



---

## Rapport explicatif

### Modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) en vue de supprimer le statut des artistes de cabaret

Avril 2012

---

#### 1. Origine du statut, bases légales et pratique actuelle

##### 1.1 Contexte

Le statut des artistes de cabaret existe depuis plus de 40 ans pour les ressortissants d'Etats tiers. La réglementation en vigueur remonte à 1995. L'Office fédéral des migrations (ODM) fixe les modalités de ce statut, dont l'application appartient aux cantons.

Créé en vue de protéger les artistes, ce statut est une exception à l'admission des travailleurs non qualifiés en provenance d'Etats tiers. Il a fait l'objet d'une analyse approfondie à l'occasion des travaux relatifs à la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr)<sup>1</sup>. Le Parlement avait alors relevé qu'une application cohérente du système binaire d'admission n'aurait pas permis l'admission des artistes de cabaret vu leur faible niveau de qualifications professionnelles. La libre circulation des ressortissants de l'UE/AELE reste prioritaire à l'admission des ressortissants d'Etats tiers. Finalement, c'est dans la LEtr qu'il a été conféré au Conseil fédéral la possibilité de maintenir cette réglementation dans l'ordonnance, ceci pour garantir la protection des femmes menacées d'exploitation. Dans ce cadre, l'ODM s'est vu confier la tâche de vérifier périodiquement dans quelle mesure le statut remplit sa fonction protectrice.

##### 1.2 Définition et bases juridiques

L'admission des artistes de cabaret en provenance d'Etats tiers en vue d'exercer une activité lucrative en Suisse est aujourd'hui réglementée par l'art. 34 OASA<sup>2</sup>. Cette catégorie de travailleurs comprend les personnes qui présentent un numéro faisant partie d'un spectacle de variétés durant lequel elles se dévêtissent partiellement ou intégralement sur un fond musical. L'âge minimum pour l'admission en Suisse des artistes en provenance de pays tiers est de 20 ans. Ils peuvent séjourner et exercer leur activité en Suisse au maximum 8 mois sur une période de 12 mois. Il appartient aux cantons de délivrer l'autorisation de travail. L'admission des artistes de cabaret provenant des Etats de l'UE/AELE est quant à elle régie par l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) entre la Suisse et l'Union européenne.

##### 1.3 Pratique cantonale

Les cantons suivants n'appliquent pas ou n'appliquent plus le statut d'artiste de cabaret à l'égard des ressortissants d'Etats tiers : AI, AR, FR, GL, JU, SG, TI, TG, VD, VS, ZG.

---

<sup>1</sup> Loi fédérale sur les étrangers (RS 142.20)

<sup>2</sup> Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (RS 142, 201)

Les autres cantons (AG, BE, BL, BS, GE, GR, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, UR et ZH) recourent encore à ce statut. Cependant, certains d'entre eux en examinent actuellement la pertinence. D'autres maintiennent le statut, bien qu'il n'existe *de facto* plus d'établissements offrant les prestations en question sur le territoire cantonal. D'autres cantons enfin connaissent le statut mais n'octroient que de manière restrictive des autorisations (par exemple en interdisant à l'artiste de revenir dans le canton ou en limitant le nombre d'artistes en provenance de pays tiers à deux par établissement).

En résumé, on retiendra que la moitié des cantons n'appliquent plus le statut d'artiste de cabaret.

#### 1.4 Artistes de cabaret provenant d'Etats tiers admis en Suisse (2008 – 2011)

La plupart des artistes de cabaret provenaient ces dernières années de l'Ukraine. Les ressortissantes russes et dominicaines sont elles aussi fortement représentées. Toutefois, le nombre d'entrées n'a cessé de décroître au fil des ans. Cette tendance est confirmée par la diminution de l'importance économique du secteur des cabarets au cours des dernières années. Actuellement, la branche n'occupe que 2000 employés environ. De surcroît, les cabarets tendent à disparaître au profit des bars de contact et autres lieux du milieu érotique.

<b>Artistes de cabaret en provenance d'Etats tiers</b>	<b>Entrées</b>			
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<i>Total</i>	4'082	3'371	2'585	1'016
<b>Principaux pays de provenance :</b>				
<i>Ukraine</i>	1'536	1'336	1'092	403
<i>République dominicaine</i>	782	713	611	272
<i>Russie</i>	494	407	308	98

## 2. Vérification périodique du statut

### 2.1 Bases juridiques

Dans le cadre du mandat conféré par le Conseil fédéral et le Parlement, et en relation avec le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW<sup>3</sup>), l'ODM a pour mission de vérifier périodiquement si le statut d'artiste de cabaret est à même de jouer sa fonction protectrice.

### 2.2 Auditions, rapports et enquêtes policières

A la suite de constatations faites dans l'entourage de l'ambassade de Suisse à Kiev (Ukraine), l'ODM a réalisé, en 2006 déjà, un sondage auprès des cantons et des milieux intéressés. La majorité s'exprimait positivement sur le statut et son rôle protecteur. Compte tenu des inquiétudes de l'ambassade de Suisse à Kiev (soupçon de traite d'êtres humains), la PJJ<sup>4</sup> entreprit alors de son côté une vaste investigation entre 2007 et 2009. Elle a mis à jour une multitude d'indices d'infractions à la loi dans de nombreux cabarets. Par ailleurs et au cours de ces dernières années, plusieurs cantons ont mené des actions et ouvert des procédures judiciaires complexes. Ils sont parvenus aux mêmes conclusions<sup>5</sup>. Enfin, durant l'automne 2010, l'ODM a mené une discussion de fond sur la question de la protection des artistes de cabaret avec des représentants de l'AOST<sup>6</sup>, de l'ASM<sup>7</sup> et les partenaires sociaux concernés.

<sup>3</sup> Committee of the Elimination of Discrimination against Women

<sup>4</sup> Police judiciaire fédérale

<sup>5</sup> Action « Pallas » dans le canton de Berne; action « Ritmo » en ville de Berne; procédure pénale intentée contre des exploitants de cabarets dans les cantons de Fribourg et Schaffhouse

<sup>6</sup> Association des offices suisses du travail

<sup>7</sup> Association des services cantonaux de migration

### 2.3 Contexte international

La Suisse est le seul Etat à connaître un tel statut. Aussi a-t-elle fait l'objet de critiques répétées de la part des Etats-Unis, du Conseil de l'Europe et des Nations Unies. Les représentations suisses à l'étranger blâment depuis des années l'existence du statut d'artiste de cabaret et relèvent, de manière régulière, qu'il nuit à l'image de marque de notre pays et du DFAE<sup>8</sup>.

### 2.4 Expériences et difficultés rencontrées lors de l'application du statut d'artiste de cabaret

Se fondant sur la pratique, les résultats des auditions et des enquêtes policières, l'ODM parvient à la conclusion que l'effet protecteur visé par la mise en place du statut d'artiste de cabaret est insuffisant. Les résultats escomptés par le législateur ne sont pas atteints. En effet, en raison du manque de ressources dans les cantons, les mesures de protection ne peuvent pas être appliquées de manière à garantir, de manière suffisante, la protection des artistes de cabaret (interdiction de consommer de l'alcool et d'inciter à la consommation, interdiction de la prostitution, contrats de travail contraignants avec des normes minimales concernant les salaires, indemnités de voyage, temps de travail et déductions sociales).

Par ailleurs, les investigations menées par FEDPOL<sup>9</sup> ont révélé que la seule augmentation du nombre de contrôles policiers ne renforcerait pas la protection des femmes, puisque les contrôles effectués sur place se limitent en règle générale à l'examen de l'identité et de l'autorisation de séjour. Pour améliorer leur protection, il faudrait procéder à des contrôles approfondis et étendus dans d'autres domaines (par exemple l'assurance-maladie, les assurances sociales et les impôts). Compte tenu des conditions cadres actuelles, notamment le manque de ressources disponibles, seule une petite minorité des cantons est en mesure d'effectuer efficacement des vérifications plus poussées, qui porteraient par exemple sur les cotisations aux assurances sociales.

Un autre fait plaide en faveur de l'abolition du statut : près de la moitié des cantons ne l'applique déjà plus aux ressortissants d'Etats tiers, notamment parce que le statut est incontrôlable, que les abus sont en hausse et qu'il existe des risques accrus de traite d'êtres humains. Les cantons qui ne l'appliquent plus ne constatent d'ailleurs pas de dérapage systématique dans l'illégalité. Aucun parmi ces cantons n'envisage de réintroduire ce statut. Globalement, les effets de son abandon sont jugés positifs.

Le traitement préférentiel accordé au secteur des cabarets par l'octroi d'autorisations de séjour de courte durée au sens de l'art. 34 OASA n'a pu et ne peut se justifier que par l'effet de protection voulu par le législateur à l'art. 30, al. 1, let. d, LEtr. Or, la protection visée n'est plus réalisée et l'abolition du statut mettra fin à l'inégalité de traitement créée entre les branches économiques par l'application de la loi.

### 2.5 Révision de l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) en vue de la suppression du statut d'artiste de cabaret

Compte tenu de ce qui précède, le DFJP propose de supprimer le statut d'artiste de cabaret pour les ressortissants d'Etats tiers. A cette fin, il conviendrait d'abroger purement et simplement l'art. 34 OASA (voir ci-après).

#### Art. 34 Artistes de cabaret

(art. 30, al. 1, let. d, LEtr)

<sup>1</sup> Une autorisation de séjour de courte durée ne peut être accordée à des artistes de cabaret qu'aux conditions suivantes:

a. la personne est âgée de 20 ans au moins;

<sup>8</sup> Département fédéral des affaires étrangères

<sup>9</sup> Office fédéral de la police

b. elle peut prouver qu'elle est engagée en Suisse pour une durée d'au moins quatre mois consécutifs;

c. son placement est effectué par une agence autorisée à placer des salariés conformément à la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services (LSE)<sup>10</sup>.

<sup>2</sup> Indépendamment des nombres maximums fixés à l'annexe 1, les cantons peuvent, dans les limites du nombre total fixé conformément à l'al. 5, accorder des autorisations de séjour de courte durée, de huit mois au maximum par année civile, à des personnes qui se produisent comme artistes de cabaret. Le séjour sans activité lucrative en Suisse est imputé sur ce délai et ne peut s'élever qu'à un mois au maximum.

<sup>3</sup> Entre deux autorisations de huit mois au maximum, l'étranger doit séjourner pendant au moins deux mois à l'étranger.

<sup>4</sup> Le remplacement d'un artiste de cabaret par une autre personne venant de l'étranger n'est autorisé que si l'employeur peut rendre vraisemblable que la personne initialement prévue a renoncé à prendre l'emploi avant son arrivée en Suisse et que la demande de remplacement a été déposée avant la date prévue de l'entrée en fonction.

<sup>5</sup> Les autorités cantonales compétentes en matière d'étrangers (art. 88, al. 1) fixent, selon les directives de l'ODM, le nombre maximum d'artistes de cabaret par établissement. Elles contrôlent les conditions de rémunération et de travail fixées, et vérifient si le logement est approprié (art. 24 LEtr).

<sup>6</sup> L'ODM est chargé de l'approbation des nombres maximums pour les établissements qui engagent plus de six artistes de cabaret.

En parallèle, toutes les références faites à l'art. 34 et aux artistes de cabaret doivent être supprimées dans l'OASA (art. 12, al. 1, in fine et al. 3, au début de la phrase ; art. 57, al. 1, let. c ; art. 71, al. 3, au début de la phrase ; art. 85, al. 2, in fine).

### **3. Problèmes possibles en cas de suppression du statut d'artiste de cabaret : passage à l'illégalité**

Les cantons qui n'appliquent plus ce statut n'ont pas constaté de passage systématique à l'illégalité des ressortissants d'Etats tiers et les dispositions existantes en matière de visas devraient continuer d'y faire obstacle. En effet, les ressortissants des principaux pays de provenance<sup>11</sup> des artistes de cabaret sont soumis à l'obligation générale de visa et aux conditions strictes d'entrée en Suisse qui y sont liées.

La demande en prestations sexuelles est notamment couverte par l'offre relativement importante des travailleuses du sexe provenant des nouveaux Etats membres de l'UE ou de Suisse. Aujourd'hui déjà, on constate le remplacement des cabarets par les bars de contacts et les clubs de sauna. Il est peu probable que les ressortissantes d'Etats tiers dont la présence est illégale puissent s'imposer face à l'offre des ressortissantes de l'UE dont le séjour est légal.

### **4. Mesures d'accompagnement**

Afin de prévenir d'éventuelles répercussions négatives de l'abolition du statut d'artiste de cabaret, en particulier le passage à l'illégalité associé au risque de traite d'êtres humains généralement accru dans le milieu érotique, les mesures d'accompagnement suivantes sont prévues :

#### **4.1 Sensibilisation des représentations suisses à l'étranger**

Compte tenu des dispositions en vigueur en matière de visas (Schengen), il est en principe peu probable qu'une fois le statut aboli, davantage de ressortissantes des principaux pays de provenance puissent entrer subrepticement en Suisse. Une sensibilisation approfondie et périodique des représentations suisses à l'étranger à cette problématique servira de mesure d'accompagnement.

#### **4.2 Sensibilisation des cantons et organisation de nouvelles tables rondes en vue de lutter contre la traite d'êtres humains**

Afin d'améliorer la collaboration entre la police, la justice, les autorités compétentes en matière de migration et les organismes d'aide aux victimes, des mécanismes de coopération (« tables rondes ») contre la traite d'êtres humains ont été instaurés dans plusieurs cantons. Aujourd'hui, 13 cantons disposent de cet instrument, dont l'un des principaux objectifs est de parvenir à un changement de paradigme, en privilégiant la protection des victimes plutôt que leur criminalisation. Dans les domaines où la traite d'êtres humains et l'exploitation sont

<sup>10</sup> RS 823.11

<sup>11</sup> Ukraine, République dominicaine, Russie

probables, il y a lieu, en d'autres termes, de protéger les victimes avant d'engager une poursuite pénale et de sanctionner des infractions à la législation sur les étrangers. La question des responsabilités, des recoupements et des tâches des différentes autorités concernées fait partie des discussions menées dans les « tables rondes » cantonales chargées du suivi de ces mécanismes de coopération.

A l'avenir, il s'agira de promouvoir davantage ces instruments. La CCDJP<sup>12</sup> a du reste adressé cette même recommandation aux cantons. Par ailleurs, ces derniers sont invités, d'une part, à nommer, au sein des services concernés, un spécialiste pour les questions de traite d'êtres humains et, d'autre part, à veiller à la formation et à la formation continue dans ce domaine.

#### **4.3 Suivi : création d'un groupe d'experts**

La suppression du statut d'artiste de cabaret doit être accompagnée et sous observation. A cette fin, il est prévu que les autorités concernées (en particulier l'ODM, FEDPOL et les autorités cantonales) mettent sur pied un groupe d'experts chargé d'observer les effets de l'abolition du statut et, le cas échéant, d'initier les mesures nécessaires.

#### **5. Effets économiques et délais transitoires**

La suppression du statut d'artiste de cabaret aura des répercussions sur certains établissements. Afin de laisser le temps à ces derniers de procéder aux adaptations requises, il est prévu de leur accorder un délai transitoire de trois trimestres au moins. Durant ce laps de temps, les exploitants de cabarets et les agences de placement pourront réorienter leurs activités en fonction de la nouvelle donne. Pour cette raison, la suppression du statut n'entrera en force qu'à une date ultérieure à celle de la décision du Conseil fédéral. Un processus analogue est prévu pour l'examen des demandes et l'octroi des autorisations aux artistes de cabaret.

---

<sup>12</sup> Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police; lettre du 10 février 2012 aux Gouvernements cantonaux en relation avec la pétition contre le trafic des mineurs à des fins sexuelles.