



Département de la sécurité et de l'économie – Procédure de consultation relative à une modification de la loi sur la prostitution

Avis du 31 octobre 2016

Mots clés : veille législative, projet de modification, prostitution, données personnelles, communication d'office, fichier de police

Contexte : Par courrier du 10 octobre 2016, M. Nicolas Bolle, Secrétaire général adjoint au Département de la sécurité et de l'économie (DSE), a soumis pour avis au Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence un projet de révision de la loi sur la prostitution du 17 décembre 2009 (LProst; RSGe I 2 49), lequel prévoit notamment de modifier les art. 9 et 16 (obligation d'annonce) et d'introduire deux dispositions pour donner une base légale au traitement de la brigade de lutte contre la traite des êtres humains et la prostitution illicite (BTPI) (art. 9A et 16A).

Bases juridiques : art. 56 al. 3 let. e LIPAD; art. 23 al. 8 RIPAD

1. Caractéristiques de la demande

Dans son envoi, M. Bolle indique que le DSE a ouvert la procédure de consultation relative à la modification de la LProst le 6 octobre 2016.

L'idée consiste à concrétiser différentes recommandations formulées par la Cour des comptes dans son rapport n°85 concernant l'évaluation de la politique publique en matière de prostitution, non porté à la connaissance du Préposé cantonal.

Plus précisément, s'agissant de la protection des données personnelles, il s'agit de réaliser la recommandation 13 du rapport précité, laquelle vise à améliorer l'échange d'informations relatives à la localisation des salons afin de permettre aux associations d'accéder plus facilement aux établissements et d'exercer de la sorte la collaboration prévue aux art. 23 al. 1 LProst et 15 al. 1 du règlement d'exécution de la loi sur la prostitution du 14 avril 2010 (RProst; RSGe I 2 49.01).

Les bases légales modifiées/nouvelles touchant à la protection des données personnelles sont les suivantes :

Art. 9 al. 2

² La personne qui s'annonce est dûment informée que ses coordonnées (civilité, nom, prénom, date de naissance, nationalité, adresse complète, adresse du salon et coordonnées téléphoniques) sont transmises d'office au service du médecin cantonal, afin que celui-ci puisse accomplir les tâches prévues aux articles 12, lettre e, et 13.

Art. 9A Fichier de police (nouveau)

¹ Conformément aux buts de protection et de répression poursuivis par la loi, et aux fins de permettre, faciliter ou garantir l'identification, la prise de contact ou la localisation des personnes responsables de salons et des établissements actifs dans le domaine de la prostitution, le contrôle du respect de la liberté d'action des personnes qui se prostituent, ainsi que la mise en œuvre des mesures de prévention sanitaire et sociale en faveur de celles-ci, la police est autorisée à tenir un fichier des personnes responsables de salons.

² Ce fichier comprend les rubriques suivantes :

a) données de base de l'identité :

1° civilité,

- 2° nom,
- 3° nom de naissance,
- 4° prénom,
- 5° date de naissance,
- 6° lieu de naissance (commune pour les Suisses; lieu et pays pour les étrangers),
- 7° adresse complète (rue, numéro, code postal, lieu, pays),
- 8° adresse complète du salon (rue, numéro, code postal),
- 9° nationalité (origine pour les Suisses);

b) autres données :

- 1° date de la prise d'activité,
- 2° autorisation de séjour,
- 3° permis d'établissement,
- 4° coordonnées téléphoniques et électroniques,
- 5° procédures,
- 6° contraventions,
- 7° communications,
- 8° attestations.

Art. 16 al. 2

² La personne qui s'annonce est dûment informée que ses coordonnées (civilité, nom, prénom, date de naissance, nationalité, adresse complète, adresse de l'agence et coordonnées téléphoniques) sont transmises d'office au service du médecin cantonal afin que celui-ci puisse accomplir les tâches prévues à l'article 20.

Art. 16A Fichier de police (nouveau)

¹ Conformément aux buts de protection et de répression poursuivis par la loi, et aux fins de permettre, faciliter ou garantir l'identification, la prise de contact ou la localisation des personnes responsables d'agences d'escorte et des établissements actifs dans le domaine de la prostitution, le contrôle du respect de la liberté d'action des personnes qui se prostituent, ainsi que la mise en œuvre des mesures de prévention sanitaire et sociale en faveur de celles-ci, la police est autorisée à tenir un fichier des personnes responsables des agences d'escorte.

² Ce fichier comprend les rubriques suivantes :

a) données de base de l'identité :

- 1° civilité,
- 2° nom,
- 3° nom de naissance,
- 4° prénom,
- 5° date de naissance,
- 6° lieu de naissance (commune pour les Suisses; lieu et pays pour les étrangers),
- 7° adresse complète (rue, numéro, code postal, lieu, pays),
- 8° adresse complète de l'agence d'escorte (rue, numéro, code postal),
- 9° nationalité (origine pour les Suisses);

b) autres données :

- 1° date de la prise d'activité,
- 2° autorisation de séjour,
- 3° permis d'établissement,
- 4° coordonnées téléphoniques et électroniques,
- 5° procédures,
- 6° contraventions,
- 7° communications,
- 8° attestations.

2. Objectifs et tâches prévus par la LProst

La LProst poursuit trois objectifs (art. 1) :

- Garantir, dans le milieu de la prostitution, que les conditions d'exercice de cette activité sont conformes à la législation;
- Assurer la mise en œuvre des mesures de prévention et promotion de la santé et favoriser la réorientation professionnelle des personnes qui se prostituent, désireuses de changer d'activité;
- Réglementer les lieux, heures et modalités de l'exercice de la prostitution, ainsi que lutter contre les manifestations secondaires fâcheuses de celle-ci.

La loi distingue trois sortes de prostitution : celle exercée sur le domaine public, la prostitution de salon et la prostitution d'escorte.

Dans le chapitre intitulé recensement, la loi impose une obligation d'annonce pour la personne qui se prostitue. Cette dernière est dûment informée que ses coordonnées (civilité, nom, prénom, date de naissance, nationalité, adresse complète et coordonnées téléphoniques) sont transmises d'office à l'administration fiscale cantonale, ainsi qu'à l'office cantonal de la population et des migrations; 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 (art. 4 LProst).

En outre, l'art. 4A, entré en vigueur le 23 mars 2013, autorise la police à tenir un fichier des personnes qui se prostituent.

A teneur de l'art. 12 litt. e LProst, la personne responsable d'un salon a notamment pour obligation 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.

Par ailleurs, les autorités compétentes peuvent en tout temps, dans le cadre de leurs attributions respectives et au besoin par la contrainte, procéder au contrôle des salons, respectivement des agences d'escorte, et de l'identité des personnes qui s'y trouvent (art. 13 et 20 LProst).

Selon l'art. 23 LProst, les autorités compétentes collaborent avec les associations dont le but est de venir en aide aux personnes qui exercent la prostitution, notamment par un échange d'informations dans les domaines mentionnés à l'art. 24. 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.

3. Les règles de protection des données personnelles à Genève

La loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001 (LIPAD; RSGE A 2 08) a fait l'objet d'une révision importante en 2008, par laquelle la protection des données personnelles a été ajoutée au champ d'application matériel de la loi en sus de son volet relatif à la transparence.

Depuis le 1^{er} janvier 2010, date de l'entrée en vigueur de cette modification législative, un autre objectif figure désormais dans le texte légal à son art. 1 al. 2 litt. b : *"protéger les droits fondamentaux des personnes physiques ou morales de droit privé quant aux données personnelles les concernant"*.

Par donnée personnelle, il faut comprendre : *"toutes les informations se rapportant à une personne physique ou morale de droit privé, identifiée ou identifiable"* (art. 4 litt. a LIPAD). Tant que les données n'ont pas été rendues anonymes, l'on se trouve bien face à des questions relatives à la protection de données personnelles.

Les données personnelles sensibles comprennent les données personnelles sur les opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques, syndicales ou culturelles; la santé, la sphère intime ou l'appartenance ethnique; des mesures d'aide sociale; des poursuites ou sanctions pénales ou administratives (art. 4 litt. b LIPAD).

La LIPAD énonce un certain nombre de principes généraux régissant la collecte et le traitement des données personnelles (art. 35 à 40 LIPAD).

- Base légale (art. 35 al. 1 et 2 LIPAD)

Le traitement de données personnelles ne peut se faire que si l'accomplissement des tâches légales de l'institution publique le rend nécessaire. En outre, la loi stipule que lorsqu'il s'agit de traiter de données personnelles sensibles ou de profils de la personnalité, la tâche considérée doit soit être définie clairement par la loi, soit être absolument indispensable à l'accomplissement de la tâche en cause soit encore être nécessaire et, si c'est le cas, intervenir avec le consentement – libre et éclairé – de la personne concernée.

- Bonne foi (art. 38 LIPAD)

Il n'est pas permis de collecter des données personnelles sans que la personne concernée en ait connaissance, ni contre son gré. Quiconque trompe la personne concernée lors de la collecte des données – par exemple en collectant les données sous une fausse identité ou en donnant de fausses indications sur le but du traitement – viole le principe de la bonne foi. Il agit également contrairement à ce principe s'il collecte des données personnelles de manière cachée.

- Proportionnalité (art. 36 LIPAD)

En vertu du principe de la proportionnalité, seules les données qui sont nécessaires et qui sont aptes à atteindre l'objectif fixé peuvent être traitées. Il convient donc toujours de peser les intérêts en jeu entre le but du traitement et l'atteinte à la vie privée de la personne concernée en se demandant s'il n'existe pas un moyen moins invasif permettant d'atteindre l'objectif poursuivi.

- Finalité (art. 35 al. 1 LIPAD)

Conformément au principe de finalité, les données collectées ne peuvent être traitées que pour atteindre un but légitime qui a été communiqué lors de leur collecte, qui découle des circonstances ou qui est prévu par la loi. Les données collectées n'ont ensuite pas à être utilisées à d'autres fins, par exemple commerciales.

- Reconnaissabilité de la collecte (art. 38 LIPAD)

La collecte de données personnelles, et en particulier les finalités du traitement, doivent être reconnaissables pour la personne concernée. Cette exigence de reconnaissabilité constitue une concrétisation du principe de la bonne foi et augmente la transparence d'un traitement de données. Cette disposition implique que, selon le cours ordinaire des choses, la personne concernée doit pouvoir percevoir que des données la concernant sont ou vont éventuellement être collectées (principe de prévisibilité). Elle doit pouvoir connaître ou identifier la ou les finalités du traitement, soit que celles-ci lui sont indiquées à la collecte ou qu'elles découlent des circonstances.

- Exactitude (art. 36 LIPAD)

Quiconque traite des données personnelles doit s'assurer de l'exactitude de ces dernières. Ce terme signifie également que les données doivent être complètes et aussi actuelles que les circonstances le permettent. La personne concernée peut demander la rectification de données inexacts.

- Sécurité des données (art. 37 LIPAD)

Le principe de sécurité exige non seulement que les données personnelles soient protégées contre tout traitement illicite et tenues confidentielles, mais également que l'institution en charge de leur traitement s'assure que les données personnelles ne soient pas perdues ou détruites par erreur.

- Destruction des données (art. 40 LIPAD)

Les institutions publiques détruisent ou rendent anonymes les données personnelles dont elles n'ont plus besoin pour accomplir leurs tâches légales, dans la mesure où ces données ne doivent pas être conservées en vertu d'une autre loi.

Dans le présent cas, la LIPAD exige que la tâche considérée soit clairement définie par la loi et que seules les données nécessaires et aptes à atteindre l'objectif fixé puissent être traitées.

4. Appréciation

Le Préposé cantonal note que les art. 9 al. 2 et 16 al. 2 modifiés constituent précisément les bases légales permettant de transmettre d'office les coordonnées (civilité, nom, prénom, date de naissance, nationalité, adresse complète, adresse de l'agence et coordonnées téléphoniques) de la personne qui s'annonce au service du médecin cantonal, afin que ce dernier puisse procéder aux contrôles susmentionnés.

Il sied de constater qu'à l'heure actuelle, le service du médecin cantonal n'a pas accès à la liste des salons et des agences d'escorte. Dans la mesure où ces deux dispositions permettent au service du médecin cantonal d'effectuer les contrôles prévus par la loi (laquelle a notamment pour but d'assurer la mise en œuvre des mesures de prévention et promotion de la santé) et d'assurer une meilleure collaboration avec les associations, le Préposé cantonal n'a aucune objection à formuler, ce d'autant plus que les données personnelles qui seront transmises d'office sont les mêmes que celles figurant dans la loi actuelle (art. 4 al. 2).

S'agissant des fichiers de police, les art. 9A et 16A envisagés se calquent sur l'art. 4A et permettent à la police de tenir un fichier des personnes responsables de salons, respectivement des agences d'escorte. Pour rappel, en date du 24 avril 2012, la Préposée cantonale alors en poste avait préavisé favorablement à l'introduction de l'art. 4A. Les art. 9A et 16A reprennent l'art. 4A, tout en restreignant le nombre de rubriques (17 au lieu de 26), qui consistent en 17 champs de données ou types de données personnelles.

Le Préposé cantonal constate que les art. 9A et 16A constituent les bases légales formelles nécessaires, au sens de l'art. 35 LIPAD, pour la création de deux fichiers de la brigade de lutte contre la traite des êtres humains et la prostitution illicite.

Il estime en outre que ces 17 rubriques sont à la fois pertinentes et nécessaires à l'accomplissement des tâches confiées à la BTPI, dont les finalités sont énumérées à l'art. 1 LProst.

Il souligne, à toutes fins utiles, que les deux fichiers devront lui être déclarés par la police dans le catalogue des fichiers (art. 43 LIPAD).

* * * * *

Les Préposés remercient le DSE de les avoir consultés et se tiennent à disposition pour tout renseignement complémentaire.

Stéphane Werly
Préposé cantonal

Pascale Byrne-Sutton
Préposée adjointe