

Situation et protection des victimes de la traite des personnes en Suisse: rapport sur l'étude du Forum suisse pour l'étude des migrations (SFM)

L'assemblée générale de la CDAS, qui s'est tenue à Lausanne les 13 et 14 septembre 2007, a pris la décision suivante:

L'assemblée générale 2007 prend connaissance du rapport abrégé et des recommandations qui y sont contenues.

Introduction

En tant que secteur de la criminalité transnationale organisée et dans le contexte des mouvements migratoires, la traite des êtres humains (et particulièrement celle des femmes) s'est fortement développée au cours de ces dernières décennies. La Suisse s'est engagée à lutter contre ce type de crime - qualifié de « forme d'esclavage moderne » par l'Office fédéral de la police - tant sur le plan national que sur le plan international, avec des mesures dans les domaines de la poursuite pénale, de la protection des victimes et de la prévention. En 2006, elle a ratifié le Protocole additionnel à l'UNTOC visant à prévenir, réprimer et punir la traite des êtres humains, en particulier la traite des femmes et des enfants, ainsi que le Protocole facultatif relatif à la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (les deux protocoles sont en vigueur depuis l'automne 2006).

En 2003, le Service de coordination contre la traite d'êtres humains /le trafic de migrants (SCOTT) a été créé dans le but d'améliorer les instruments de poursuite pénale et de protection des victimes et d'optimiser la coordination. En parallèle, la police criminelle fédérale a été dotée d'un Commissariat "Pédophilie, traite des êtres humains et trafic de migrants" (PMM) mandaté pour soutenir et coordonner les enquêtes supra-cantoniales ou internationales des polices cantonales. Dans les domaines de la poursuite pénale et de la législation relative à la migration, la Suisse a procédé à des adaptations au niveau de sa législation. En ce qui concerne la protection des victimes, la nécessité d'introduire des mesures spécifiques a été examinée et en partie reconnue (cf. pt. 1.4.).

La CSOL-LAVI/CDAS, le SLV/BFE et le SCOTT/fedpol¹ se sont concertés sur cette question et ont vite constaté qu'il était impossible d'apprécier de manière fondée la situation des victimes de la traite des personnes en Suisse. Dès lors, les trois organisations ont décidé d'un commun accord de mandater le Forum suisse pour l'étude des migrations (SFM) pour faire une étude à ce sujet.

L'étude avait pour objectif de faire le point sur la recherche nationale et internationale relative à la traite des personnes et de décrire la situation en Suisse sur la base de quelques études de cas (les villes de Lausanne, Berne et Zurich ainsi que des comparaisons ponctuelles de la situation dans d'autres cantons tels que le Tessin ou Genève). La pratique actuellement en usage sur le terrain a été mise en lumière par le biais d'entretiens menés avec une quarantaine d'experts travaillant dans les domaines de la police, de l'aide aux victimes, de centres de consultation autres (p. ex. destinés aux migrants); un nombre réduit d'entretiens a eu lieu avec des personnes victimes de la traite. A partir de là, les auteures étaient chargées de procéder à une évaluation de la situation et de la protection des victimes en Suisse et d'esquisser d'éventuelles mesures à adopter. La question de l'appréciation quantitative du phénomène a été limitée à une première étude de faisabilité.

Le présent rapport offre une synthèse des principaux résultats de l'étude du SFM présentés en fonction de leur pertinence pour les trois organisations mandataires et des perspectives de traitement futur de la thématique.²

¹ CSOL-LAVI: Conférence suisse des offices de liaison de l'aide aux victimes (un groupement rattaché à la CDAS)

CDAS: Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales

SLV: Service de lutte contre la violence

EBG: Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes

SCOTT: Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (rattaché à la fedpol)

fedpol: Office fédéral de la police

² La version imprimée de l'étude paraîtra en français en juillet 2007 (publications SFM) ou peut être téléchargée sur le site Internet du Forum suisse pour l'étude des migrations (SFM)

1. Qu'est-ce que la traite des personnes? Définition et bases légales

1.1 Protocole additionnel à l'UNTOC

L'expression "traite des êtres humains" désigne le recrutement, le transport, le transfert; l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre à des fins d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes. Le consentement d'une victime de la traite des êtres humains à l'exploitation envisagée, telle qu'énoncée à l'alinéa a) du présent article, est indifférent lorsque l'un quelconque des moyens énoncés à l'alinéa a) a été utilisé. Le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil d'un enfant³ à des fins d'exploitation sont considérés comme "traite d'êtres humains" même s'ils ne font appel à aucun des moyens énoncés à l'alinéa a) du présent article.

1.2 Protocole facultatif à la Convention des droits de l'enfant

Le Protocole facultatif constitue un complément et une suite à la Convention sur les droits de l'enfant. Il met la priorité sur la protection de l'enfant face à l'exploitation commerciale et a pour objectif le bien maximal de l'enfant. Outre la traite des enfants à des fins d'exploitation sexuelle, de prélèvement d'organes ou d'exploitation de la force de travail, il comprend également l'activité intermédiaire en vue d'une adoption illégale ainsi que la production, distribution ou détention de matériel pornographique mettant en scène des enfants

1.3 Le Code pénal suisse

Globalement, la législation suisse correspondait aux exigences des deux protocoles de l'ONU. La seule exception concernait l'article relatif la traite des personnes (l'ancien article 196 CP), qui ne pénalisait que la traite à des fins d'exploitation sexuelle. Dès lors, sa définition a dû être élargie à la traite à des fins d'exploitation de la force de travail et de prélèvement d'organes. Par ailleurs, cet article a dû être nouvellement intégré dans la systématique générale (article actuel 182 CP).

Le nouvel article 182 CP est entré en vigueur le 1er décembre 2006 et définit la traite d'êtres humains comme suit:

- ¹ Celui qui, en qualité d'offreur, d'intermédiaire ou d'acquéreur, se livre à la traite d'un être humain à des fins d'exploitation sexuelle, d'exploitation de son travail ou en vue du prélèvement d'un organe, est puni d'une peine privative de liberté ou d'une peine pécuniaire. Le fait de recruter une personne à ces fins est assimilé à la traite.
- ² Si la victime est mineure ou si l'auteur fait métier de la traite d'êtres humains, la peine est une peine privative de liberté d'un an au moins.
- ³ Dans tous les cas, l'auteur est aussi puni d'une peine pécuniaire.
- ⁴ Est également punissable celui qui commet l'infraction à l'étranger. Les art. 5 et 6 sont applicables.

Il s'agit d'un délit dans la mesure où les auteurs profitent de leur position de force et enlèvent aux victimes leur droit à disposer d'elles-mêmes en les traitant, en fin de compte, comme une marchandise. Faire la traite d'êtres humains désigne notamment le fait d'offrir, de procurer, de vendre ou de recevoir des personnes. La notion de traite englobe aussi d'autres actes comme l'acheminement, le transport ou la livraison de personnes.

En énumérant explicitement les personnes impliquées dans la traite d'êtres humains, on entend préciser très clairement que sont punissables toutes les personnes ayant pris part à la

³ Personnes âgées de moins de 18 ans

transaction comme auteurs, y compris les acquéreurs. Est considérée comme auteur de l'acte toute personne impliquée de manière décisive dans l'acte, autrement dit toute personne jouant un rôle déterminant dans la réalisation de la transaction. Les personnes ayant joué un rôle subordonné dans l'accomplissement de l'acte sont en revanche punissables en vertu des dispositions sur la complicité. Le recrutement d'une personne aux fins mentionnées est explicitement assimilé à la traite elle-même. Ce qui est également nouveau, dans l'article 182 CP, c'est que l'auteur qui a fait la traite d'une seule personne ou qui a fait une seule fois la traite d'une ou plusieurs personnes est également punissable.

La norme pénale s'applique à la traite d'êtres humains en général et ne se limite donc pas à la traite d'enfants. Étant donné la nature particulièrement abominable de l'injustice inhérente à la traite de personnes mineures ayant besoin d'être protégées, il est justifié d'augmenter les peines prévues. Désormais, la peine sera forcément la réclusion. La peine prévue est la même si l'auteur agit par métier.

Le consentement de la personne n'exclut pas le fait qu'il s'agit d'un délit. Il sera donc nécessaire de déterminer si ce consentement correspondait effectivement à la volonté de la personne. Ainsi, la jurisprudence fédérale récente estime que le cas des jeunes femmes étrangères qui arrivent en Suisse et, compte tenu de leur situation de détresse, sont engagées dans le domaine de la prostitution, relève également de la traite des personnes. Leur consentement à une telle activité ne peut entrer en ligne de compte, dans la mesure où il découle d'une situation de détresse économique⁴. Le consentement d'un enfant n'est pas valable a priori. En vertu des dispositions du Code civil, le consentement d'un enfant aux actes décrits à l'article 182 CP n'a aucune validité juridique.⁵

1.4 Loi sur l'aide aux victimes (LAVI)

La traite des personnes constituant un délit au sens du Code pénal, les victimes de la traite ont droit aux prestations d'aide aux victimes selon la LAVI. Par ailleurs, la traite des personnes est le plus souvent associée à d'autres délits qui donnent également droit aux prestations LAVI⁶ (p. ex. encouragement à la prostitution, art. 195 CP, contrainte, art. 181 CP, ou lésion corporelle, Art. 122 CP, ainsi que les dispositions d'autres lois telles que p. ex. la législation sur les étrangers, le travail ou la santé).

Lors de la révision de la LAVI, l'introduction d'une nouvelle disposition stipulant la mise en place d'offres de conseil spécialisées pour les victimes de la traite des personnes et celles de la violence conjugale a été discutée. La prise en charge financière partielle ou totale d'une telle offre spécialisée par la Confédération a également été examinée. Dans sa prise de position⁷, le Conseil fédéral a cependant jugé qu'il n'était pas opportun d'obliger la Confédération à mettre en place des services de consultation parallèles aux structures cantonales. De plus, il a estimé que le subventionnement fédéral de centres de consultation spécialisés était en contradiction avec la RPT. Finalement, la révision totale de la LAVI stipule dans sa version définitive du 23 mars 2007 que, s'agissant de l'offre en matière de consultation, les cantons doivent tenir compte des besoins spécifiques de certaines catégories de victimes⁸. La révision souligne également que les cantons ont la possibilité de mettre sur pied des centres de consultation communs⁹.

⁴ ATF 126 IV 225, 128 IV 117

⁵ Cf. Message et arrêté fédéral du 11 mars 2005 portant approbation du Protocole facultatif du 25 mai 2000 se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants et sur la modification correspondante de la norme pénale relative à la traite d'êtres humains, FF 2005 n° 17 du 3.5.2005, p. 2807 et suivantes.

⁶ En 2002 et 2003, les centres LAVI reconnus ont suivi 66 cas de traite des personnes et 64 cas d'encouragement à la prostitution. L'accès de ces catégories de victimes aux prestations LAVI s'avère être difficile (séjour illégal, méfiance envers les autorités, barrières linguistiques, etc.).

⁷ Message fédéral relatif à la révision totale de la LAVI du 9 novembre 2005

⁸ Art. 9 al. 1 LAVI du 23.3.07; le message mentionne explicitement les victimes de la traite des personnes.

⁹ Art. 9 al. 2 LAVI du 23.3.07: „Un centre de consultation peut être une institution commune à plusieurs cantons.”

1.5 Loi sur les étrangers (LEtr)

Le droit des étrangers actuel prévoit l'octroi d'une autorisation de séjour dans les cas de rigueur graves ou en raison de considérations au niveau de la politique nationale. Au besoin, cette clause est applicable aux victimes de la traite d'êtres humains pour la durée du procès pénal ou dans des cas d'extrême gravité. Il n'existe cependant pas de droit à l'autorisation (cf. circulaire de l'Office fédéral des migrations du 25 août 2004).

Par contre, la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr) prévoit explicitement la possibilité de faire exception aux conditions d'admission, afin de régler le séjour des victimes de la traite des personnes ou des témoins. Ainsi, la possibilité de séjour est stipulée au niveau de la loi, tout comme par ailleurs l'octroi d'une aide au retour¹⁰. Vraisemblablement, la LEtr entrera en vigueur le 1.1.2008. Elle donne un cadre plus contraignant à la réglementation sur le séjour, mais ne permettra pas, préalablement au dépôt d'une plainte et durant le déroulement d'une procédure juridique, de garantir aux victimes que leur séjour est assuré, ce qui peut constituer pour elles un facteur d'insécurité non négligeable.

2. Estimation du nombre de victimes: difficultés de l'évaluation quantitative

Dans le monde entier, on dénombre entre 700'000 et 2 millions de victimes¹¹. Parmi elles, 100'000 à 200'000 personnes environ sont envoyées en Europe occidentale, dont un grand nombre de femmes provenant des pays d'Europe de l'Est. L'Office fédéral de la police estime que chaque année, entre 1'500 et 3'000 femmes victimes de la traite des êtres humains parviennent en Suisse¹². Cependant, tous les experts s'accordent à dire que cette évaluation est quelque peu arbitraire. Les difficultés méthodologiques sont évidentes: les enquêtes ont lieu dans un milieu partiellement ou totalement illégal, le phénomène de la traite des personnes n'est pas interprété de manière univoque, et les personnes qui en sont victimes ne sont pas recensées de manière systématique. Par ailleurs, il s'agit d'un délit dit "de contrôle", ce qui signifie que le nombre de cas relevés dépend largement de l'intensité du contrôle policier dans ce domaine¹³. De manière générale, les auteurs des délits sont recensés de façon plus systématique que les victimes, compte tenu du fait que les aspects liés à la poursuite pénale priment sur les aspects liés à la protection des victimes.

L'analyse approfondie de la littérature nationale et internationale n'a pas permis de découvrir une "voie royale" en ce qui concerne le recensement quantitatif du phénomène de la traite des personnes. Toutefois, un regroupement des données relevées dans les domaines voisins permettrait déjà d'améliorer sensiblement les données de base relatives à la traite des personnes en Suisse. Un monitoring systématique, notamment des statistiques de la police, des autorités en matière de migration, de la LAVI ainsi que des principales ONG concernées, pourrait livrer des données plus fiables et permettrait, par la suite, des analyses quantitatives et qualitatives ponctuelles plus pointues.

3. Situation sur le terrain

Les entretiens conduits dans le cadre de l'étude SFM et les données disponibles sur le plan international permettent de conclure que la Suisse est en partie touchée par la traite des personnes en tant que pays de transit, mais plus encore comme pays de destination. Les experts partent de l'hypothèse que le phénomène ira croissant (amplification et globalisation des mouvements migratoires, développement de nouvelles technologies de communication,

¹⁰ Cf. art. 30 al. 1 lettre e et art. 60 al. 2 lettre b LEtr

¹¹ Le Département d'état des USA estimait le nombre de victimes dans le monde à 600'000 - 800'000 en 2005, alors que l'Organisation mondiale de la santé le chiffrait à 2.3 millions pour la même période!

¹² Rapport sur la sécurité intérieure, Office fédéral de police, 2002.

¹³ Les procédures pénales ne concernent qu'une petite partie des cas effectifs de traite des personnes en Suisse (2004: sur 85 cas de consultation du Makasi, on enregistre seulement 2 jugements, qui peuvent toutefois toucher plusieurs victimes).

féménisation de la migration, accroissement de la demande de travailleuses et travailleurs dans le secteur informel, recours accru à des intermédiaires, tels les marchands et trafiquants de personnes, pour déjouer le durcissement des dispositions d'entrée dans les pays de destination).

La traite des personnes n'est pas systématiquement le fait de grands réseaux organisés. Il s'agit souvent aussi de petits réseaux constitués de membres familiaux ou de connaissances, raison pour laquelle il est d'autant plus difficile aux victimes de témoigner dans le cadre d'une procédure pénale. Un système de traite plutôt bien organisé s'observe dans le cas des femmes provenant du Brésil, d'Europe de l'Est et de Thaïlande. Les secteurs les plus touchés sont la prostitution, l'économie domestique, la construction, l'agriculture, la petite industrie et l'hôtellerie.

Conformément à la législation en vigueur jusqu'en décembre 2006, les professionnels du terrain relèvent avant tout des cas de traite à des fins d'exploitation sexuelle. Des cas liés à l'exploitation de la force de travail sont mentionnés de plus en plus, alors que le prélèvement d'organes semble relativement peu fréquent (il s'agit le plus souvent de commerce de reins). Il n'est que rarement question de traite d'enfants dans les domaines mentionnés, tout au plus de cas isolés de traite d'adolescents (il s'est révélé toutefois particulièrement difficile d'obtenir des renseignements fondés à ce sujet). Les professionnels et autorités confrontés à la traite des personnes l'associent donc avant tout à l'exploitation sexuelle. La nouvelle disposition légale qui élargit la traite à l'exploitation de la force de travail et au prélèvement d'organes devra encore s'établir dans la pratique.

Les expériences de terrain aussi bien en Suisse qu'à l'étranger (l'Italie en particulier) confirment l'importance de considérer conjointement et au même niveau la poursuite pénale et la protection des victimes. Alors qu'il est largement reconnu que les victimes doivent être protégées dans le cadre d'une procédure pénale en tant que témoins, il est moins admis que la protection des victimes en amont d'une procédure constitue une condition-clé pour que celles-ci soient prêtes à dévoiler leur situation ou à faire une déposition. Lors d'une déposition, les personnes concernées doivent pouvoir compter sur une sécurité physique et matérielle minimale et avoir une idée de la façon dont se déroulera leur séjour en Suisse ou leur retour au pays d'origine. De l'avis des autorités de poursuite pénale, l'identification et l'accompagnement adéquat des victimes devraient donc aussi jouer un rôle déterminant.

Le phénomène de la traite des personnes se trouve au carrefour d'une multitude de thèmes et de domaines de compétence. Les personnes concernées n'apparaissent pas a priori comme victimes de la traite, mais le plus souvent dans le contexte d'un fait isolé: à la police pour cause de papiers manquants ou dans le cadre d'une rafle, aux autorités du marché du travail pour cause de travail au noir, à l'hôpital suite à des blessures ou des maladies, et aux centres LAVI en rapport avec des délits ponctuels tels que lésions corporelles ou privation de liberté.

Ainsi, bon nombre d'autorités ou de services sont confrontés à la thématique, et chacun porte un regard spécifique sur la situation. Les personnes elles-mêmes ne se dévoilent pas tout de suite ou seulement quand elles sont assurées de pouvoir bénéficier de la protection dont elles ont besoin. Le recours à la définition complexe de la traite des personnes, centrée sur l'auteur (compte tenu de la prépondérance de l'intérêt pénal), est difficile et de ce fait encore peu établi dans la pratique. Cela entraîne le risque d'une catégorisation quelque peu arbitraire des personnes concernées en "victimes" de la traite ou "non victimes", d'une sous-estimation systématique du phénomène et d'une utilisation insuffisante des dispositifs de protection existants.

Par ailleurs, l'étude SFM met en exergue certaines difficultés en ce qui concerne l'organisation du séjour des victimes de la traite des personnes en Suisse. Globalement, l'expérience confirme que la plupart des personnes aspirent à rentrer dans leur pays d'origine, ce qui peut prendre un certain temps (surtout s'il est nécessaire de mettre en place un dispositif de sécurité). Cette durée du séjour effectif en Suisse doit être réglée et financée. Un règlement clair du statut de séjour et du mode de financement des frais inhérents au séjour contribue dans une large mesure à stabiliser la victime et à favoriser sa collaboration avec les autorités suis-

suisses. Sur le terrain, cependant, cela pose régulièrement des difficultés en raison des compétences parfois mal définies et de la méconnaissance des possibilités légales.

4. Lutte contre la traite des personnes: mesures au niveau fédéral

Sur le plan de la politique extérieure, la Suisse a qualifié la lutte contre la traite des personnes comme un défi particulier et un élément essentiel de la politique en matière de droits humains. Le DFAE a élaboré des "Directives sur les mesures de prévention de la traite d'êtres humains ayant des effets à l'étranger et sur la protection des victimes" dont les champs d'action prioritaires sont: la prévention dans les pays d'origine, les programmes de retour volontaire des victimes, associés à des mesures de réinsertion sociale dans les pays d'origine, la mise en place et le soutien des autorités ou ONG actives dans la prévention et la lutte contre la traite des personnes, la protection des victimes ou l'aide immédiate dans les pays de transit et de destination à l'extérieur de l'UE. Dans ce cadre, la Suisse soutient bon nombre de projets à l'étranger et s'engage de façon active dans les organisations internationales de lutte contre la traite des personnes (ONU, OSCE, Conseil de l'Europe, etc.). Elle a également participé à l'élaboration de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains de 2005 ainsi qu'au plan d'action de l'OSCE de 2003. Elle soutient le Bureau du Représentant spécial de l'OSCE pour la lutte contre la traite des personnes en mettant du personnel à disposition.

Sur le plan de la politique intérieure, ce rapport a déjà mentionné les révisions légales dans les domaines du droit pénal, des étrangers et de l'aide aux victimes ainsi que la création du Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) du Commissariat Pédophilie, traite des êtres humains et trafic de migrants (PMM) de l'Office fédéral de la police.

5. Lutte contre la traite des personnes: mesures au niveau cantonal

A des différents degrés d'intensité et sous des formes diverses, les cantons sont en train de développer leurs mesures dans le domaine de la poursuite pénale et de la protection des victimes. A moment de l'enquête, six cantons ont mis en place des tables rondes destinée à améliorer la collaboration, deux autres cantons s'y préparaient, et le canton du Tessin a choisit un autre modèle de collaboration en mettant l'accent sur la traite des femmes. Ces dispositifs sont censés améliorer la collaboration entre la police, les autorités de migration, de la poursuite pénale et des centres d'aide aux victimes. L'accord sur un modèle de coopération permet de régler les compétences et processus en assurant une collaboration coordonnée. Le SCOTT offre un soutien aux cantons qui, d'ailleurs, sont représentés dans la commission de coordination de ce service. Seul un canton réfute la nécessité de mesures spécifiques, en invoquant le fait qu'il n'y aurait pas de traite sur son territoire. De manière progressive, les cantons s'assurent les services du centre spécialisé FIZ/Makasi, que ce soit dans le cadre d'une collaboration ponctuelle ou alors sur la base de contrats de collaboration ou de prestations plus globaux.

Après la rédaction finale de l'étude du SFM, les autorités de poursuite pénale ont pris des mesures supplémentaires qu'il convient de noter ici. L'Institut suisse de police (Neuchâtel) offre un cours d'une semaine aux membres de la police et des offices de migration sur la lutte contre la traite des personnes. Ce cours a été développé par la police municipale de Zurich en collaboration avec le SCOTT, et a eu lieu pour la première fois en avril 2007. Suite au succès qu'il a rencontré, il sera reconduit en octobre 2007 en allemand, et probablement en 2008 en français. En parallèle, l'association des chefs de la police criminelle a décidé de mettre sur place un groupe de travail intercantonal sur le thème de la lutte contre la traite des personnes. Celui-ci aura pour objectif d'élaborer des procédures d'enquête valable pour toute la Suisse et de promouvoir la collaboration entre les corps policiers.

Quels sont les facteurs qui favorisent la mise en place de mesures dans le domaine de la traite des personnes? L'expérience des villes et cantons examinés montre que les premières initiatives partent le plus souvent de personnes individuelles. Travaillant dans des fonctions et à des niveaux hiérarchiques différents, elles font montre d'un engagement particulier pour la thématique et sont prêts à assumer une fonction de moteur. Par la suite, il est cependant indispensable que le thème soit repris par des instances de légitimation au niveau politique ou administratif (services de police, autorités de poursuite pénale, services sociaux, bureaux d'égalité, etc.), afin de lui garantir l'importance et les ressources nécessaires.

6. Qui fait quoi sur le plan de la protection des victimes?

Basé sur l'analyse des cas, les auteures de l'étude ont identifié les rôles des différents services intervenants ainsi que les possibilités d'optimisation tout au long de la chaîne d'intervention suivante:

- identification des victimes de la traite, au besoin transfert à d'autres services
- reconnaissance officielle des victimes en tant que telle avec un droit à la protection (octroi d'un temps de réflexion, ouverture d'un dossier LAVI, ouverture d'une enquête ou d'une procédure pénale)
- octroi d'une autorisation de séjour (si possible et nécessaire)
- aides et conseils sociaux, juridiques et psychologiques
- financement du séjour en Suisse
- organisation et financement du retour dans le pays d'origine
- intégration dans le pays de destination après l'octroi d'une autorisation de séjour pour des raisons humanitaires

6.1 Premiers services contactés

Les personnes concernées s'adressent à des services concrets pour des questions ponctuelles. Lors des interviews, les représentant-e-s de ces services (police, hôpital, centres de consultation dans le domaine de la migration, plus rarement aussi les services LAVI) ont évoqué la difficulté d'identifier, dans ces premiers entretiens, une situation de traite. Elles expliquent cette difficulté (outre les problèmes définitoires déjà mentionnés) d'un côté par leur manque de connaissance à ce sujet, mais d'autre côté aussi par le fait qu'elles ne sont confrontées qu'à quelques cas par années, ce qui ne leur permet pas de développer une véritable routine. Quand les indices laissent supposer une situation de traite, les démarches ultérieures dépendent fortement du réseau du service voire de la personne en charge de la situation dans le canton ou la ville en question. Les entretiens mettent clairement en évidence le souhait qu'un service désigné puisse prendre le relais et conduire les examens et interventions ultérieurs de façon professionnelle.

6.2 Accompagnement

L'accompagnement des personnes victimes de la traite des personnes englobe les mesures de sécurité, le conseil social et juridique, le soutien matériel et financier ainsi que la mise en place de la collaboration de tous les acteurs concernés (police, justice, services de migration en Suisse, mais en rapport avec l'aide au retour aussi un certain nombre d'autorités étrangères). Suivant l'organisation et l'attribution des compétences en place, les différents services impliqués assument une ou plusieurs de ces tâches.

Protection des victimes: phases et acteurs impliqués (SFM)

	Identifica- tion	Reconnaissance	Séjour	Aide	Financement	Retour	Intégra- tion
Police	X	X	(x)				
Police des étrangers		X	X				
App. judi- ciaire		X	(X)				
Service sou- tien spéciali- sé	X			X		(X)	(X)
Centres LAVI		X		X	X	(X)	
Associations "bas seuil"	X						
Services so- ciaux				(X)	X		X
OIM						X	

(X) implication possible, mais secondaire

En raison du cadre juridique, aucun de ces services ne peut assumer à lui seul toute la chaîne d'intervention. Des connaissances et compétences différentes sont nécessaires tout au long de la prise en charge afin de garantir la protection adéquate de la victime. Cependant, il faut simultanément s'assurer que les différentes interventions soient bien coordonnées.

Ainsi, le domaine de la traite des personnes est caractérisé par une grande nécessité d'information et de coordination pour un nombre de cas relativement réduit. Sur la base de ce constat, il ne semble guère opportun de multiplier les services spécialisés; l'objectif serait plutôt d'organiser le soutien spécialisé de manière coordonnée et efficace. L'étude SFM a donc tenté d'esquisser un dispositif de protection des victimes de la traite qui soit pragmatique tout en garantissant la qualité professionnelle de ces prestations.

7. Propositions visant à optimiser la protection des victimes de la traite d'êtres humains

7.1 Accord relatif à un schéma d'intervention

En principe, la poursuite pénale et la protection des victimes sont facilitées ou rendues possibles quand les services intervenants se sont mis d'accord sur la question de savoir qui est responsable de quoi et quand (aussi du point de vue financier). Dans le cadre d'une table ronde ou d'une autre procédure s'y apparentant, cet accord peut être établi sous forme d'un protocole ou d'une convention. Un procédé analogue a été utilisé dans la plupart des cantons dans le domaine de la violence domestique, avec des résultats généralement positifs. Il faut toutefois comme condition préalable que la poursuite pénale et la protection des victimes soient reconnues d'emblée comme étant des objectifs à valeur égale.

7.2 Premier contact et identification des victimes de la traite des personnes

Afin de garantir que les cas de traite soient identifiés de manière professionnelle par les services auxquels celles-ci s'adressent effectivement, les services potentiellement concernés doivent être largement informés et sensibilisés. Cela d'autant plus que la plupart de ces services souvent généralistes ne disposent pas de connaissance ou compétences spécialisées en la matière. Ils doivent notamment connaître les procédures et des délais et savoir à qui ils peuvent adresser les victimes supposées de la traite pour la prise en charge ultérieure.

7.3 Coordination de la prise en charge

Le tableau présentant les services impliqués dans l'accompagnement des victimes de la traite illustre la nécessité de désigner un service de coordination sur le plan opérationnel. Celui-ci devrait assumer le "case management" et être reconnu dans ce rôle par les autres services intervenants. Le plus souvent, les mesures de protection concrètes doivent être prises dans des situations d'urgence, ce qui nécessite un réseau bien constitué et des connaissances détaillées du cadre juridique et social du canton concerné. De ce fait, il paraît indiqué de situer la coordination de la prise en charge des cas concrets au niveau cantonal ou régional. Dans les cantons plus grands ou des cantons qui connaissent déjà une collaboration intercantonale, il est envisageable de mettre en place un centre de compétence régional qui, en plus du case management, pourra assumer le travail de sensibilisation et d'information des premiers services polyvalents contactés par les victimes.

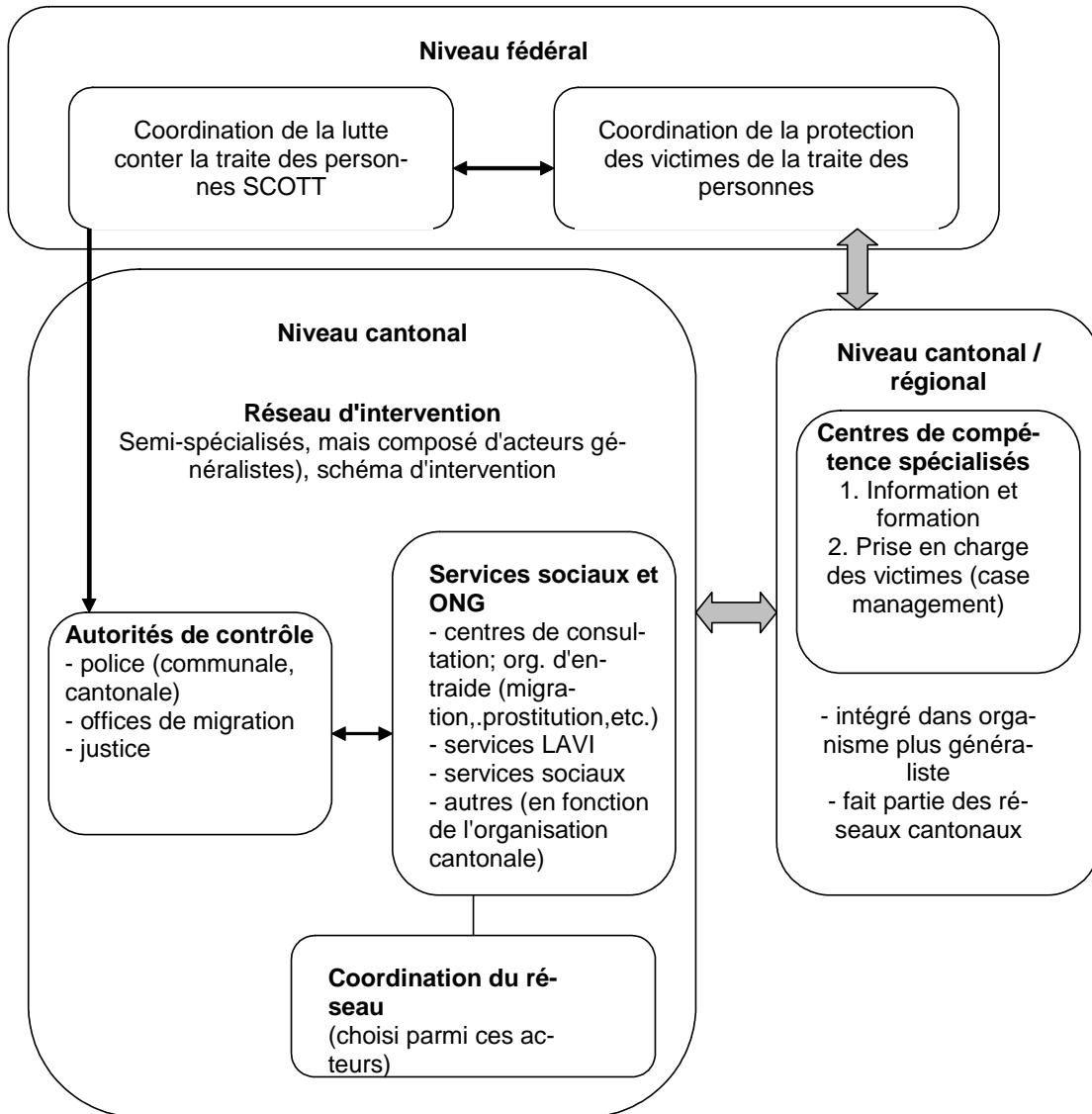
Ce mandat de coordination peut aussi englober l'enquête policière et la poursuite pénale, mais doit explicitement avoir pour objectif la protection de la victime. En fonction de l'organisation du canton, le mandat peut être confié à un service déjà existant ou alors à un nouveau service spécialisé en matière de traite des personnes. Le rapport du SFM recommande de le confier aux services LAVI, à l'instar du canton du Tessin. La prise en charge par une ONG existante (p. ex. dans le domaine de la migration) est jugée problématique en raison des conflits d'objectifs et de rôles que cela peut engendrer. De même, cette fonction ne devrait pas être attribuée aux autorités de justice et de police, étant donné que leur mission est centrée sur la poursuite pénale et non pas sur la protection des victimes.

A ce niveau également, une spécialisation globale des intervenants ne paraît pas justifiée. Il est nécessaire, par contre, que les services concernés disposent des informations de base, et que les personnes-clés (notamment les responsables de coordination et/ou les collaboratrices et collaborateurs des centres de compétence régionaux) aient suivi une formation approfondie.

7.4 Soutien au niveau national

L'expérience montre que malgré l'existence d'un schéma d'intervention institutionnalisé et de mesures d'information, de formation et de coordination, il arrive que les services de protection des victimes de la traite des personnes au niveau cantonal ou régional soient dépassés par des situations complexes. Vu que celles-ci sont souvent de portée nationale ou internationale, elles exigent des connaissances et compétences qui ne peuvent pas être assurées de manière constante au niveau des services cantonaux ou régionaux. Le SFM suggère donc la mise en place d'un service professionnel au niveau national qui, à l'instar du SCOTT dans le domaine de la poursuite pénale, assure le soutien au niveau stratégique (transfert de connaissances, informations sur les développements actuels) dans le domaine de la protection des victimes. Pour clore, le tableau suivant résume les propositions du SFM relatives à un modèle optimal de protection des victimes:

Dispositif de protection pour les victimes de la traite des personnes: proposition d'un schéma institutionnel (SFM)



8. Conclusions du groupe de projet

Sur la base des résultats de l'étude SFM, les représentant-e-s des organisations mandataires qui ont accompagné le projet sont arrivés aux trois conclusions suivantes¹⁴:

- 8.1.** La Suisse est concernée par la traite des personnes surtout en tant que pays de destination et elle s'est engagée à prendre des mesures pour lutter contre ce phénomène. Outre l'amélioration de la poursuite pénale, ces mesures visent également à garantir l'identification professionnelle, la protection, le conseil et le soutien des victimes.

La poursuite pénale et la protection des victimes sont à considérer systématiquement comme deux axes d'intervention égaux qui se conditionnent mutuellement. Ce principe guide est à intégrer dans tous les schémas d'intervention sur le plan fédéral et cantonal.

- 8.2.** Dans certaines phases, la protection, l'accompagnement et le soutien des victimes de la traite des personnes nécessitent des connaissances et des compétences spécialisées qui ne peuvent être assurées par des services de consultation polyvalents. En analogie avec le développement dans le domaine de la poursuite pénale, l'offre de consultation actuelle gagnerait à être complétée par un support professionnel aux niveaux régional et national qui prendrait en charge aussi bien le suivi des cas (case management au niveau cantonal et/ou régional) que l'information et la formation dans le domaine de la traite des personnes (niveaux régional et/ou fédéral). Autant que peut se faire et dans la mesure où la qualité professionnelle est garantie, ce support devrait être mis en place sans créer de nouvelles structures. Partant des propositions du rapport SFM, les mesures suivantes paraissent réalisables:

Chaque canton établit un schéma d'intervention et désigne un service responsable de la coordination du suivi des cas (case management qui englobe tous les aspects de la protection des victimes et qui ne devrait donc pas être confié aux autorités policières ou judiciaires). Ce service doit pouvoir bénéficier d'une formation adéquate (l'art. 31, al. 2 LAVI du 23. 3. 2007 prévoit également que la Confédération soutienne financièrement ce type de mesures). Il serait judicieux que certains de ces services soient définis comme des centres de compétences intercantonaux/régionaux, qui assument des tâches de formation et d'information¹⁵ et assurent le case management dans les cas à portée intercantonale et/ou particulièrement complexes. Par ailleurs, chaque canton règle les compétences et les responsabilités financières (notamment entre aide aux victimes et aide sociale) relatives aux séjours des victimes de la traite des personnes.

Au niveau suisse, le SCOTT pourrait promouvoir davantage le transfert du savoir et l'échange dans le domaine de la protection des victimes, en collaborant avec la CSOL-LAVI. Compte tenu de leurs structures et ressources actuelles, ni le SCOTT ni la CSOL-LAVI ne peuvent assumer un rôle de support ou de coordination dans les cas d'urgences concrets. Sur la base d'une évaluation de la pratique, il faut analyser si des mesures supplémentaires s'imposent au niveau fédéral (notamment en ce qui concerne la clarification rapide des compétences et responsabilités dans des cas à portée intercantonale).

- 8.3.** Des données quantitatives sont indispensables pour l'évaluation du développement de la traite des personnes et pour la planification des besoins en termes d'offres de soutien aux victimes. L'étude SFM démontre toutefois qu'il n'est pas nécessaire de créer une nouvelle enquête à ce sujet, mais suggère de développer une statistique de synthèse centrée sur la traite, basée sur des données disponibles d'autres enquê-

¹⁴ CDAS (Eva Wiesendanger, adj. sc.), SLV/BFE (Monique Aeschbacher, cheffe du service de lutte contre la violence), SCOTT/fedpol (Stephan Libiszewski, chef du service)

¹⁵ La collaboration actuelle de certains cantons avec le FIZ/Makasi va déjà dans ce sens.

tes (statistiques de la police, de la migration, de l'aide aux victimes, etc.) Cette statistique de synthèse pourrait être développée par le SCOTT, en collaboration avec l'OFS.