nos salutations distinguées.

Pour la Commission (rapport de majorité) :

Philippe DRUEY, président - rapporteur

