



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP  
**Office fédéral des migrations ODM**

Janvier 2012

---

## **Rapport sur la problématique du milieu érotique**

---

## Table des matières

<b>1.</b>	<b>Introduction .....</b>	<b>4</b>
1.1	But et mandat.....	4
1.2	Démarche.....	4
<b>2.</b>	<b>Bases légales pour l'admission de personnes dans le milieu érotique .....</b>	<b>6</b>
2.1	Introduction .....	6
2.2	Conditions d'admission des ressortissants de l'UE-25/AELE prévues par l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) .....	6
2.2.1	Séjours non soumis à autorisation .....	6
2.2.2	Séjours soumis à autorisation .....	7
2.2.2.1	Activité indépendante dans le milieu érotique.....	7
2.2.2.2	Travailleuse du sexe engagée par un employeur établi en Suisse.....	7
2.2.3	Séjours pour activité lucrative dans le milieu érotique, dans le cadre de la procédure d'annonce .....	8
2.2.3.1	Prise d'emploi dans le cadre de la procédure d'annonce .....	9
2.2.3.2	Travailleurs détachés en tant que prestataires de services .....	9
2.2.3.3	Prestataires de services indépendants .....	9
2.3	Conditions d'admission des ressortissants de l'UE-2 (Bulgarie et Roumanie) ...	10
2.3.1	Séjours non soumis à autorisation.....	10
2.3.2	Séjours soumis à autorisation.....	10
2.3.2.1	Travailleuses du sexe indépendantes.....	10
2.3.2.2	Activité dépendante auprès d'un employeur établi en Suisse.....	10
2.3.3	Séjours dans le cadre de la procédure d'annonce .....	11
2.4	États tiers (États non membres de l'UE-27/AELE).....	11
2.4.1	Séjours non soumis à autorisation.....	11
2.4.2	Activité indépendante ou dépendante exercée par des travailleuses du sexe ressortissantes d'États tiers .....	11
2.4.3.	Artistes de cabaret.....	12
<b>3.</b>	<b>Résultats des ateliers d'avril et de juin 2011 .....</b>	<b>13</b>
3.1	Point de vue des cantons.....	13
3.1.1	Problèmes rencontrés par les cantons en relation avec le milieu érotique .....	13
3.1.1.1	R ressortissants d'États tiers.....	13
3.1.1.2	R ressortissants des États de l'UE/AELE .....	13
3.1.2	Priorités et mesures .....	14
3.1.3	Collaboration avec les services cantonaux.....	14
3.2	Point de vue des autorités fédérales.....	14
3.2.1	Police judiciaire fédérale (PJF) .....	14
3.2.2	Office fédéral des migrations (ODM).....	15
3.3	Fixation des priorités.....	15
<b>4.</b>	<b>Mesures à prendre dans le domaine du "milieu" .....</b>	<b>16</b>
4.1	A l'égard des ressortissants d'États tiers .....	16
4.1.1	Prostitution .....	16
4.1.2	Artistes de cabaret.....	16
4.2	A l'égard des ressortissants d'États de l'UE/AELE .....	16
4.2.1.	Point de départ.....	16
4.2.2.	Marge de manoeuvre pour les ressortissants de l'UE-2 .....	17
4.2.2.1	Distinction entre activité lucrative salariée et indépendante ou la prestation de services .....	17

4.2.2.2	Mesures d'éloignement.....	18
4.2.2.3	Artistes de cabaret ressortissantes de l'UE-2 .....	19
4.2.3.	Mesures possibles à l'égard des ressortissants de l'UE-25 et de l'AELE .....	19
<b>5.</b>	<b>Conclusions et recommandations .....</b>	<b>20</b>
5.1	A l'égard des ressortissants d'États tiers .....	20
5.1.1	Conclusions.....	20
5.1.2	Recommandations .....	20
5.2	A l'égard des ressortissants de l'UE-2 .....	20
5.2.1	Conclusions.....	20
5.2.2	Recommandations .....	20
5.3.	A l'égard des ressortissants de l'UE-25 et de l'AELE .....	21
5.3.1.	Conclusions.....	21
5.3.2	Recommandations .....	21
<b>6.</b>	<b>Annexes .....</b>	<b>22</b>
6.1	Pratiques des cantons.....	23
	a) Le canton de Berne.....	23
	b) Le canton de Zurich .....	25
	c) Le canton de Bâle-Ville .....	26
	d) Le canton de Soleure.....	27
	e) Le canton de Genève.....	28
	f) Le canton du Tessin.....	31
6.2	Problématique liée aux milieux de la prostitution : pratiques de l'Allemagne et de l'Autriche .....	32
6.3.	Problématique liée aux milieux de la prostitution : pratique des Pays-Bas .....	34
6.4	Statistiques : Rapport annuel 2010 de l'Office fédéral de la Police (fedpol) .....	36
6.5	Volet du rapport annuel 2010 de fedpol : La traite des êtres humains.....	36
6.6	Liste de contrôle pour l'identification des victimes de la traite d'êtres humains .....	36

## 1. Introduction

En février 2010, l'Office fédéral des migrations a organisé, à l'initiative des services de la migration des cantons de Berne et de Thurgovie ainsi que de la ville de Berne, un échange d'expériences entre la Confédération et les cantons sur les problèmes du "*milieu de la prostitution*". Il s'agissait de passer en revue les mesures légales envisageables dans le cadre de la libre circulation des personnes et d'examiner les harmonisations possibles des différentes pratiques cantonales, ceci en se basant sur l'expérience des cantons en matière de "prostitution des femmes migrantes".

La nécessité d'agir, constatée alors, reste d'actualité. Elle est corroborée par les débats actuels relatifs à l'immigration et à la libre circulation des personnes (forte hausse du nombre de prostituées en provenance de l'Europe de l'Est, surtout de Hongrie et de Roumanie, craintes suscitées par l'extension de la libre circulation aux ressortissants de l'UE-8 depuis le 1<sup>er</sup> mai 2011, problème de la traite des êtres humains).

Deux ateliers, placés sous la houlette de Mario Gattiker, alors directeur suppléant de l'ODM, et d'Alexander Ott, chef de la police des étrangers de la ville de Berne, ont été organisés les 14 avril et 23 juin 2011 à l'ODM. Des représentants des offices cantonaux de la migration<sup>1</sup> et du travail<sup>2</sup>, de la Police judiciaire fédérale<sup>3</sup> et de l'ODM<sup>4</sup>, touchés de près par la question de la prostitution des femmes migrantes ont été invités à participer à ces deux ateliers. Ces deux ateliers ainsi que les recherches et les éclaircissements qui en ont découlé constituent le fondement du présent rapport.

### 1.1 But et mandat

Le but de la première rencontre était de permettre un échange d'expériences et de faire le point sur la situation dans les offices précités et concernés. Concrètement, il s'agissait de cerner les problèmes existants et d'identifier les besoins d'action. Le second atelier a eu pour objectif de discuter l'élaboration de recommandations communes, sous la forme d'une circulaire destinée aux cantons.

### 1.2 Démarche

Les questions qui suivent ont servi de fil rouge aux participants pour procéder à l'état des lieux et ont été discutées lors des deux ateliers.

1. Quels sont les problèmes rencontrés par votre canton en relation avec la prostitution ?
2. Selon vous, sur quels points faut-il agir et quelles mesures faut-il mettre en œuvre ?

---

<sup>1</sup> Dieter Hirt (Office cantonal des migrations de Zurich, chef de division), Bernard Gut (Office cantonal de la population de Genève, Service étrangers et confédérés, directeur général), Attilio Cometta (directeur du Service de la population du Tessin), Peter Hayoz (Office de la sécurité publique de Soleure, Division Migrations et documents d'identité suisses, directeur), Hanspeter Spaar (directeur de l'Office cantonal des migrations de Bâle-Ville), Beat Meyer (chef de division, AFM BL), Jovanka Nikolic (représentante du Service des migrations du canton de Berne) et Laura Marinello (ancienne collaboratrice scientifique du Service des migrations du canton de Berne, employée de la police cantonale bernoise depuis le 1.4.11), ainsi que des représentants d'autres services chargés de questions en relation avec le séjour, le marché du travail et l'aide au retour, ainsi que des spécialistes en matière de prostitution.

<sup>2</sup> Antonina Stoll (membre de la direction, responsable du domaine chargé des conditions de travail à l'Office de l'économie et du travail du canton de Bâle-Ville), Cristina Micieli (service juridique, Office de l'économie et du travail du canton de Zurich)

<sup>3</sup> Jürg Schäublin (chef de commissariat, PJF / Commissariat V Traite des êtres humains)

<sup>4</sup> Sonia Marconato Stöcklin (cheffe suppléante de la Division Admission Marché du travail), Martin Hirsbrunner, (chef de la Section Libre circulation des personnes et émigration), Claire De Coulon (adjointe scientifique, Section Libre circulation des personnes et émigration), Martin Nyffenegger (chef suppléant de la Division Admission Séjour), Liselotte Barzé-Loosli (représentante du Domaine de direction Asile et retour), Daniela Astore (adjointe scientifique, Domaine de direction Immigration et intégration)

3. Quelles sont les priorités ?
4. Avec quels services de votre canton travaillez-vous en la matière ? Quel rôle assume l'autorité que vous représentez dans le cadre de cette collaboration ?

Le résultat des informations échangées ainsi qu'un catalogue de recommandations, formulées en commun avec les cantons impliqués, sont regroupés dans le présent rapport.

Des explications sur les pratiques des offices cantonaux de la migration et du travail en relation avec le milieu érotique ainsi qu'une analyse comparative du Bureau de l'intégration DFAE/DFE sur les pratiques en vigueur en Allemagne, en Autriche et aux Pays-Bas figurent également en annexe, ainsi que des informations générales sur la question de la traite des êtres humains.

## 2. Bases légales pour l'admission de personnes dans le milieu érotique

### 2.1 Introduction

L'activité exercée dans le milieu érotique peut prendre différentes formes. Elles sont déterminantes pour fixer les conditions de travail, le type de clients, le degré d'autonomie des personnes travaillant dans le "milieu", leur vulnérabilité à la violence ou à l'exploitation ainsi que leur accès aux programmes de santé. La prostitution peut s'exercer à "l'extérieur" (rue, lieu de stationnement public, autoroutes) comme à "l'intérieur" (salon de massage, cabaret, appartement, hôtel, etc.). En Suisse, le marché du sexe s'effectue dans quatre types de lieux : la rue, les salons de massage, les bars à champagne et les cabarets.

Toutefois, d'un point de vue juridique, l'activité ne peut être légalement exercée que dans la rue et les salons de massage. Si la prostituée de rue se trouve plus exposée à l'opprobre, elle jouit toutefois d'une plus grande autonomie en ce qui concerne ses heures de travail, le choix des clients, etc. Dans un salon de massage au contraire, l'attente du client et la pression des patrons peuvent limiter sa liberté d'action.

Les bars à champagne et les cabarets n'emploient en théorie que des hôtesses et des danseuses-stripteaseuses. Ces établissements se révèlent cependant souvent comme des lieux où les femmes se prostituent et disposent de peu d'autonomie.

### 2.2 Conditions d'admission des ressortissants de l'UE-25/AELE<sup>5</sup> prévues par l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)<sup>6</sup>

#### 2.2.1 Séjours non soumis à autorisation

Les personnes qui se trouvent en Suisse dans le cadre d'un séjour non soumis à autorisation, soit d'un séjour jusqu'à trois mois (touristes, visiteurs et agents d'affaires), ne sont pas autorisées à exercer une activité lucrative. Cela vaut également pour les personnes qui ont été admises en qualité de chercheurs d'emploi ou de non actifs.

---

<sup>5</sup> L'UE-25 comprend les anciens États membres de l'Union européenne (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède, Portugal), 8 États d'Europe centrale (République tchèque, Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, Slovaquie) ainsi que Chypre et Malte. L'AELE (Association européenne de libre-échange) regroupe la Norvège, l'Islande, le Liechtenstein et la Suisse.

<sup>6</sup> Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, conclu le 21 juin 1999 (ALCP, RS 0.142.112.681

## 2.2.2 Séjours soumis à autorisation

### 2.2.2.1 Activité indépendante dans le milieu érotique

Une autorisation de séjour valable cinq ans pour indépendants au sens de l'art. 12 Annexe I ALCP est délivrée sur présentation des documents énumérés ci-dessous. Est considérée comme indépendante la personne qui travaille en dehors d'un établissement ou qui dirige un établissement érotique (par exemple un salon de massage, un night-club, un cabaret, une agence de services d'escortes, etc.), ceci dans le but de s'installer à long terme .

*Le requérant doit produire les documents qui permettent de démontrer l'exercice d'une activité indépendante:*

- plan de gestion et des coûts, dans le but de rendre vraisemblable une activité permettant de gagner sa vie (les documents standardisés ne sont pas admis). Ce plan doit comporter les éléments suivants: nature et but de l'activité (prestations, prix, publicité, coûts de location, du matériel, assurances, investissements)
- contrat de bail à loyer à son propre nom pour le local de travail et le logement (le bailleur doit donner son accord à l'utilisation prévue des locaux)
- annonce auprès des autorités communales (preuve du séjour effectif)
- logement convenable
- affiliation auprès d'une assurance-maladie et accidents couvrant tous les risques
- inscription en tant qu'indépendant auprès de l'AVS
- enregistrement auprès d'une autorité fiscale
- compte postal ou bancaire personnel
- selon le droit du canton concerné respect de l'âge minimum fixé (18 ans)<sup>7</sup>
- extrait du casier judiciaire

### 2.2.2.2 Travailleuse du sexe engagée par un employeur établi en Suisse

Il faut distinguer les titulaires d'autorisation de courte durée des titulaires d'autorisation de séjour :

- l'autorisation de courte durée est délivrée pour la durée d'un engagement de plus de trois mois et de moins d'un an (contrat de travail d'une durée de moins d'un an, art. 6 paragraphe 2 Annexe I ALCP). Elle est renouvelable;
- l'autorisation de séjour est délivrée pour une durée de cinq ans, sur présentation d'une déclaration d'engagement d'une durée d'un an ou plus (contrat de travail d'une durée de plus d'un an, art. 6 paragraphe 1 Annexe I ALCP).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (cf. ATF 128 IV 170, confirmée récemment), ce statut est conféré aux personnes qui sont engagées dans un salon de massage, un bar de rencontres, un club de sauna, un night-club, un dancing, un cabaret ou une agence de services d'escortes, etc. Selon cette jurisprudence, l'engagement d'une prostituée peut être considéré comme un engagement à titre dépendante<sup>8</sup> si elle est engagée par un gérant d'un établissement érotique, qui est compétent pour l'infrastructure et qui décide des étrangères qu'ils souhaitent faire travailler. Il n'est pas nécessaire qu'il donne des instructions concernant la durée

---

<sup>7</sup> Une modification du code pénal suisse (CPS) est prévue.

<sup>8</sup> Le canton de Saint-Gall a établi un contrat-type de travail pour les travailleuses du sexe. La personne salariée cède une partie de son chiffre d'affaires à son employeur, selon un pourcentage convenu entre les deux parties. Les assurances sociales sont calculées sur la part qui reste acquise à la personne salariée. Ce type de rémunération ne tombe ainsi pas sous le coup de l'encouragement à la prostitution, réprimé par le code pénal. Le canton d'Argovie dispose d'un modèle d'attestation de travail pour les masseuses salariées sans requête relative au domaine d'activité.

et le temps de travail ou les prestations à exécuter. Si l'exploitant devait donner de telles instructions/directives et qu'il surveille les personnes engagées, se poserait la question de savoir si les conditions de l'art. 195 du code pénal suisse (encouragement / incitation à la prostitution) ne seraient pas remplies.

Le requérant (voire l'employeur) doit produire les documents qui permettent de démontrer l'exercice d'une activité dépendante

- une déclaration d'engagement ou une attestation de travail<sup>9</sup>, avec mention de la durée de l'activité, des lieux précis de l'activité, du salaire et du pourcentage du chiffre d'affaires convenu avec l'employeur (et non un montant précis)
- des informations sur l'employeur : nationalité, permis valable s'il est ressortissant étranger, domicile effectif en Suisse, autorisation si requise (police du commerce) de gérer un établissement érotique, extrait du casier judiciaire, preuve de l'absence d'acte de défauts de bien (office des poursuites), bénéficiaire de l'exercice des droits civils
- un contrat de bail à loyer pour le logement (condition : logement convenable)
- un extrait du casier judiciaire du bailleur
- l'affiliation auprès d'une assurance-maladie et accidents couvrant tous les risques
- un compte postal ou bancaire personnel, dont ni l'employeur, ni l'agence ne peuvent disposer
- respect de l'âge minimal fixé dans la législation sur le travail (travail de nuit)
- annonce auprès des autorités communales (preuve du séjour effectif)

### 2.2.3 Séjours pour activité lucrative dans le milieu érotique, dans le cadre de la procédure d'annonce

La procédure d'annonce<sup>10</sup> s'applique aux trois catégories de personnes ci-dessous, pour autant que la fourniture de prestations ou la prise d'emploi ne dépasse pas 90 jours par année civile<sup>11</sup> :

- les personnes prenant un emploi auprès d'un employeur en Suisse
- les travailleurs détachés par une entreprise établie dans l'UE-25/AELE
- les prestataires de services indépendants

Une annonce d'arrivée est requise dès le premier jour d'activité dans le secteur érotique. Dans la déclaration d'annonce, le lieu et le motif du séjour doivent être indiqués aux autorités compétentes avant le début de l'activité (art. 9 paragraphe 1bis de l'ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes : OLCP). L'exactitude des données contenues dans l'annonce ne peuvent en principe être vérifiées qu'après l'annonce.

Par prestataire de services, il faut comprendre toute personne qui fournit des services transfrontaliers à titre temporaire en Suisse, tout en gardant son domicile principal à l'étranger. Les prestataires de services soumis à la procédure d'annonce ne sont pas tenus de se faire enregistrer auprès des autorités communales. L'admission d'un prestataire de services indépen-

---

<sup>9</sup> Un contrat de travail n'est pas nécessaire en vertu de l'ALCP.

<sup>10</sup> Art. 9 OLCP (RS 142.203 et art. 6 loi sur les travailleurs détachés (RS 823.2.01)

[http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/themen/fza\\_schweiz-eu-efta/meldeverfahren.html](http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/themen/fza_schweiz-eu-efta/meldeverfahren.html)

<sup>11</sup> Art. 17 Annexe I ALCP

dant n'est possible que si la prostitution s'exerce en dehors d'un établissement, conformément au ch. 2.2.2.1. (« Prostitution de rue »).

Ces trois catégories de personnes peuvent être distinguées par les critères suivants :

#### 2.2.3.1 Prise d'emploi dans le cadre de la procédure d'annonce

Dans le cadre de l'obligation de collaborer (art. 90 LEtr), le requérant doit apporter la preuve de la prise d'emploi auprès d'un employeur suisse par les documents suivants :

Dans le cadre de la procédure d'annonce, la prise d'emploi peut être démontrée par les documents et critères suivants :

- une déclaration d'engagement ou une attestation de travail<sup>12</sup> avec mention de la durée de l'activité, du lieu précis de l'activité, du salaire et du pourcentage du chiffre d'affaires convenu avec l'employeur (et non un montant précis)
- un contrat de bail à loyer pour le logement (condition : logement convenable)
- en cas de regroupement familial, exigence d'un logement convenable pour la famille, séparé du lieu de travail
- l'affiliation auprès des assurances sociales et d'une assurance-maladie et accidents
- un compte postal ou bancaire personnel, dont ni l'employeur, ni l'agence ne peuvent disposer
- le respect de l'âge minimal fixé dans la législation sur le travail (travail de nuit)

#### 2.2.3.2 Travailleurs détachés en tant que prestataires de services

Dans le cadre de l'obligation de collaborer (art. 90 LEtr), le requérant doit apporter la preuve de la prestation de services dépendante transfrontalière, au moyen des documents suivants :

- l'attestation de détachement avec mention de la durée de l'activité (un contrat de travail n'est pas nécessaire en vertu de l'ALCP)
- le contrat de bail à loyer pour le logement (condition: logement convenable)
- la preuve du domicile principal à l'étranger
- en cas de regroupement familial, l'exigence d'un logement convenable pour la famille, séparé du lieu de travail
- le formulaire E101 attestant l'affiliation à une assurance-maladie
- un compte postal ou bancaire personnel, dont ni l'employeur, ni l'agence ne peuvent disposer
- le respect de l'âge minimal fixé dans la législation sur le travail (travail de nuit)
- le respect de la réglementation sur le lieu, les heures et les modalités d'exercice de la prostitution (lieux exposés et soustraits à la vue du public, autres prescriptions de la police du commerce et des autorités compétentes en matière de santé publique)

#### 2.2.3.3 Prestataires de services indépendants

Dans le cadre de l'obligation de collaborer (art. 90 LEtr), le requérant doit apporter la preuve de la prestation de services indépendante transfrontalière, au moyen des documents suivants :

---

<sup>12</sup> Un contrat de travail n'est pas nécessaire en vertu de l'ALCP.

- une déclaration indiquant que l'activité s'exerce en dehors d'un établissement, avec mention de la durée et du lieu d'activité
- un plan d'affaires et des coûts, dans le but de rendre vraisemblable une activité permettant de gagner sa vie (document standard non admis, mention des locaux)
- un contrat de bail à loyer pour le logement (condition: logement convenable)
- en cas de regroupement familial, l'exigence d'un logement convenable pour la famille, séparé du lieu de travail
- le formulaire E101 attestant l'affiliation à une assurance-maladie, à solliciter auprès de la caisse de compensation compétente
- le respect de la réglementation sur le lieu, les heures et les modalités d'exercice de la prostitution (lieux exposés et soustraits à la vue du public, autres prescriptions de la police du commerce et des autorités compétentes en matière de santé publique)

## **2.3 Conditions d'admission des ressortissants de l'UE-2 (Bulgarie et Roumanie)**

### **2.3.1 Séjours non soumis à autorisation**

Les personnes qui se trouvent en Suisse dans le cadre d'un séjour non soumis à autorisation, soit d'un séjour jusqu'à trois mois (touristes, visiteurs et agents d'affaires), ne sont pas autorisées à exercer une activité lucrative. Cela vaut également pour les personnes qui ont été admises en qualité de chercheurs d'emploi ou de non actifs.

### **2.3.2 Séjours soumis à autorisation**

#### 2.3.2.1 Travailleuses du sexe indépendantes

La période transitoire a pris fin le 31 mai 2011 (art. 10 par.1a ALCP). Pour exercer une activité à titre indépendant, une autorisation de séjour est requise aux mêmes conditions que celles applicables aux ressortissants de l'UE-25 (voir ch. 2.2.2.1).

#### 2.3.2.2 Activité dépendante auprès d'un employeur établi en Suisse

La période transitoire s'applique jusqu'en juin 2014, voire 2016. Pour les ressortissants de l'UE-2 exerçant une activité dépendante dans un établissement (voir ch. 2.2.2.2), une autorisation de séjour et de travail est nécessaire dès le premier jour, quelle que soit la durée de l'engagement.

Le propriétaire/directeur/gérant de l'établissement doit requérir une autorisation de séjour et de travail pour son employée auprès de l'autorité cantonale compétente en matière de marché du travail. Les conditions d'admission en vue de l'exercice d'une activité lucrative prévues dans les dispositions transitoires s'appliquent (nombres maximums, ordre de priorité, conditions de rémunération et de travail, cf. art. 10 paragraphe 2b ALCP). En principe, les conditions ne peuvent pas être remplies (voir ch. 4.2.2.1).

#### *Documents nécessaires :*

S'agissant de la preuve d'une activité dépendante, les mêmes documents que ceux exigés pour les salariés de l'UE-25/AELE doivent être fournis (voir ch. 2.2.2.2)

### 2.3.3 Séjours dans le cadre de la procédure d'annonce

La procédure d'annonce<sup>13</sup> s'applique aux deux catégories de personnes ci-dessous, pour autant que la fourniture de prestations de services transfrontalières ou la prise d'emploi ne dépasse pas 90 jours par année civile :

- les prestataires de services indépendants
- les travailleurs détachés par une entreprise établie dans l'UE-27/AELE

La procédure d'annonce ne s'applique toutefois pas aux ressortissants de l'UE-2 qui sont engagés auprès d'un employeur en Suisse. Ces derniers doivent impérativement être au bénéfice d'une autorisation dès le premier jour (art. 10 paragraphe 2b ALCP).

Quant aux prestataires de services indépendants et aux travailleurs détachés ressortissants de l'UE-2, ils sont soumis aux mêmes conditions que celles ayant cours pour les ressortissants de l'UE-25/AELE ayant une activité analogue (voir points 2.2.2.1, 2.2.3.1 et 2.2.3.2). La prostituée qui exerce en Suisse doit impérativement s'annoncer dès le 1er jour, indépendamment de la durée de son activité. Les lieux et le but du séjour doivent être annoncés aux autorités compétentes dès le début de l'activité, au moyen du formulaire correspondant.

## 2.4 États tiers (États non membres de l'UE-27/AELE)

### 2.4.1 Séjours non soumis à autorisation

Les personnes qui se trouvent en Suisse dans le cadre d'un séjour non soumis à autorisation, soit d'un séjour jusqu'à trois mois (touristes, visiteurs et agents d'affaires), ne sont pas autorisées à exercer une activité lucrative. Cela vaut également pour les personnes qui ont été admises en qualité de chercheurs d'emploi ou de non actifs.

### 2.4.2 Activité indépendante ou dépendante exercée par des travailleuses du sexe ressortissantes d'États tiers

Les ressortissants d'États tiers ne sont pas autorisés à exercer une activité dans le secteur érotique, que l'activité soit dépendante ou pas. En effet, ils ne remplissent pas les conditions d'admission en vue de l'exercice d'une activité lucrative (art. 18 ss LEtr).

Il est imaginable qu'un travailleur salarié d'un prestataire de services établi dans un Etat de l'UE-25/AELE soit détaché pour accomplir une prestation de services en Suisse dans le domaine érotique, à condition qu'il prouve qu'il est intégré dans le marché régulier du travail de l'Etat dans lequel est sise la société qui le détache et qu'il apporte les preuves exigées au chapitre 2.2.3.2 (art. 17 let.b ii Annexe I ALCP).

Les ressortissants d'États tiers, titulaires d'un permis B acquis par mariage ou d'un permis d'établissement peuvent exercer la prostitution de manière légale et aux mêmes conditions que les ressortissants d'origine suisse ou de l'UE (art. 34, 38, 42, 43 et 46 LEtr).

---

<sup>13</sup> [http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/themen/fza\\_schweiz-eu-efta/meldeverfahren.html](http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/themen/fza_schweiz-eu-efta/meldeverfahren.html)

### 2.4.3. Artistes de cabaret

Les artistes de cabaret (art. 34 OASA) sont admises en qualité de dépendantes mais ne sont pas autorisées à se prostituer. Dans la pratique toutefois, cette interdiction n'est souvent pas respectée. Pour admettre une artiste de cabaret, les conditions énumérées ci-dessous doivent être réunies :

*Conditions et documents requis:*

- une agence certifiée
- être âgé de 20 ans minimum
- une durée d'engagement de quatre mois consécutifs au moins
- le statut est soumis au pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente
- l'ODM doit être consulté si le contingentement par établissement dépasse 6 artistes
- le salaire minimum doit être respecté
- un compte postal ou bancaire personnel, dont ni l'employeur, ni l'agence ne peuvent disposer
- l'affiliation à une assurance-maladie et accidents couvrant tous les risques

Le statut d'artiste de cabaret est actuellement à l'examen. Sa suppression éventuelle ne sera décidée qu'à l'issue d'une procédure de consultation auprès des cantons et des milieux intéressés.

### 3. Résultats des ateliers d'avril et de juin 2011

#### 3.1 Point de vue des cantons<sup>14</sup>

##### 3.1.1 Problèmes rencontrés par les cantons en relation avec le milieu érotique

###### 3.1.1.1 Ressortissants d'États tiers

a) Certains cantons sont confrontés au problème des ressortissantes d'États tiers, qui viennent en Suisse avec un visa de tourisme et se livrent illégalement à la prostitution dans des bars de rencontres. Cette forme de prostitution illégale est très difficile à contrôler.

b) Les cantons qui appliquent le statut d'artiste de cabaret sont encore et toujours confrontés aux difficultés déjà connues de la soustraction aux prescriptions.

c) Dans la majorité des cantons, le nombre des cabarets recule, la clientèle ayant tendance à se reporter notamment sur les bars de rencontres et les clubs de sauna, qui gagnent en importance.

###### 3.1.1.2 Ressortissants des États de l'UE/AELE

a) Les participants aux deux ateliers sont conscients du fait que des mesures pour lutter contre la prostitution illégale des ressortissants de l'UE-25/AELE sont fortement limitées, en raison de la libre circulation des personnes dont elles peuvent se prévaloir. En pratique, une marge de manœuvre n'existe qu'à l'égard des ressortissants de l'UE-2. Les prostituées dépendantes ne sont en règle générale pas autorisées, les conditions du marché du travail leur étant applicables (nombres maximums, ordre de priorité, etc.).

b) Les conditions en tant que salariés étant quasiment impossibles à remplir pour les ressortissants de l'UE-2, ces derniers tentent de s'annoncer comme prestataires de services indépendants ou d'obtenir un statut d'indépendants (indépendance fictive). Les cantons s'attendent à une recrudescence du phénomène. Le canton de Berne a renforcé depuis longtemps ses contrôles pour essayer d'endiguer cette pratique (les prostituées indépendantes doivent produire un plan d'affaires). À la différence des autres cantons, le canton de Bâle-Ville n'admet que les prostituées salariées; celles-ci exercent leur activité essentiellement dans des salons et les gérants de ces établissements ont l'obligation de les annoncer aux autorités.

c) La différence de pratiques d'un canton à l'autre constitue l'un des principaux problèmes. Cette hétérogénéité provoque bien souvent des inégalités de traitement (certains cantons délivrent facilement des permis L à des prostituées qui, le jour même, s'établissent dans un autre canton jugé plus rentable pour l'exercice de leur activité).

d) La procédure d'annonce est problématique pour certains cantons. La mobilité géographique et professionnelle instaurée par l'accord sur la libre circulation des personnes permet aux prostituées de se déplacer librement en Suisse et de se rendre occasionnellement à l'étranger. Les autorités cantonales ont dès lors du mal à garder une vue d'ensemble de la situation. Très souvent, l'autorité ne sait pas où se trouvent les personnes. Nombreuses sont celles qui passent dans la clandestinité.

---

<sup>14</sup> Voir aussi à ce sujet les annexes 6.1 au présent rapport.

e) La question de la traite des êtres humains a aussi été mentionnée à plusieurs reprises. La prostitution ayant tendance à s'exercer de plus en plus dans des appartements privés, il est très difficile pour les autorités d'effectuer des contrôles, d'autant plus que ces logements sont fréquemment loués par des personnes « neutres », qui les sous-louent à leur tour à des souteneurs.

### 3.1.2 Priorités et mesures

Au vu de ce qui précède et pour les représentants des services cantonaux de la migration, les mesures à prendre doivent se concentrer dans le domaine de la libre circulation des personnes, et non à l'endroit des ressortissants d'Etats tiers. Les ressortissants de l'UE-2, à savoir la Bulgarie et la Roumanie, requièrent une intervention urgente (indépendance fictive, traite d'êtres humains).

Des mesures s'imposent également pour harmoniser les pratiques cantonales, pour lutter contre l'indépendance fictive et la traite des êtres humains, et pour renforcer les contrôles en relation avec la mobilité géographique.

Pour pouvoir combattre efficacement le phénomène de l'indépendance fictive, des contrôles plus stricts devraient être entrepris. Ainsi, par exemple, les possibilités offertes par la procédure d'annonce devraient être mieux utilisées. Concrètement, les prostituées devraient être interrogées en personne au guichet et les documents produits pour attester l'exercice d'une activité indépendante faire l'objet d'un examen minutieux.

L'une des priorités des services cantonaux de la migration est le renforcement de la coopération entre cantons pour lutter ensemble contre les abus dans le "milieu érotique".

### 3.1.3 Collaboration avec les services cantonaux

Les contacts sont étroits entre services cantonaux chargés des questions en relation avec le "milieu" (par exemple services de conseils) et autorités cantonales de la migration. La coopération est constructive au sein des différents groupes de travail créés à cet effet et la bonne collaboration avec les forces de police cantonales et municipales a été soulignée, en particulier avec la police de la ville de Zurich et la police des étrangers de la ville de Berne.

## 3.2 Point de vue des autorités fédérales

### 3.2.1 Police judiciaire fédérale (PJF)

L'examen des dossiers de victimes de la traite des êtres humains révèle que la Roumanie, la Hongrie et la Bulgarie sont les pays les plus touchés par le phénomène de la traite des individus (victimes; voir annexes 6.4 et 6.5). Les enquêtes menées en matière de traite des êtres humains et d'exploitation sexuelle concernent essentiellement des personnes de nationalité hongroise. On observe néanmoins une hausse du nombre de ressortissants bulgares sur la scène suisse, ce qui laisse à penser que le nombre d'enquêtes concernant des Bulgares va lui aussi augmenter.

Des contrôles systématiques sont absolument nécessaires et dans ce cadre, la PJF salue l'obligation de produire un plan d'affaires. Une harmonisation générale des pratiques cantonales est en tous les cas souhaitée.

Une attention particulière doit être accordée à la reconnaissance et à l'identification des victimes. Le témoignage des victimes est déterminant pour l'issue des enquêtes et l'administration des preuves. Les mécanismes de coopération et la collaboration proprement dite entre les autorités migratoires, les autorités de poursuite pénale (police judiciaire, ministère public) et les organisations de protection des victimes (par ex. Centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes, FIZ<sup>15</sup>) revêtent une importance essentielle. Dans chaque cas, la possibilité, prévue par la loi, d'accorder un délai de réflexion aux victimes et aux témoins de la traite d'êtres humains doit être prise en compte (art. 35 ss de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative; OASA). La liste de contrôle en annexe (annexe 6.6) est un instrument utile pour identifier des victimes de la traite d'êtres humains.

### **3.2.2 Office fédéral des migrations (ODM)**

Les représentants de l'ODM soulignent les changements juridiques intervenus depuis la situation de départ, en particulier depuis le 1er mai 2011 avec la libre circulation complète des ressortissants de l'UE-8. Elle a réduit encore plus la marge de manœuvre des autorités. Quant aux travailleurs indépendants bulgares et roumains, ils bénéficient de la libre circulation complète depuis le 1er juin 2011. Des pratiques cantonales différenciées sont néanmoins observées. La procédure d'approbation pourrait le cas échéant y remédier et uniformiser la pratique. En outre, des mesures d'éloignement demeurent possibles malgré le cadre strict imposé par l'accord sur la libre circulation des personnes (sauvegarde de l'ordre public).

### **3.3 Fixation des priorités**

Le bilan de situation révèle que le cadre est bien défini et que la marge de manœuvre des autorités est réduite en ce qui concerne les ressortissants d'Etats tiers. Les possibilités de sanctionner la migration illégale existent et sont suffisantes. Les décisions de renvoi et les interdictions d'entrée sont des outils efficaces pour endiguer la prostitution illégale.

En revanche, en ce qui concerne les États bénéficiant de la libre circulation des personnes (surtout les États de l'UE-2, mais aussi les États de l'UE-25/AELE), des mesures sont de toute évidence nécessaires dans les domaines suivants :

- harmonisation des pratiques cantonales
- procédure d'annonce
- délimitation entre les prostituées indépendantes et dépendantes

---

<sup>15</sup> Centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes

## 4. Mesures à prendre dans le domaine du "milieu"

### 4.1 A l'égard des ressortissants d'États tiers

#### 4.1.1 Prostitution

Les dispositions de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) et de ses ordonnances d'exécution sont suffisantes pour lutter efficacement contre l'exercice illégal de la prostitution des ressortissants d'États tiers. Dans la pratique, aucune autorisation de courte durée ou de séjour n'est délivrée pour pratiquer la prostitution. Les conditions d'admission prévues aux art. 21 à 23 LEtr pour l'exercice d'une telle activité ne sont manifestement pas remplies.

La prostitution est une activité lucrative soumise à autorisation. Les personnes interceptées lors de contrôles et qui ne possèdent pas l'autorisation requise sont sanctionnées par les autorités cantonales compétentes (art. 115, al. 1, let. c, LEtr) et renvoyées (art. 64, al. 1, let. a et b, LEtr). Sur cette base, l'ODM prononce ensuite une interdiction d'entrée d'une durée allant de cinq à dix ans, conformément à l'art. 67 LEtr. Cette pratique a été régulièrement confirmée par le Tribunal administratif fédéral.

#### 4.1.2 Artistes de cabaret

Les problèmes liés au statut d'artiste de cabaret sont connus. Contrairement à ce qui est prévu par les dispositions légales (art. 12, al. 3, LEtr et art. 34 OASA<sup>16</sup>) et les directives de l'ODM, les artistes de cabaret sont souvent contraintes d'inviter les clients à consommer de l'alcool et à exercer la prostitution, de manière illégale. La danse proprement dite - totalement ou à moitié déshabillée - a tendance à être reléguée au second plan. Pour les organisations féminines, le statut d'artiste de cabaret garantit néanmoins une certaine protection, à condition que les autorités compétentes effectuent des contrôles systématiques. Par ailleurs et avec ce statut, une exception aux conditions d'admission des travailleurs ressortissants d'Etats tiers a été créée pour cette catégorie d'étrangers. Cette exception se trouve toutefois en contradiction avec la politique d'admission du Conseil fédéral adoptée à l'égard des ressortissants d'Etats tiers, qui n'autorise que les travailleurs qualifiés et hautement qualifiés.

Certains cantons renoncent aujourd'hui déjà à l'admission des artistes de cabaret ressortissantes d'Etats tiers. Dans d'autres cantons, la suppression du statut est à l'examen.

### 4.2 A l'égard des ressortissants d'États de l'UE/AELE

#### 4.2.1. Point de départ

Au sein des ressortissants de l'UE/AELE, il faut distinguer entre :

- les personnes encore soumises aux dispositions transitoires sur l'accès au marché du travail prévues dans l'accord sur la libre circulation des personnes et les protocoles additionnels, soit les ressortissants bulgares et roumains (protocole sur l'extension de la libre circulation des personnes à la Bulgarie et à la Roumanie, RS 0.142.112.681.1 ; voir ch. 2.3)

---

16 Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)

<http://www.admin.ch/ch/f/rs/1/142.201.fr.pdf>

- les personnes qui bénéficient de la liberté complète de circulation (ressortissants des États de l'UE-25 et de l'AELE). Pour ces ressortissants, il n'est plus possible de contrôler l'accès au marché suisse du travail. Des limitations restent possibles uniquement dans le cadre des prescriptions prévues par l'accord sur la libre circulation des personnes (art. 1<sup>er</sup> et 5 ALCP et art. 5, 6, 7, 12 et 13 de l'annexe I à l'ALCP; RS 0.142.112.681 ; voir chiffre 2.2).

#### 4.2.2. Marge de manoeuvre pour les ressortissants de l'UE-2

##### 4.2.2.1 Distinction entre activité lucrative salariée et indépendante ou la prestation de services

Pour contrôler la prostitution des ressortissants de l'UE-2, il existe encore un contrôle de droit des étrangers et du marché du travail pour la personne qui entend exercer son activité de manière dépendante et pour délimiter l'activité dépendante et l'activité indépendante.

Les ressortissants de l'UE-2 n'obtiennent une autorisation de courte durée ou une autorisation de séjour pour exercer une activité salariée que si les conditions du marché du travail sont remplies (nombres maximums, ordre de priorité, conditions de travail et de rémunération; voir chiffre 2.3.2.2). Ces conditions ne sont généralement pas remplies pour exercer la prostitution comme dépendante en Suisse. La priorité dont bénéficient les travailleurs indigènes et les ressortissants de l'UE-25/AELE est, à elle seule, un motif suffisant pour refuser l'admission. Il existe suffisamment de possibilités de recruter des prostituées en Suisse et dans l'UE-25/AELE.

Ceci a pour effet d'augmenter le nombre des demandes d'autorisations de travail comme prostituée indépendante. Le protocole sur l'extension de la libre circulation des personnes à la Bulgarie et à la Roumanie ne prévoit dans ce cas aucune limitation "marché du travail". Les personnes qui veulent exercer une activité indépendante en Suisse doivent simplement produire la preuve de leur indépendance aux autorités (art. 12, al. 1, annexe I à l'ALCP). Cela vaut en principe indépendamment du fait que la personne souhaite travailler dans le cadre de la procédure d'annonce (prestation de services transfrontalière indépendante de plus de 90 jours par année civile) ou dans le cadre de la procédure d'autorisation (voir chiffre 2.3.3).

Dans les deux cas susmentionnés, les autorités compétentes doivent vérifier si l'activité envisagée est véritablement une activité indépendante ou s'il ne s'agit pas plutôt d'une indépendance fictive. Lorsqu'une personne entend se prostituer, se pose toujours la question de savoir si elle peut vraiment être indépendante ou s'il ne s'agit pas d'une prise d'emploi. Dans de nombreux cas, la prostituée fournit une prestation dans un salon ou un autre établissement de ce type, ceci pour le compte d'un employeur. C'est du moins l'interprétation du Tribunal fédéral (voir ATF 128 IV 170). Toujours selon la jurisprudence, cette notion large et effective de l'employé vaut aussi sous le nouveau droit (ATF 6B\_39/2011 du 10.6.2011 relatif à l'art. 117, al. 1, LETr). Elle est déterminante pour la décision d'admission au sens des dispositions du droit des étrangers (directives sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes [OLCP] ; voir chiffre 2.3.2.1). Dans ces cas-là, l'activité ne peut pas être considérée comme indépendante, mais doit être assimilée à une prise d'emploi auprès d'un employeur en Suisse, soumise aux conditions d'admission du marché du travail. Cela vaut aussi pour les ressortissants de l'UE-2 (cf. chiffre 2.3.3.2).

Pour détecter les cas d'indépendance fictive, il est impératif de procéder à toutes les clarifications nécessaires. Les autorités doivent exiger des prestataires de services érotiques indépendants qu'ils produisent une série de documents (voir chiffre 2.3.2.1 : plan d'affaires, attestation d'annonce auprès de l'AVS et des autorités fiscales, etc.) et, chaque fois que cela est possible, qu'ils se présentent en personne au guichet pour la procédure d'annonce. Ces personnes ne devraient pas pouvoir s'annoncer uniquement par voie électronique vu les risques d'utilisation de fausses identités. Le surcroît de travail qui en découle se justifie si l'on veut lutter contre les abus. L'obligation, pour les prestataires de services, de s'annoncer en personne ne va pas à l'encontre des dispositions de l'ALCP, qui prévoit, à l'art. 17 ALCP, que des prescriptions supplémentaires peuvent être édictées pour protéger des biens juridiques. La procédure d'annonce en personne n'est pas non plus contraire à l'interdiction de la discrimination figurant à l'art. 2 ALCP.

Les ressortissants d'États de l'UE-2 qui, dans le cadre de la procédure d'annonce, font de fausses déclarations et annoncent de façon mensongère une activité indépendante induisent les autorités en erreur et se rendent ainsi punissables (art. 118 LETr). Un nouveau séjour en Suisse n'est possible que si la personne possède une autorisation de séjour de courte durée ou une autorisation de séjour comme dépendante. L'octroi de cette autorisation suppose néanmoins que les conditions d'admission en vue de l'exercice d'une activité lucrative soient remplies, faute de quoi la personne peut être renvoyée.

#### 4.2.2.2 Mesures d'éloignement

Les ressortissants de l'UE-2 qui ne remplissent pas les conditions pour exercer une activité lucrative à titre dépendant ou indépendant peuvent être renvoyés.

Dans les cas graves, des mesures d'éloignement au sens du droit des étrangers sont à examiner lorsque la personne, ressortissante de l'UE, pratique la prostitution de manière répétée sans s'annoncer, et ceci comme prestataire indépendant, ou se livre à la prostitution sans autorisation en tant que salariée.

Une interdiction d'entrée conformément à l'art. 67 LETr peut être prononcée nonobstant le cadre strict posé par l'ALCP si l'attitude de la personne laisse à penser qu'elle persistera dans son comportement et qu'il existe, dès lors, un risque concret de récidive. Il doit être pratiquement établi qu'en cas de retour en Suisse, la personne contreviendra de nouveau à l'ordre juridique suisse. Cette violation répétée de biens juridiques publics importants justifie la mesure d'éloignement. Si la personne ne s'amende pas et qu'elle enfreint, à de réitérées reprises, les dispositions régissant la protection de la sécurité publique, il existe une menace suffisamment grave pour l'intérêt général, même si prises isolément, les infractions commises ne revêtent pas une gravité particulière<sup>17</sup>.

En d'autres termes, les autorités peuvent demander à l'ODM de prononcer une interdiction d'entrée en Suisse si les infractions aux prescriptions en matière d'annonce et d'autorisation sont répétées, s'il y a mépris réitéré des zones réservées à la prostitution ou encore de fausses déclarations répétées sur l'exercice d'une activité indépendante.

---

<sup>17</sup> Circulaire ODM du 4 juin 2010 sur la mendicité et la délinquance des ressortissants de l'UE /AELE : [http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen\\_und\\_kreisschreiben/weisungen\\_fza/20100604-rs-bettelei-f.pdf](http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weisungen_fza/20100604-rs-bettelei-f.pdf) )

#### 4.2.2.3 Artistes de cabaret ressortissantes de l'UE-2

Il n'est pas possible de limiter l'admission des artistes de cabaret en provenance de l'UE-2. Elles bénéficient en particulier de la priorité sur les artistes en provenance des États tiers. Si les conditions de travail et de rémunération fixées dans les directives de l'ODM et les nombres maximums prévus dans le protocole sont respectées, les conditions d'admission sont réunies.

#### **4.2.3. Mesures possibles à l'égard des ressortissants de l'UE-25 et de l'AELE**

Il n'est guère possible de restreindre l'accès au marché suisse du travail des ressortissants de l'UE-25 et de l'AELE. Seule une distinction peut être faite entre une activité lucrative indépendante ou salariée et une prestation de services transfrontalière dans le cadre de la procédure d'annonce.

Même si les dispositions transitoires ne s'appliquent plus aux États de l'UE-8 depuis le 1<sup>er</sup> mai 2011, les ressortissants de l'UE-25 et de l'AELE doivent démontrer aux autorités leur indépendance (art. 12, annexe I à l'ALCP). Les contrôles auprès des prostituées, mais aussi auprès de toute personne souhaitant travailler comme indépendante, se justifient. En effet, l'ALCP prévoit des conditions d'admission différentes selon qu'il s'agit de travailleurs salariés ou de travailleurs indépendants. A la situation juridique sont liées des conséquences juridiques. Un droit aux prestations sociales n'est conféré qu'au travailleur dépendant alors que l'indépendant doit disposer de moyens financiers propres et suffisants. Le droit à l'aide sociale est exclue pour l'indépendant et conduit à la perte du droit de séjour en Suisse comme travailleur indépendant.

Ici aussi, les autorités compétentes doivent vérifier si l'activité ou la prestation de services transfrontalière prévue est véritablement une activité indépendante ou s'il ne s'agit pas plutôt d'une indépendance fictive. Pour déceler les cas d'indépendance fictive, il est impératif de procéder aux investigations nécessaires, également auprès des ressortissants de l'UE-25.

Les autorités doivent exiger des prestataires indépendants du milieu érotique qu'ils produisent une série de documents (voir ch. 2.2.2.1 : plan d'affaires, attestation d'annonce auprès de l'AVS et des autorités fiscales, etc.) et, chaque fois que cela est possible, qu'ils se présentent en personne au guichet pour la procédure d'annonce. Ces personnes ne devraient pas pouvoir s'annoncer de façon anonyme par voie électronique.

À la différence des ressortissants de l'UE-2, les ressortissants de l'UE-25 et de l'AELE peuvent se prévaloir dans tous les cas d'un droit à l'exercice d'une activité lucrative indépendante ou salariée, respectivement à exercer comme prestataire de services transfrontalier. Les conditions d'admission au marché du travail ne leur sont plus applicables. Dès lors, une prise d'emploi comme prostituée dans le milieu érotique est possible au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral (voir plus haut). En outre, des mesures d'éloignement ne peuvent être prononcées que dans des cas particulièrement graves (voir ch. 4.2.2.2.).

#### Artistes de cabaret ressortissantes de l'UE-25/AELE

Les ressortissants de l'UE-25 et de l'AELE bénéficient, dans ce domaine également, d'une totale liberté de circulation. Aucune limitation n'est possible.

## 5. Conclusions et recommandations

### 5.1 A l'égard des ressortissants d'États tiers

#### 5.1.1 Conclusions

Pour les ressortissants d'États tiers, les dispositions en vigueur sont suffisantes pour lutter efficacement contre la prostitution illégale. En plus des dispositions pénales prévues par la LEtr (art. 115 ss LEtr), le droit des étrangers prévoit des mesures ciblées, à savoir le renvoi (art. 64 LEtr) et l'interdiction d'entrée (art. 67 LEtr). Un certain besoin de légiférer existe néanmoins et à certaines conditions pour les artistes de cabaret. Le statut fait actuellement l'objet d'un examen.

#### 5.1.2 Recommandations

La pratique actuelle en matière d'application des prescriptions de droit des étrangers est poursuivie et demeure inchangée. Les cantons ont la possibilité, aujourd'hui déjà, de renoncer à l'admission des artistes de cabaret, ressortissantes des Etats tiers.

### 5.2 A l'égard des ressortissants de l'UE-2

#### 5.2.1 Conclusions

Compte tenu de la mobilité géographique et professionnelle dont bénéficient les ressortissants de l'UE-2 une fois admis sur le marché du travail (art. 8 de l'annexe I à l'ALCP), il faut veiller à ce qu'**aucune** autorisation de courte durée ou de séjour ne soit délivrée à des prostituées dépendantes (salariées). Dans le cadre de la procédure d'annonce ou d'autorisation, il importe d'examiner s'il n'y a pas d'indépendance fictive. À cette fin, il y a lieu d'instaurer, pour les personnes qui entendent exercer la prostitution, une obligation de s'annoncer en personne aux autorités (et non par voie électronique). En cas d'infractions répétées aux prescriptions en matière d'annonce et d'autorisation, de non-respect réitéré des zones réservées à la prostitution ou de fausses déclarations répétées aux autorités sur l'exercice d'une activité indépendante, l'ODM prononcera une interdiction d'entrée de trois ans au plus.

#### 5.2.2 Recommandations

Les prostituées dépendantes ne sauraient être autorisées, car il n'est pas exclu que les dispositions sur l'ordre de priorité ne soient pas respectées. Afin de garantir une pratique uniforme, l'admission des ressortissants bulgares et roumains en vue de l'exercice d'une activité salariée sera soumise à la procédure d'approbation prévue par l'art. 85, al. 1, let. a, OASA.

Dans le cadre de la procédure d'annonce et d'autorisation, les conditions fixées pour démontrer l'exercice d'une activité indépendante (par ex. obligation de présenter un plan d'affaires) doivent faire l'objet d'un examen minutieux et approfondi. Le requérant devra se présenter autant que possible, personnellement auprès des autorités et s'annoncer ([et pas se limiter à la](#) procédure d'annonce par voie électronique). Pour les prostituées, il faut partir de l'idée qu'il s'agit d'une prise d'emploi.

Des contrôles réguliers s'imposent également après l'octroi de l'autorisation pour vérifier que les conditions d'admission sont toujours remplies et s'assurer, en particulier, que la personne continue d'exercer une activité dépendante.

En cas d'infractions répétées aux dispositions en vigueur et s'il est vraisemblable que la personne persistera dans son comportement, les autorités compétentes demanderont à l'ODM qu'il prononce une mesure d'éloignement.

L'opportunité d'adopter, au niveau cantonal ou communal, des lois ou des ordonnances spécifiques sur la prostitution, des règlements de police du commerce ou de plan de zones, ou d'autres autorisations de commerce doit être examinée. L'adoption de ce type de mesures offrirait des possibilités supplémentaires d'endiguer la prostitution illégale. Elles viseraient toutes les prostituées, indépendamment de leur nationalité, et ne seraient pas contraires à l'interdiction de discrimination figurant à l'art. 2 ALCP. L'ODM ne peut cependant pas entreprendre de tels projets législatifs, dans la mesure où ils relèvent de la compétence des cantons.

### **5.3. A l'égard des ressortissants de l'UE-25 et de l'AELE**

#### **5.3.1. Conclusions**

Les autorités doivent continuer d'effectuer des contrôles de la procédure d'annonce et d'autorisation, afin de s'assurer qu'il ne s'agit pas d'un cas d'indépendance fictive. À cet effet, il semble judicieux, en plus de la procédure d'annonce en ligne, de convier les prostituées à un entretien personnel. En cas d'infractions graves et répétées aux prescriptions en matière d'annonce et d'autorisation, de non-respect à plusieurs reprises des zones réservées à la prostitution ou de fausses déclarations répétées aux autorités concernant l'exercice d'une activité indépendante, l'ODM prononcera une interdiction d'entrée de trois ans au plus.

#### **5.3.2 Recommandations**

Dans le cadre de la procédure d'annonce et d'autorisation, les conditions fixées pour attester l'exercice d'une activité indépendante (par ex. obligation de présenter un plan d'affaires) doivent faire l'objet d'un examen minutieux et approfondi. Le demandeur devra, autant que possible, s'annoncer personnellement aux autorités (pas de procédure d'annonce par voie électronique).

En cas d'infractions répétées aux dispositions en vigueur et s'il est manifeste que la personne persistera dans son comportement, les autorités compétentes demanderont à l'ODM qu'il prononce une mesure d'éloignement.

## 6. Annexes

6.1	Pratiques des cantons .....	23
	a) Le canton de Berne.....	23
	b) Le canton de Zurich .....	25
	c) Le canton de Bâle-Ville .....	26
	d) Le canton de Soleure.....	27
	e) Le canton de Genève .....	28
	f) Le canton du Tessin .....	31
6.2	Problématique liée aux milieux de la prostitution : pratiques de l'Allemagne et de l'Autriche .....	32
6.3.	Problématique liée aux milieux de la prostitution : pratique des Pays-Bas.....	34
6.4	Statistiques : Rapport annuel 2010 de l'Office fédéral de la Police (fedpol) .....	36
6.5	Volet du rapport annuel 2010 de fedpol : La traite des êtres humains .....	36
6.6	Liste de contrôle pour l'identification des victimes de la traite d'êtres humains.....	36

## 6.1 Pratiques des cantons

### a) Le canton de Berne

#### Contexte général

La prostitution est une activité légale – pour autant qu'elle soit exercée dans le respect du cadre et des obligations imposés par la loi – qui bénéficie de la protection conférée par la Constitution fédérale comme garantie de la liberté économique. À la différence d'autres secteurs économiques, le milieu érotique évolue constamment et se distingue par sa très grande hétérogénéité. Un autre aspect essentiel qui la distingue de nombreuses autres activités économiques est le fait que la prostitution peut entraîner de graves dangers, selon la manière dont elle est exercée. Il est donc indéniable que les travailleurs du sexe doivent bénéficier d'une protection accrue face aux risques d'exploitation, d'abus et de maladie. Ces personnes ont besoin de davantage d'informations et d'offres de prévention, non seulement en raison de leur vulnérabilité, mais aussi parce que les normes juridiques régissant les milieux dans lesquelles elles évoluent sont complexes. Un travail efficace d'information, de prévention et de contrôle est indispensable tant pour les travailleurs du sexe que pour la population, qui voit ainsi baisser les nuisances générées par cette activité.

La prostitution est exercée essentiellement par des femmes (90 % environ), même si le phénomène de la prostitution masculine est aussi connu. Certains hommes qui se prostituent sont des travestis. Dans le cadre de ses contrôles, la police des étrangers de la ville de Berne a aussi toujours plus fréquemment à faire à des transsexuels. Les femmes actives dans le milieu érotique sont pour la plupart des étrangères, principalement des ressortissantes des nouveaux États membres de l'UE et d'autres pays d'Europe de l'Est.

La mise en œuvre de l'accord sur la libre-circulation des personnes entre la Suisse et l'UE a facilité l'admission de travailleurs étrangers en provenance de l'UE et de l'AELE : lorsque l'activité lucrative ne dépasse pas 90 jours par année civile, une annonce (en ligne) auprès des autorités compétentes est suffisante. Cette procédure simplifiée s'est traduite par une augmentation du nombre des travailleurs actifs dans les milieux de l'érotisme notamment. La police des étrangers de la ville de Berne a constaté que les informations fournies dans les formulaires d'annonce (concernant le pays d'origine, l'adresse en Suisse, les numéros de téléphone et d'autres données personnelles) pour attester le statut de travailleur indépendant sont très souvent fantaisistes, ce que confirment également les clarifications en matière de police des étrangers effectuées dans des pays de provenance comme la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Bulgarie et la Slovaquie.

Suspectant que derrière ces annonces se cachent en réalité des « intermédiaires » organisés et que, plus que d'activité indépendante, il est ici question d'indépendance fictive, les autorités concernées de la ville et du canton ont renforcé leur coopération, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des directives de l'ODM relatives à l'ALCP, qui disposent que dans le milieu érotique, l'admission dans le cadre de la procédure d'annonce n'est possible que si la personne exerce son activité en qualité de travailleur indépendant et que toute relation de dépendance vis-à-vis d'un « intermédiaire » ou d'un « coach » peut être exclue. L'un des critères appliqués pour s'assurer du statut d'indépendant est l'obligation de produire un plan d'affaires. Celui-ci est examiné à l'occasion d'entretiens où sont passés en revue l'offre de prestations, les mesures publicitaires (annonces, site internet avec photos, etc.), le chiffre d'affaires prévu, le paiement des cotisations sociales, l'affiliation à l'AVS en tant qu'indépendant et les conditions de logement.

Ces investigations doivent permettre :

- d'identifier les déclarations mensongères (documents falsifiés, protection des mineurs, etc.) ;
- d'améliorer les chances de détecter les situations de contrainte ;
- de s'assurer que la personne dispose bien d'une couverture d'assurance maladie ;

- de donner à la personne des premières informations sur ses droits, mais aussi sur ses obligations et les règles à observer ;
- de recueillir des renseignements sur les tendances et les évolutions en cours dans ces milieux ;
- de rendre la ville de Berne moins attrayante pour les travailleurs du sexe étrangers.

### Pratique de la ville et du canton de Berne

La procédure ci-dessus est appliquée en ville de Berne depuis le mois de mars 2009 et, à l'échelle de tout le canton, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2009. Sa mise en œuvre (clarifications, entretiens et contrôles) mobilise des ressources importantes des autorités concernées. Les contrôles effectués pour s'assurer du statut de travailleur indépendant n'ont pas pour but de prévenir l'exercice de la prostitution, mais visent à protéger les personnes qui la pratiquent. Malgré quelques avis divergents, la police des étrangers de la ville de Berne tire un bilan positif de l'instauration de cette nouvelle procédure de contrôle. Ni la police cantonale, ni la police des étrangers de la ville n'a enregistré, depuis lors, une hausse significative de la prostitution illégale.

En 2010, le canton de Berne (villes de Berne, Bienne et Thounne comprises) a enregistré 1'244 requêtes. Un entretien personnel a été mené dans 429 cas. Au total, 770 demandes ont abouti à une décision positive à l'issue de la procédure d'annonce. Dans 348 cas, les autorités ont délivré un permis L dans le cadre de la procédure d'autorisation. Enfin, 126 demandes ont été rejetées.

De janvier à la fin de mai 2011, 540 demandes ont été enregistrées : un entretien personnel a été mené dans 151 cas. Au total, 390 demandes ont abouti à une décision positive à l'issue de la procédure d'annonce. Dans 102 cas, les autorités ont délivré un permis L dans le cadre de la procédure d'autorisation. Enfin, 48 demandes ont été rejetées.

Le modèle de gestion « MOSAIK » mis en œuvre par la ville de Berne (qui englobe tous les contrôles prévus, des entretiens et la correspondance) a permis d'éviter un développement incontrôlé de la prostitution de rue et, de manière générale, de l'industrie du sexe. Il y a lieu de signaler, néanmoins, que cette démarche n'est pas forcément appropriée pour toutes les régions. La stratégie mise en œuvre dans un cas concret doit en effet définir un cadre politique qui reflète les spécificités, les traditions culturelles et les institutions locales et qui préserve les divers intérêts en jeu. La prostitution est une thématique complexe, où interviennent des considérations d'ordre moral, scientifique et politique, mais aussi d'ordre économique et institutionnel. À Berne, les autorités sont parvenues à ramener une certaine transparence dans ces milieux qui flirtent parfois avec l'illégalité (contrainte, violence, criminalité).

4 juillet 2011

SERVICE CHARGÉ DU CONTRÔLE DES HABITANTS,  
DES MIGRATIONS ET DE LA POLICE DES ÉTRANGERS  
DE LA VILLE DE BERNE



A. Ott, responsable du service

## b) Le canton de Zurich

### **Pratique du canton et prostitution exercée par des femmes en provenance de l'UE-27**

Qu'elles exercent dans la rue ou dans des salons, les prostituées sont toutes considérées comme des prestataires de services indépendantes. C'est donc la procédure d'annonce qui s'applique dans leur cas.

#### Prostitution de rue

Un projet pilote a été lancé à Zurich le 6 juin 2011. Depuis cette date, la police de la ville soumet les ressortissantes de tous les États de l'UE-27 qui veulent se prostituer dans les rues de Zurich à un contrôle approfondi pour s'assurer qu'elles exercent leur activité en tant qu'indépendantes. Un entretien est mené avec chacune d'elles, dans sa langue. Il s'agit de vérifier si la femme a véritablement un statut d'indépendante ou si elle est forcée à se prostituer. Cet entretien est aussi l'occasion de vérifier l'authenticité des documents d'identité et de s'assurer que la femme a bien conclu une assurance-maladie. Ce n'est qu'une fois que la police municipale a confirmé le statut d'indépendante, que l'Office de l'économie et du travail délivre une attestation d'annonce à ces femmes. Ce document les autorise à exercer la prostitution pendant 90 jours au plus par année civile.

Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions quant à l'efficacité de cette pratique, dont le but initial est de réduire le nombre de prostituées dans les rues de Zurich et, partant, d'atténuer les problèmes dérivés de ce phénomène. Si les chiffres enregistrés jusqu'ici indiquent un recul, on ne peut exclure qu'ils repartent à la hausse ces prochains mois. L'expérience a montré que les acteurs de ce domaine s'adaptent très vite aux nouvelles circonstances.

#### Prostitution dans les salons de massage

Les femmes travaillant dans des salons de massage doivent annoncer leur activité par voie électronique. Les ressortissantes de l'UE doivent en outre se rendre en personne à l'Office de l'économie et du travail, munies d'une pièce d'identité et d'une convention d'utilisation des locaux conclue avec le salon. Un entretien pour examiner de plus près le statut d'indépendante n'est pas prévu. Là aussi, l'attestation d'annonce les autorise à exercer la prostitution pendant 90 jours au plus par année civile.

Cristina Micieli, le 7 septembre 2011

Office de l'économie et du travail

Direction de l'économie publique du canton de Zurich

**c) Le canton de Bâle-Ville****Pratique du canton de Bâle-Ville à l'égard des prostituées en provenance de l'UE-25 et de Bulgarie et Roumanie**

---

Les femmes en provenance de l'UE qui exercent la prostitution dans un salon de massage, un sauna ou un hôtel ne sont pas autorisées comme indépendantes, précisément parce qu'elles utilisent l'infrastructure de ces établissements (voir ATF 128 IV 170). Les gérants de salons érotiques annoncent, par voie électronique, les femmes qui exercent la prostitution à Bâle pendant quelques jours ou semaines seulement. En mai et juin 2011, plus de 400 annonces sont parvenues aux autorités. Près d'un tiers concernaient des femmes de l'UE-8.

Les restrictions d'accès au marché du travail s'appliquant encore à l'égard des ressortissants de l'UE-2, aucune autorisation de travail pour exercer dans un salon ou un autre établissement n'est délivrée à des prostituées en provenance de Bulgarie ou de Roumanie.

Les prostituées ressortissantes de l'UE-25 et de l'UE-2 ne sont admises en qualité d'indépendantes qu'à la condition qu'elles exercent leur activité dans des locaux qu'elles louent elles-mêmes. Les autorités vérifient que ces femmes, qui travaillent généralement toute l'année dans le canton de Bâle-Ville, remplissent bien les conditions fixées en la matière (identité, situation financière, preuve du statut d'indépendante, plan d'affaires, extrait du registre du commerce, attestation de la caisse de compensation AVS, etc.). Certains de ces documents ne pouvant, bien souvent, pas être produits au début de l'activité, les autorités procèdent à un nouveau contrôle après six mois. Si les critères fixés ne sont toujours pas remplis, la personne se voit généralement retirer son autorisation. En revanche, les prostituées qui remplissent les conditions du statut de travailleuses indépendantes obtiennent une autorisation de séjour UE/AELE d'une durée de cinq ans.

Antonina Stoll

Responsable de l'Office de l'économie et du travail

du canton de Bâle-Ville

Section conditions de travail

Basel, le 9 août 2011 /ASt

## d) Le canton de Soleure

### Pratique du canton en général

Les demandes d'admission de personnes en provenance de l'UE-27 actives dans l'industrie de l'érotisme sont approuvées, dès lors que tous les documents requis sont joints à la demande et que toutes les conditions fixées sont remplies.

Les expériences faites ces dernières années montrent que même si les dispositions régissant ce domaine d'activité sont claires, leur mise en œuvre concrète dans le cadre de la procédure d'annonce pose des difficultés notables.

### Problèmes d'ordre général liés aux milieux de l'érotisme

- Même si l'adresse est connue, la remise du courrier n'est pas possible (par ex. parce qu'il n'y a pas de boîte aux lettres).
- Des vérifications plus poussées révèlent fréquemment que certaines entreprises ou certains noms d'entreprises n'existent pas.
- Il n'est pas possible d'adresser du courrier à des sociétés qui n'ont indiqué qu'un numéro de téléphone comme numéro de contact et qui ne sont pas enregistrées.
- Il arrive souvent que les femmes qui déposent une demande ne restent dans le canton que quelques jours ou semaines (les régions périphériques n'offrent pas de perspectives de gain suffisantes).
- Certains documents font défaut, l'échange de correspondance n'est pas possible pour diverses raisons (voir plus haut).
- Les personnes qui déposent une demande ne sont pas fiables.

### Conséquences pour les autorités concernées

- Le traitement des demandes implique une charge de travail considérable.
- Il n'est pas toujours possible d'obtenir un résultat.
- Pour le personnel, le traitement des demandes liées à ces milieux nécessite beaucoup de temps et génère des frustrations.
- Faute de ressources suffisantes et pour des raisons de priorités, la division de l'office de la sécurité publique chargée des questions de migration et des documents d'identité suisses ne peut pas se permettre de consacrer autant de temps à ces demandes.

### Activité indépendante

- La seule condition fixée pour l'obtention d'une autorisation, à savoir l'obligation de s'annoncer à l'AVS, ne saurait être prise au sérieux. Il ressort de contrôles effectués a posteriori que les personnes ne versent pas de cotisations ou seulement des montants insignifiants (Fr. 90.– tous les trois mois).

### Activité dépendante

- Il n'est pas possible d'adresser du courrier à des sociétés qui n'ont indiqué qu'un numéro de téléphone comme numéro de contact et qui ne sont pas enregistrées, car elles n'ont pas de boîte aux lettres.
- Il arrive souvent que les femmes qui déposent une demande ne restent dans le canton que quelques jours ou semaines, de sorte qu'il n'est pas possible de les joindre par courrier.
- Même si le courrier parvient à son destinataire, la personne n'envoie jamais les documents demandés.

19 août 2011 / Peter Hayoz / Office de la sécurité publique / Division Migrations et documents d'identité suisses

## e) Le canton de Genève

### Problématique liée au milieu de la prostitution : situation à Genève

Dans le canton de Genève, la police estime à quelque 3'500 le nombre de prostituées recensées en activité (soit une prostituée recensée pour 132 habitants). Il convient toutefois de préciser que toutes les prostituées en activité ne sont pas forcément recensées et que toutes les prostituées recensées ne sont pas forcément en activité.

Durant l'année 2010, la police a effectué 629 recensements de prostituées (contre 86 fins d'activité) et l'année 2011 s'annonce également bien chargée. La police n'a en revanche pas d'estimation quant au nombre de prostituées non déclarées. On peut cependant relever que dans les milieux qu'elle contrôle (salons de massages, agences d'escortes, prostitution de rue), le nombre de prostituées non déclarées est plutôt faible.

Il n'est pas non plus possible d'estimer le nombre de prostituées non déclarées qui œuvrent dans les bars d'hôtels, dans les discothèques, par l'intermédiaire de petites annonces (médias, Internet...) et par le biais des bars à champagne ou autre cabarets. Les principaux problèmes rencontrés par le groupe prostitution de la police genevoise, à l'heure actuelle, ont pour origine, d'une part, la surcharge de travail et de contrôles dus à l'entrée en vigueur de la loi cantonale sur la prostitution et, d'autre part, la volonté d'avoir une gestion administrative performante des milieux de la prostitution à Genève.

Les principaux délits observés dans les milieux de la prostitution à Genève sont des infractions à la loi sur les étrangers (LEtr) et à l'ordonnance sur la libre circulation des personnes (OLCP) ou résultent d'un exercice illicite de la prostitution et de vols, soit des délits mineurs. Dans ces milieux-là, la police cantonale a été récemment confrontée à un cas de traite d'être humain, qui reste toutefois marginal.

Par ailleurs, 955 permis L ont été délivrés à des artistes de cabaret à Genève en 2010 et 409 en 2011 (au 30 juin 2011). Ces chiffres concernent uniquement les artistes de cabaret d'origine extra-européenne. Il n'est pas possible d'avoir des données pour les artistes de cabaret d'origine européenne, car les statistiques cantonales ne permettent pas de différencier à ce point les activités professionnelles des Européens et d'identifier le nombre des artistes de cabaret qui en ont l'origine. On peut toutefois évaluer à un 10 % en plus des chiffres énoncés plus haut la proportion d'artistes de cabaret en provenance de l'UE, dont la grande majorité est originaire des pays de l'UE-2 (Roumanie et Bulgarie).

La police et les autorités cantonales administratives chargées des migrations souhaitent que de telles autorisations de courte durée ne soient plus délivrées aux artistes de cabaret originaires de pays ne faisant pas partie de l'espace Schengen, à l'instar de la pratique déjà instaurée dans plusieurs cantons suisses.

Une telle mesure pourrait, a priori, apparaître coercitive, voire protectionniste ou encore xénophobe, selon l'approche. Elle semble cependant des plus cohérentes, si l'on considère différentes composantes liées à la problématique de la prostitution dans le canton de Genève, à savoir :

#### La Traite d'êtres humains

Il faut rappeler qu'une très grande majorité (environ 90%) des artistes de cabaret en activité à Genève provient, à l'heure actuelle, de pays de l'Est de l'Europe (Russie et ex-républiques soviétiques) ou des Caraïbes, soit de pays situés hors de l'espace Schengen. La coordination et la collaboration, policières ou judiciaires, avec ces pays, notamment en matière de traite d'êtres humains, sont problématiques, voire illusoirs. Ainsi, il sera difficile de mettre en évidence et d'établir formellement les éventuelles contraintes de toute nature exercées sur les personnes prostituées ou leurs familles dans leurs pays d'origine. Accepter cette éventualité peut équivaloir à se rendre complice d'un trafic prohibé. Les législations restrictives en vigueur, dans d'autres cantons suisses, en matière d'octroi de permis L, montrent la volonté claire de ceux-ci de ne s'associer d'aucune manière aux processus de traite d'êtres humains, et ce, en agissant en amont, soit en refusant l'accueil de personnes susceptibles d'en être victimes. La demande crée effectivement l'offre.

### Encouragement à la prostitution

Dans une déclaration enregistrée le 9 juin 2010, dans le cadre d'une procédure pénale actuellement encore en cours à Genève, la propriétaire (d'origine ukrainienne) d'une « agence », entreprise dont l'unique activité est de placer en Suisse des artistes de cabaret, n'hésite pas à affirmer :

- avoir placé une cinquantaine de « filles » dans les différents cabarets genevois, en grande majorité des personnes provenant de pays hors espace Schengen (Russie, Ukraine, Moldavie, République Dominicaine, etc.),
- que les personnes en question contactent son agence depuis leur pays d'origine pour être placées dans des cabarets à Genève,
- que, de notoriété publique et avec l'agrément de tous, ces personnes proposent des prestations sexuelles aux clients des cabarets en question, à l'intérieur ou en dehors de l'établissement,
- que ces personnes ont déjà exercé la prostitution dans leur pays d'origine ou dans d'autres pays européens, et viennent travailler dans les cabarets genevois avec la conscience et le désir de se prostituer.

Ce témoignage confirme clairement l'existence de réseaux solidement établis en matière de prostitution, et au sein desquels tous les acteurs (recruteurs, exploitants, « agents », « impresarios » et personnes prostituées) dégagent de gros bénéfices.

Pour ce qui est des personnes prostituées, le terme « artiste » est utilisé avec la plus totale hypocrisie, du fait même que les artistes en question sont des prostituées qui viennent en Suisse dans l'unique but d'exercer leur métier et qui sont bien évidemment satisfaites que les cabarets puissent servir de vitrines à leurs charmes. Pour des motifs qui leur sont propres, qu'elles agissent ou non sous la contrainte, ces personnes ont la volonté de se prostituer dans les cabarets genevois, et il est ainsi incohérent de leur délivrer un permis L si on leur interdit de se livrer à l'exercice de la prostitution dans le cadre de leur travail.

En ce qui concerne les autres acteurs de ces réseaux, l'argent reste le principal moteur de cette forme de prostitution. L'article 195 CP, unique disposition pénale destinée à lutter contre l'exploitation de l'activité sexuelle, devrait être un garde-fou suffisant contre le développement de ces réseaux rodés. Ce qui n'est malheureusement pas le cas dans les faits.

La mesure restrictive en vigueur dans les cantons concernés est ainsi en cohérence avec la volonté claire de ne pas favoriser l'encouragement à la prostitution.

### Espace Schengen

Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2011, les ressortissants de 8 nouveaux pays de l'Union européenne (pays baltes, Pologne, Hongrie, Slovaquie, Tchéquie, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie) bénéficient de facilités administratives pour travailler en Suisse.

Plusieurs de ces pays sont réputés, sur la scène mondiale, pour être parmi les plus grands pourvoyeurs de toute forme de prostitution. Il s'agit plus particulièrement de la Hongrie et de la Tchéquie.

L'afflux de personnes prostituées en provenance de ces pays est à redouter, même si à l'heure actuelle le canton de Genève ne possède pas de chiffres significatifs susceptibles de confirmer cette crainte.

Actuellement, les personnes provenant de l'espace Schengen ne plébiscitent pas le travail en cabaret, notamment du fait des contraintes y relatives, en particulier le manque d'indépendance.

La future présence, très probable, dans les cabarets, des ressortissantes des huit pays cités plus haut concurrencera celle des artistes de pays tiers. Pléthore et rivalité entre personnes ayant des statuts différents peuvent créer, au bénéfice de l'exploitant de cabaret et des personnes intéressées financièrement, une surenchère néfaste, tant au niveau des contraintes possibles sur les artistes qu'à celui de la précarité de leurs conditions de travail. La suppression de la délivrance de permis L aux artistes de cabaret empêcherait cette dynamique.

À ces considérations peuvent s'ajouter quelques remarques complémentaires :

Le fait que les artistes de cabaret au bénéfice de permis L arrivent à Genève dans le but de se prostituer n'exclut pas toute forme déguisée de contrainte à leur égard, de la part de leurs employeurs.

Il a été notamment porté plusieurs fois à la connaissance de la police genevoise que des artistes ont été instamment priées, par leurs employeurs, et contre leur libre arbitre, de satisfaire certains clients. Ou encore que les « passes » effectuées en dehors du temps de travail légal dans l'établissement sont soumises à une « autorisation » de l'employeur, qui veut encaisser une commission.

Il est très difficile de recueillir des témoignages par écrit. En effet, la personne prostituée craint que l'écho de sa plainte se répande dans le milieu des agences et des cabarets, ce qui ne manquerait pas de lui porter totalement préjudice pour l'obtention de nouveaux contrats.

Bernard Gut, Directeur général, Office cantonal de la population du canton de Genève (OCP)

*POL/OCP/11.08.11*

**f) Le canton du Tessin**

Ces dernières années, la prostitution illégale a pris des dimensions très préoccupantes au Tessin. Il ressort des constatations faites par l'observatoire cantonal que cette activité est exercée principalement par des femmes étrangères qui n'ont ni autorisation de séjour, ni permis de travail. Il s'agit essentiellement de ressortissantes extracommunautaires originaires d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud. Les lieux dans lesquels se pratique la prostitution sont des établissements publics, transformés en toute illégalité en maisons closes. Afin d'enrayer ce phénomène, la police cantonale a créé un groupe d'intervention spécial, dénommé TESEU, qui est chargé des questions en lien avec la prostitution et la traite des êtres humains.

Les autorités compétentes ont observé une augmentation des demandes d'autorisation de séjour / de permis de travail de ressortissantes communautaires (surtout des ressortissantes roumaines). Un permis de séjour à des fins d'exercer la prostitution ne leur est cependant délivré que si elles ont le statut de travailleuse indépendante. Le canton du Tessin ne connaît pas le statut de prostituée salariée.

En ce qui concerne la délivrance d'autorisations, le canton du Tessin applique les critères fixés pour les travailleurs indépendants en provenance de l'UE et de l'UE-2.

Repubblica e Cantone Ticino

Dipartimento delle istituzioni

Divisione degli interni

Sezione della popolazione

## 6.2 Problématique liée aux milieux de la prostitution : pratiques de l'Allemagne et de l'Autriche

### Libre circulation des professionnelles des milieux érotiques

#### **En bref**

Les lois allemandes et autrichiennes de mise en œuvre de la libre circulation ne permettent pas de limiter/réguler le flux de prostituées en provenance des pays de l'UE-10 et de l'UE-2.

Une limitation de la libre circulation ou le retrait d'un permis de séjour interviennent en général uniquement en cas d'abus ou sur la base d'une atteinte à l'ordre public.

Les prostituées qui se déclarent indépendantes ont en général le droit d'offrir leurs services. Toutefois, l'indépendance fictive est une problématique courante en la matière et peut mener au retrait d'une autorisation de séjour pour les prostituées en provenance de Roumanie et de Bulgarie.

Dans l'ensemble, seul le comportement de cette population est contrôlé. Cette activité demeure à la limite voire en marge de la législation relative au marché du travail.

#### **Situation en Allemagne**

L'administration fédérale à Berlin ne dispose pas d'informations s'agissant de mesures générales visant à restreindre l'entrée de citoyens de l'UE-8 ou de l'UE-2 ayant pour vocation de s'adonner à la prostitution. Toutefois, des rapports en possession du Ministère de l'intérieur sur la situation à Hambourg constatent qu'il y est fait usage de revendications abusives au droit à la libre circulation des personnes par des citoyennes roumaines et bulgares en vue de se prostituer.

Après l'entrée sur le territoire, et en cas de soupçon d'infraction, une enquête pénale est menée par le Ministère public en collaboration avec la police du *Land* concerné. Les autorités en charge de l'immigration doivent s'assurer que toute mesure relative à la restriction du droit au séjour soit conforme à la loi allemande sur la libre-circulation (*Freizügigkeitsgesetz/EU*) et aux prescriptions générales de l'administration relatives à celle-ci.

Le retrait du droit à circuler librement et du permis de séjour par les autorités peut se justifier, conformément aux dispositions européennes en matière de libre circulation, dans deux cas de figure:

- Les conditions pour l'exercice du droit à circuler librement sont tombées au cours des cinq premières années ou n'étaient pas remplies dès le début. Cela peut-être le cas dans l'éventualité où un citoyen de l'Union entre dans un pays en tant que travailleur et jouit abusivement de prestations sociales (art. 5 par. 5 *Freizügigkeitsgesetz/EU*);
- Sur la base d'une atteinte à l'ordre, à la sécurité ou à la santé publics, particulièrement lorsqu'une infraction a déjà débuté (art. 6 *Freizügigkeitsgesetz/EU*).

Ces dispositions figurent également dans l'Annexe I de l'Accord entre la Suisse et l'UE sur la libre circulation des personnes.

En résumé, les autorités allemandes ne s'emploient pas à réduire l'immigration de cette population mais contrôlent au contraire les personnes qui, en vertu des dispositions relatives au droit de circuler librement, pourraient se voir retirer leur titre de séjour en cas d'abus. En d'autres termes, le flux de cette population n'est pas contrôlé contrairement à son comportement dans le pays.

**Situation en Autriche**

En Autriche, en l'absence d'une loi fédérale en la matière, le phénomène de la prostitution est de la compétence des *Bundesländer*. Il est donc difficile de connaître le nombre exact de prostituées enregistrées, c'est-à-dire celles qui offrent leurs prestations légalement. Sur la base d'estimations, il y aurait 5500 prostituées légalement actives ainsi que 3000 à 4000 illégales en Autriche. Parmi celles-ci (légal + illégal), 2500 à 3000 proviendraient de Roumanie et de Bulgarie.

Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2011, les ressortissants des pays de l'UE-8 ont plein accès au marché du travail autrichien. Cela vaut également pour les prostituées de ces pays, qu'elles soient indépendantes ou non. Sur la base de la libre circulation prévalant au sein de l'UE, l'Autriche n'a pas mis en place de mesures spécifiques afin de réguler/contrôler le flux de prostituées en provenance de l'UE-8 et de l'UE-2.

Des mesures transitoires sont valables pour les citoyens de Roumanie et de Bulgarie jusqu'à fin 2011, mesures qui seront vraisemblablement prolongées jusqu'à fin 2013. Pour les ressortissantes de ces pays qui s'adonnent à la prostitution, deux cas de figure se présentent. Alors que les indépendantes ont le droit de s'établir en Autriche, les prostituées qui offriraient leur service dans un salon ou un autre établissement de ce type ne reçoivent pas d'autorisation de séjour.

D'après la loi autrichienne sur l'occupation des ressortissants étrangers<sup>18</sup>, les ressortissants bulgares et roumains doivent obtenir, en plus de leur contrat de travail, une autorisation qui doit être demandée aux autorités par l'employeur. Toutefois, en matière de prostitution, cette demande n'est en général pas effectuée car l'employeur sait que celle-ci sera refusée pour des questions d'intérêt public.

En règle générale, le Ministère du travail considère la prostitution comme activité indépendante ne nécessitant pas une autorisation spéciale sur la base de la loi autrichienne sur l'occupation des ressortissants étrangers. Toutefois, la problématique de l'indépendance fictive est une réalité dans ce domaine. Des contrôles policiers ont démontré que des prostituées offrant leurs services dans des établissements érotiques n'étaient en réalité pas des indépendantes. Celles-ci sont dénoncées comme illégales lorsqu'il s'agit de ressortissantes bulgares ou roumaines. Occasionnellement, certains propriétaires d'établissement tentent d'enregistrer des prostituées<sup>19</sup> sous l'appellation « artiste » et ce malgré que le tribunal administratif autrichien ait dans le passé refusé cette qualité.

La libre circulation a facilité la mobilité des prostituées ces dernières années. Il est courant que certaines d'entre elles offrent leurs services quelques semaines dans différentes régions d'Autriche avant de se déplacer ailleurs dans l'UE. Ainsi, la prostitution et les milieux érotiques sont des domaines qui demeurent difficiles à contrôler en Autriche et qui sont souvent à la limite voire en marge de la législation du marché du travail.

Bureau de l'intégration DFAE/DFE  
Berne, le 27 juillet 2011

---

<sup>18</sup> Das Ausländerbeschäftigungsgesetz

<sup>19</sup> Animatrices, danseuse sur table

### 6.3. Problématique liée aux milieux de la prostitution : pratique des Pays-Bas

#### Libre circulation des professionnel/le/s des milieux érotiques : situation aux Pays-Bas

La recherche des sources pour répondre aux questions un peu plus précises de la mi-août pose problème. En effet, s'agissant d'un domaine dont l'application relève principalement des municipalités, il n'est pas évident de trouver un interlocuteur qui ait une vision d'ensemble, d'autant plus que le sujet est en réalité réparti entre plusieurs ministères.

Les réponses se basent donc avant tout sur des sources littéraires, pas trop difficiles à identifier dans la mesure où le sujet est en train d'être traité devant le Parlement. La 2<sup>ème</sup> Chambre s'est déjà prononcée et la 1<sup>ère</sup> (Sénat) le fera cette année encore. Il est en effet prévu d'éditer une loi qui règle pour le moins quelques éléments de base.

La **situation actuelle** est la suivante : le travail du sexe n'est pas interdit aux Pays-Bas, pour autant que le travailleur ait plus de 18 ans, soit ressortissant d'un pays de l'UE ou titulaire d'un permis de séjour. De même, l'exploitation de postes de travail du sexe n'est pas interdite si la municipalité/commune a octroyé une autorisation d'exploitation.

Le travailleur du sexe doit à tout moment pouvoir se légitimer et ses clients ne sont pas punissables, sauf s'ils ont choisi une personne mineure. Si un client arrive à la conclusion que le/la prestataire de service n'est pas volontaire, il lui est conseillé d'annoncer sa constatation au propriétaire de l'exploitation, à la police, au service sanitaire ou à un « numéro vert / gratuit ».

Par contre, le proxénétisme est répréhensible, car il est interdit aux Pays-Bas de forcer une personne à s'offrir à une autre. Selon une page internet, une prestation normale (oral, puis rapport) offerte derrière une fenêtre s'élève à environ 50€, c'est meilleur marché dans la rue (drogués/droguées) et plus cher dans les clubs.

Bien que tout ressortissant de l'UE puisse travailler dans la prostitution aux Pays-Bas, les Roumains et les Bulgares ne peuvent pas le faire comme indépendants, mais seulement comme « salarié ». À cette fin, ils doivent avoir une autorisation de travail, à demander à l'Ambassade néerlandaise à Sofia ou Bucarest pour un séjour temporaire. Si l'on n'est pas de l'UE, il faut aussi une autorisation de travail, qui est apparemment rarement accordée.

Malgré l'existence de toutes ces règles, la Police nationale estime que le trafic d'êtres humains est important, que 50% des prostituées sont forcées à se prostituer, mais qu'il est très difficile de prouver un tel comportement illégal. Pour essayer de résister à ces tendances de non-droit, les communes / municipalités cherchent à limiter la prostitution en accordant de moins en moins d'autorisations. Dans certains quartiers chauds, les fenêtres deviennent donc plus difficiles à louer, voire disparaissent, les clubs également, mais tout « le commerce » se déplace alors vers d'autres lieux où une autorisation est accordée par une autre municipalité moins regardante. Parallèlement, les activités illégales augmentent généralement.

En résumé, la politique de la plupart des communes / municipalités est de mieux contrôler et de restreindre les autorisations ; la police nationale fait une priorité de la protection des prostitué/e/s et de la lutte contre le trafic humain, mais les résultats ne sont pas concluants et surtout pas assez visibles. À Amsterdam, par exemple, le fameux « quartier rouge » a de moins en moins de fenêtres éclairées, mais de plus en plus de boutiques de mode, de design ou d'art qui remplacent « ces dames », qui envahissent peu à peu des rues des quartiers hors du centre.

Des quelques données statistiques trouvées un peu partout, l'Office national des statistiques n'ayant pas de données sur la prostitution, il ressort qu'il devrait y avoir entre 25 000 et 30 000 travailleurs du sexe aux Pays-Bas, dont 90 % sont des femmes, 5 % des hommes et 5 % des transsexuels. Environ 11 250 personnes travaillent dans des « sex clubs », 5000 environ exercent leur activité dans les fameuses vitrines, 3500 sont des escortes, quelque 500 exerceraient dans la rue (ce qui est interdit dans la plupart des villes à quelques exceptions près), 500 environ travailleraient à domicile et un bon millier serait engagé dans des activités du même genre, par exemple les lignes téléphoniques érotiques et autres. Des 1052 cas de trafic humain recensés en 2009, 799 concerneraient la prostitution.

2. Un **projet de loi du 10 novembre 2009** vise à introduire un système d'autorisation pour les communes / municipalités qui définit des conditions minimales pour l'exploitation d'un « établissement érotique » (Sexbedrijf), ce qui inclut les maisons closes, les « sex theaters » et les bureaux d'escortes.

Il y aura un **registre national de ces établissements** qui mentionnera toutes les autorisations octroyées, ainsi que celles refusées et annulées. Sans une telle autorisation, il ne sera pas possible d'engager des travailleurs du sexe. Si on utilise, dans ce contexte, un/e professionnel/le sans autorisation, on encourt une peine d'emprisonnement de 6 mois ou une pénalité financière de 3<sup>ème</sup> catégorie (7600€), le travailleur recevant lui une pénalité de 1<sup>ère</sup> catégorie (380€). Enfin, le client qui recourt aux services d'un/e prostitué/e illégal/e sera lui aussi punissable.

Un tel établissement devra aussi déposer un plan d'affaires dans lequel seront mentionnés les mesures prévues pour l'hygiène, la protection de la santé (travailleurs et clientèle), la prévention, la sécurité ainsi que les droits et les libertés dont les travailleurs du sexe devraient bénéficier dans cet établissement.

Les municipalités pourront elles-mêmes limiter, sur la base de cette loi, le nombre d'établissements qu'elles veulent avoir sur leur territoire. Même une « option zéro » sera possible avec comme justificatif la protection de l'ordre public, la protection du milieu ambiant des quartiers ou la salubrité publique.

De plus, il prévoit la création d'un **registre national des travailleurs du sexe**. Chacun/chacune devra s'annoncer personnellement pour être enregistré/e et indiquer les diverses adresses et les différents numéros de téléphone utilisés dans leurs annonces. Un entretien personnalisé introductif sera obligatoire. Son objectif est d'informer les travailleurs sur leurs droits, les risques du métier et les possibilités de réinsertion en cas d'abandon de ce travail. Les conditions à respecter seront presque les mêmes qu'actuellement, à l'exception de l'âge minimal qui devrait être porté à 21 ans (18 jusqu'à présent), vivre aux Pays-Bas sur la base de la loi sur les étrangers de 2000, ce qui exclut à nouveau les Bulgares et les Roumains.

Cette nouvelle loi devrait en principe entrer en vigueur tout début 2012.

Conclusion : l'effort de réglementer la prostitution est louable. Avec la création de ces registres, une meilleure connaissance du phénomène de la prostitution devrait être atteinte, mais tout dépendra de la volonté de participer des intéressé/e/s. Une chose paraît dans tous les cas certaine, le pourcentage de travailleurs du sexe illégaux risque d'augmenter.

#### 6.4 Statistiques : Rapport annuel 2010 de l'Office fédéral de la Police (fedpol)



jabe  
2010\_statistiques\_f.pdf

#### 6.5 Volet du rapport annuel 2010 de fedpol : La traite des êtres humains



jabe 2010-f.pdf

#### 6.6 Liste de contrôle pour l'identification des victimes de la traite d'êtres humains



iste de contrôle.pdf  
(25 Ko)