



Ordonnance sur les mesures de prévention des infractions liées à la traite des êtres humains (ordonnance contre la traite des êtres humains)

Commentaires en vue de la consultation

Table des matières

1. Contexte.....	2
1.1. Plan d'action national contre la traite des êtres humains.....	2
1.2. Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains ...	2
1.3. Base légale des mesures de prévention de la criminalité.....	3
2. Commentaires des dispositions	4
Section 1 Objet	4
Art. 1	4
Section 2 Mesures de prévention.....	5
Art. 2 Types et buts des mesures	5
Art. 3 Mesures de la Confédération	6
Art. 4 Mesures de tiers.....	7
Section 3 Aides financières.....	9
Art. 5 Principe	9
Art. 6 Montant maximal.....	9
Art. 7 Calcul.....	10
Art. 8 Paiement.....	10
Section 4 Procédure	10
Art. 9 Base et forme juridique	10
Art. 10 Demandes.....	11
Art. 11 Examen des demandes et décision.....	11
Art. 12 Conditions et obligations	11
Section 5 Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT).....	12
Art. 13	12
Section 6 Obligation d'informer et de rendre compte, évaluation.....	13
Art. 14 Obligation d'informer et de rendre compte.....	13
Art. 15 Evaluation	13
Section 7 Entrée en vigueur.....	13
Art. 16	13

1. Contexte

1.1. Plan d'action national contre la traite des êtres humains

La traite des êtres humains constitue une infraction pénale complexe qui, de par ses connexions internationales et ses différentes formes, concerne aussi la Suisse. En effet, notre pays est en premier lieu un pays de destination et dans une moindre mesure un pays de transit de la traite des êtres humains. La majeure partie des victimes sont des femmes, plus rarement des jeunes filles, exploitées sexuellement à des fins de prostitution. Le 18 octobre 2012, la cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP) a présenté à Berne le premier Plan d'action national contre la traite des êtres humains¹. Ce plan d'action souligne le caractère indispensable de la lutte contre la traite des personnes en Suisse et prévoit de nombreuses mesures en matière de sensibilisation, de poursuite pénale, de protection des victimes et de prévention. Il est le fruit d'une collaboration entre les représentants de différents départements de la Confédération, des cantons et d'organisations non gouvernementales au sein du Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT). Le Bureau de direction du SCOTT est rattaché à l'Office fédéral de la police (fed-pol). Parmi les mesures figurant dans le Plan d'action national, citons la création d'une base légale permettant à la Confédération de mettre en place des mesures de prévention et le soutien de ces mesures mené par des organisations de la société civile. Cette base légale est indispensable à la mise en œuvre de plusieurs autres mesures prévues par le plan d'action national, dont la réalisation d'une campagne nationale d'information contre la traite des êtres humains.

1.2. Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains

Le 7 novembre 2012, le Conseil fédéral a déclaré sa volonté de ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains que l'Assemblée fédérale a approuvé le 23 décembre 2011². Cette convention a pour objectif de lutter contre toutes les formes de traite des personnes et définit les normes juridiques minimales dans les domaines du droit pénal, de l'aide aux victimes et du droit des étrangers. En outre, elle énumère aux art. 5 et 6 plusieurs mesures préventives que les parties doivent prendre ou renforcer. Il s'agit notamment de concevoir et de réaliser des campagnes de sensibilisation, de renforcer la recherche en la matière et de mettre sur pied des programmes spéciaux destinés aux victimes. S'agissant de la mise en œuvre interne de ces mesures, le Conseil fédéral a annoncé, dans le message du 17 novembre 2010 portant approbation et mise en œuvre de la convention, entre autres qu'il soutiendrait financièrement les projets concrets émanant d'une initiative privée et visant à prévenir la criminalité³, en vertu des dispositions de l'art. 386, al. 2, du code pénal suisse (CP)⁴. La présente ordonnance contre la traite des êtres humains constitue donc une concrétisation législative des art. 5 et 6 consacrés à la prévention de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains.

¹ Le plan d'action national peut être consulté à l'adresse suivante:

http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/ksmm/dokumentation/nap_mh/NAP%20MH%20fr.pdf

² Le texte de la convention a été publié dans la Feuille fédérale 2011, p. 115 ss

³ FF 2011, p. 17 ad art. 6 de la Convention

⁴ RS 311.0

1.3. Base légale des mesures de prévention de la criminalité

L'art. 386 CP constitue une base légale permettant à la Confédération de prendre des mesures de prévention de la criminalité ou de les soutenir. Les différentes formes de cette possibilité d'action sont des dispositions facultatives dont l'application relève du pouvoir d'appréciation de la Confédération. Cette dernière intervient logiquement lorsqu'il s'agit de lutter contre des formes de criminalité de portée suprarégionale et présentant un éventuel lien avec l'étranger. Du fait du caractère suprarégional de la traite des êtres humains, c'est donc plutôt par un engagement de la Confédération que la prévention peut être efficace. En application de l'art. 386, al. 4, CP, les modalités d'exécution requises en l'espèce sont fixées par le Conseil fédéral dans l'ordonnance contre la traite des êtres humains.

Conformément à cet article 286 CP, le Conseil fédéral a déjà édicté deux autres ordonnances visant à lutter contre des formes précises de criminalité: il s'agit d'une part de l'ordonnance du 11 juin 2010 sur les mesures de protection des enfants et des jeunes et sur le renforcement des droits de l'enfant⁵, et de l'ordonnance du 14 octobre 2009 sur les projets en faveur des droits de l'homme et de la lutte contre le racisme⁶.

Les al. 2 et 3 de l'art. 386 CP prévoient que l'engagement de la Confédération ne se limite pas à la mise en œuvre autonome de mesures de prévention, mais puisse aussi être concrétisé sous forme de soutien financier affecté à des organisations ou à des projets mis en œuvre par des tiers. La garantie de l'égalité de traitement dans l'octroi de ces aides financières requiert des critères de sélection objectifs supplémentaires, outre une base légale formelle. Une utilisation rationnelle et efficace des aides financières doit être également garantie conformément aux dispositions de la loi sur les subventions (LSu)⁷. L'ordonnance contre la traite des êtres humains permet de tenir compte de ces aspects.

1.4. Consultation des milieux concernés

L'ordonnance sur les mesures de prévention des infractions liées à la traite des êtres humains a pour but de créer une base légale permettant à la Confédération d'agir dans un domaine spécifique de la prévention de la criminalité. A cet effet, l'ordonnance établit le cadre juridique et fixe les compétences et tâches de l'organe fédéral chargé de sa mise en œuvre (fedpol). Toutefois, cette ordonnance s'adresse de la même manière aux milieux pouvant être concernés par les nouvelles dispositions. Il s'agit en priorité des organisations entrant en ligne de compte comme destinataires des nouvelles aides financières. Elles disposent d'une expérience certaine et de connaissances spécifiques en matière de lutte contre la traite des personnes, acquises dans l'exercice de tâches individuelles d'encadrement ou suite à la réalisation de campagnes. Il est donc très important de les intégrer dans le processus législatif. Conformément à l'art. 10 de la loi fédérale sur la procédure de consultation (LCo)⁸, fedpol organise donc une audition auprès des organisations actives à titre préventif dans le domaine de la traite des personnes. Du fait des dispositions supplémentaires visant le SCOTT et figurant dans l'ordonnance, il est donc souhaitable d'intégrer les membres du SCOTT à cette audition. En outre, les documents relatifs à l'audition seront publiés sur le site de la Confédé-

⁵ RS 311.039.1

⁶ RS 151.21

⁷ RS 616.1

⁸ RS 172.061

ration et de ce fait accessibles aux personnes ou milieux concernés désirant prendre position⁹.

2. Commentaires des dispositions

Section 1 Objet

Art. 1

Art. 1, let. a

En Suisse, la lutte contre la traite des êtres humains est fondée sur quatre piliers: prévention, poursuite pénale, protection des victimes et partenariat. Dans le but de renforcer la prévention, les art. 5 et 6 de la convention du Conseil de l'Europe citent les mesures qui doivent être prises par les parties contractantes afin de prévenir la traite des êtres humains et de juguler la demande. L'art. 5, al. 6 de la convention souligne par ailleurs la possibilité de faire appel à des organisations de la vie civile engagées dans la prévention de la traite des êtres humains, la protection ou l'aide aux victimes. La mention explicite de la protection des victimes et de l'aide aux victimes dans le contexte de la prévention montre qu'on ne peut pas toujours dissocier véritablement les quatre piliers mentionnés. En effet, certaines mesures en matière de prise en charge des victimes par des particuliers relèvent à la fois de la prévention et de la protection des victimes.

Il faut par contre distinguer les mesures de prévention de la criminalité, notamment dans le domaine de la prise en charge des victimes, des mesures de l'aide aux victimes régies par la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (loi sur l'aide aux victimes, LAVI)¹⁰. Les mesures figurant dans la LAVI poursuivent une finalité différente que celle de la prise en charge des victimes lorsqu'il s'agit de prévention de la criminalité. Alors que l'aide aux victimes vise à atténuer rétrospectivement les répercussions directes d'une infraction déjà commise, la prise en charge des victimes dans le cadre de la prévention de la criminalité a pour but de permettre à la personne concernée d'adopter pour le futur un mode de vie exempt d'infractions¹¹.

Art. 1, let. b

La mise en œuvre de mesures de prévention en vue de lutter contre la traite des êtres humains est une tâche qui n'incombe pas seulement à la Confédération. Depuis un certain temps déjà, différentes organisations de droit public et de droit privé se consacrent à la prévention de la traite des êtres humains. Comme nous l'avons déjà mentionné, le Conseil fédéral a annoncé dans le message concernant l'approbation et la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains qu'il soutiendrait financièrement les propositions concrètes de projets¹². On entend par aides financières conformément à l'art. 7 LSu les prestations pécuniaires accordés au bénéficiaire n'appartenant pas à l'administration fédérale afin d'assurer ou de promouvoir l'accomplissement d'une tâche librement choisie.

⁹ La documentation sur l'audition peut être consultée sur Internet: <http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/pendent.html>

¹⁰ RS 312.5

¹¹ Cf. les commentaires relatifs à l'art. 2

¹² Cf. les commentaires figurant au § 1.2.

Art. 1, let. c

L'ordonnance contre la traite des êtres humains crée la base légale permettant à la Confédération de participer activement à l'action des organisations qui contribuent à prévenir les infractions liées à la traite des êtres humains. En outre, la Confédération doit pouvoir soutenir les organismes de ce type par des aides financières. Contrairement aux aides financières citées à la lettre b et affectées à des mesures spécifiques, le soutien de la Confédération est ici adressé directement à l'organisation qui met en œuvre des mesures préventives.

Art. 1, let. d

Un autre objet de réglementation est établi à la section 5 de l'ordonnance, à savoir les tâches du SCOTT. Malgré sa position centrale et ses multiples tâches dans la lutte contre la traite des êtres humains, le SCOTT n'est actuellement mentionné qu'à l'art. 10, al. 2, de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (Org DFJP)¹³. Toutefois, la disposition mentionnée établit uniquement que fedpol dirige le service de coordination en matière de lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants avec l'appui de tous les services fédéraux et cantonaux intéressés et gère un bureau de direction à cet effet. Etant donné que les mesures prévues dans l'ordonnance constituent une part importante du domaine d'activité du SCOTT et que ce sera en priorité le Bureau de direction rattaché à fedpol qui mettra en œuvre l'ordonnance, une réglementation explicite des tâches s'impose dans l'ordonnance.

Section 2 Mesures de prévention

Art. 2 Types et buts des mesures

L'al. 1 de l'art. 2 précise ce que l'on doit entendre par "mesure" au sens de cette ordonnance. Une différence est faite à cet égard entre les "projets" en tant que mesures ponctuelles (par ex. un colloque) et les "programmes" et "activités régulières" à plus long terme. Par "activités régulières", on entend en particulier les tâches d'accompagnement en faveur des victimes de la traite des êtres humains. Ces victimes, qui sont amenées en Suisse pour y être exploitées, sont pour la plupart des migrantes qui n'ont ici ni contacts sociaux, ni moyens financiers. En outre, une grande partie d'entre elles n'a aucune connaissance du pays dans lequel elle séjourne et ne connaît aucune des langues nationales. Enfin, la plupart d'entre elles sont fortement traumatisées et émotionnellement déstabilisées. D'après l'expérience des organisations spécialisées dans le domaine de l'aide aux victimes, il semble que sans un suivi et un accompagnement intensifs et individualisés, les victimes de la traite des êtres humains ne retrouvent ni leur équilibre psychique ni le rythme quotidien qui leur permettrait de remédier à leur situation et de mener une vie régulière. Sans moyens ni repères, les victimes retournent pour la plupart dans leur ancien environnement, parce qu'il leur est connu, et retombent de ce fait entre les mains de leurs anciens "protecteurs". Sous la prétendue protection de ces personnes, les femmes retombent dans une relation de dépendance extrême et sont à nouveau exploitées. A titre de mesure de prévention de la criminalité, le suivi psychosocial intensif et individualisé des victimes de la traite des êtres humains par des organisations spécialisées est à même de briser ce cycle de la "revictimisation" et de ce fait de la commission de nouvelles infractions en matière de traite des personnes.

¹³ RS 172.213.1

L'al. 2 spécifie les différents domaines d'action des mesures en question. Parmi eux, citons la sensibilisation du public et l'information ciblée de certains milieux, mais aussi la recherche. Cette dernière en particulier permet d'élargir les connaissances sur le phénomène de la traite des personnes et sur ses différentes répercussions. Les résultats sont ensuite communiqués à toutes les personnes concernées et aux acteurs de la lutte contre la traite, ce qui permet ensuite d'adapter les mesures opérationnelles et stratégiques à l'évolution de la situation. La recherche porte en premier lieu sur les cas non recensés de traite des êtres humains.

Comme pour beaucoup d'autres catégories d'infractions (dont le trafic de stupéfiants), la loi de l'offre et de la demande a un impact déterminant sur l'existence et la diffusion de cette forme de criminalité qu'est la traite des personnes. Selon l'al. 3 de l'art. 2, les mesures de l'ordonnance doivent donc poursuivre deux objectifs: d'une part, une large palette de mesures d'information, de sensibilisation, de formation et de recherche devra endiguer le phénomène commercial en soi, donc tendra à une restriction de l'offre (let. a), et d'autre part, des campagnes de sensibilisation par exemple cibleront aussi sous l'angle de la demande les clients de prostituées afin de les sensibiliser à la traite des femmes et à la prostitution forcée et de les inciter à agir en ayant conscience de leurs responsabilités (let. b).

Art. 3 Mesures de la Confédération

L'art. 3, al. 1, let. a crée une base légale permettant à la Confédération de prendre des mesures d'importance nationale ou suprarégionale visant à prévenir les infractions liées à la traite des êtres humains.

Contrairement à d'autres formes de criminalité, la traite des êtres humains se déroule dans l'ombre et passe relativement inaperçue du grand public. De même, elle ne touche pas directement la majorité de la population en Suisse qui, de ce fait, est peu sensibilisée aux mécanismes de l'exploitation des personnes. Malgré tout, par son comportement (par ex. comportement de "consommation"), la société civile peut influencer sur les conditions-cadres de la traite des êtres humains et faire que la Suisse perde de son attractivité en tant que pays de transit ou pays de destination. Justement du fait que la Suisse est un pays de transit et de destination de la traite des êtres humains, les campagnes de sensibilisation visaient jusqu'ici essentiellement à mettre en garde les victimes potentielles dans leurs pays d'origine contre les dangers de la traite des êtres humains. En raison de leur lien avec l'étranger, ces activités sont menées en priorité par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), sur la base des bases légales spécifiques. La direction incombe à la Direction du développement et de la coopération (DDC), pour ce qui est de la coopération au développement et de la contribution à l'élargissement, et à la Division Sécurité humaine pour ce qui est de la promotion des droits de l'homme. L'Office fédéral des migrations participe aussi à ces activités dans le cadre de l'aide structurelle. Les projets sont mis en œuvre en collaboration avec des organisations internationales (par ex. l'Organisation internationale pour les migrations, OIM) et des organismes locaux de la société civile du pays d'origine.

Afin d'opérer une distinction claire entre l'objectif de réglementation de l'ordonnance relative à la prévention à l'intérieur de l'Etat et les mesures de politique extérieure de la Suisse, le champ d'action est limité aux mesures prises par la Confédération en Suisse. En Suisse, la sensibilisation à la traite des êtres humains avait lieu en priorité sous forme de réunions d'information, de colloques et de séminaires. En 2008, une campagne de sensibilisation ciblant le grand public a été menée par des organisations privées avec le soutien financier de la Confédération à l'occasion du championnat d'Europe de football, l'EURO 2008. Elle a ren-

contré un écho positif. Mais en raison du coût important en matière de finances et d'organisation, aucune autre campagne nationale d'information n'a été menée depuis.

Dans le cadre du Plan d'action national 2012 - 2014, un groupe de travail conduit par le Bureau de direction du SCOTT élabore actuellement les bases d'une campagne nationale d'information contre la traite des êtres humains (Action 3 du Plan d'action national). Le but de cette campagne est d'attirer l'attention de la population sur le fait que la Suisse est aussi concernée par la traite des êtres humains et que des mesures de lutte sont nécessaires. Une campagne d'information de grande envergure pourrait avoir lieu vraisemblablement en 2015 sur la base de l'art. 3, let. a. Les campagnes de ce genre doivent être accompagnées de campagnes de prévention ciblées sur des thèmes spécifiques (par ex. la mendicité des enfants) de sorte qu'à moyen ou long terme, toutes les formes que recouvre cette forme de criminalité soient couvertes. Le moment voulu, le Conseil fédéral décidera si une campagne d'information sera menée dans toute la Suisse et quels moyens devront être mis à disposition pour cette campagne. Si l'on se réfère aux chiffres obtenus lors de campagnes précédentes (par ex. contre le travail au noir), les coûts d'une telle campagne d'information devraient se situer entre 1,5 et 3 millions de francs répartis sur trois à quatre ans.

Selon l'al. 1, let. b, la Confédération peut également mener des études scientifiques, appelées "recherche du secteur public", sur le thème de la traite des êtres humains. Pour les personnes qui pratiquent la traite, la Suisse est un pays attractif car d'une part, les gains sont très élevés et d'autre part le risque de condamnation demeure très bas. Grâce à des études scientifiques et des projets de recherche, il sera possible de mieux comprendre ce phénomène complexe qu'est la traite des êtres humains et ce faisant, de mettre sur pied au niveau national une stratégie de lutte plus efficace. La Suisse perdra de son attrait lorsque le rapport entre possibilité de profits et risque de condamnation sera moins favorable pour les auteurs des infractions.

Cela dit, il est impossible de mener des programmes ou des campagnes au niveau national avec les seuls moyens fournis par la Confédération. C'est pourquoi l'élaboration et la mise en œuvre de mesures de grande envergure de la Confédération requiert aussi la participation d'organisations spécialisées de droit privé et public (al. 2).

L'al. 3 oblige la Confédération à collaborer avec les cantons et d'autres acteurs privés et publics importants afin d'élaborer et de mettre en œuvre ses mesures. Ce type de coopération s'impose en premier lieu pour des raisons de pertinence économique parce qu'il permet de tirer profit du savoir-faire de tiers, qu'il s'agisse de services privés ou publics. En outre, la participation des cantons permet de détecter à temps les éventuels problèmes de répartition des compétences. Dans tous les cas, les cantons doivent être consultés au préalable lorsque leurs intérêts sont directement concernés.

Art. 4 Mesures de tiers

La base légale établie à l'art. 4, al. 1 traitant de l'octroi d'aides financières pour la mise en œuvre des mesures à visée préventive tient compte du fait qu'en Suisse, différentes organisations issues surtout de la société civile font déjà preuve d'un grand engagement dans la lutte contre la traite des êtres humains. Le champ d'application de l'art. 4, al. 1 peut couvrir toutes les activités consacrées aux fins mentionnées dans l'ordonnance visant à prévenir la traite des êtres humains ou à endiguer la demande: mise sur pied de réunions d'information ayant un grand impact médiatique, organisation d'expositions ou encore impression de brochures qui sont distribuées aux clients potentiels dans le milieu ciblé. Contrairement aux me-

sures à exécuter par la Confédération, ces actions peuvent présenter (et présenteront) un caractère régional. En application de l'art. 2, al. 4, LSu, seules les institutions ayant leur siège en Suisse et mettant en œuvre leurs mesures en Suisse reçoivent un soutien.

Conformément à l'al. 2, la Confédération ne doit pas se limiter au financement de mesures individuelles, mais doit aussi avoir la possibilité de coopérer avec des organisations œuvrant dans le domaine de la prévention ou de les soutenir par des aides financières. En cas d'aide financière, celle-ci est adressée directement à l'organisation en question, cela contrairement aux aides financières en vertu de l'al. 1 qui sont affectées à des mesures individuelles liées à un projet déterminé (par ex. un colloque) ou à certaines activités régulières.

En particulier les organisations spécialisées dans l'accompagnement des victimes relèvent du champ d'application de l'art. 4. Comme nous l'avons déjà mentionné à propos de l'art. 2, les victimes de la traite des êtres humains ont besoin d'un accompagnement intensif afin d'éviter la revictimisation. Cet accompagnement permet de briser le cercle vicieux de la dépendance et de l'exploitation dans lequel ces victimes, traumatisées et déstabilisées, se trouvent. Outre le soutien psycho-social individuel dans le cadre des structures de jour, ces mesures prévoient un accompagnement dans les démarches administratives, notamment avec les autorités. Par son soutien institutionnalisé des organisations, actuellement pris en charge pour une part essentielle par des dons privés, la Confédération contribue directement à la prévention ciblée et individuelle de la criminalité.

Outre les organisations spécialisées dans la prise en charge des victimes, il existe en Suisse d'autres organismes actifs dans la prévention de la criminalité. Citons en premier lieu la Prévention suisse de la criminalité (PSC) placée sous l'égide de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), conçue comme centre de compétence national dans toutes les affaires touchant à la prévention de la criminalité. En collaboration avec la Confédération, les cantons et des particuliers, la PSC organise des campagnes en matière de prévention de la criminalité en Suisse, ciblant par là de nombreux domaines de la petite délinquance. La PSC se compose d'un comité directeur en charge de la stratégie, au sein duquel la Confédération est également représentée, et d'un service opérationnel dont le siège est à Berne. Ce service dispose actuellement d'un budget annuel de près de 834 000 francs, alimenté en majeure partie par les cantons. La Confédération subventionne ce service à raison de 90 000 francs par an. Les modalités des aides financières versées par la Confédération à la PSC sont réglementées dans un contrat de subventionnement qui s'appuie directement sur l'art. 386, al. 3, CP. Si la tâche première de la PSC n'est pas la traite des êtres humains, il n'en demeure pas moins qu'elle met l'accent sur la prévention des infractions contre la vie et l'intégrité corporelle, contre la liberté et contre l'intégrité sexuelle, catégories de délits jouant un rôle majeur dans la traite des êtres humains.

Outre les organisations spécialisées dans la prise en charge des victimes et la PSC, l'art. 4 permet d'accorder des aides financières à certaines organisations dont l'activité en matière de prévention de la criminalité présente un lien suffisant avec la problématique de la traite des êtres humains.

Il est prévu que les aides financières supplémentaires de la Confédération destinées aux organisations ou à leurs activités régulières soient de l'ordre de 150 000 francs, sous réserve des crédits autorisés (en plus des 90 000 francs alloués chaque année à la PSC et déjà mentionnés plus haut).

Par ailleurs, un montant annuel de 50 000 francs doit être affecté à des mesures spécifiques liées à des projets. Les détails relatifs à l'examen des demandes et au calcul des aides financières sont traités aux sections 3 et 4 de l'ordonnance.

Section 3 Aides financières

Le cadre juridique de l'octroi des aides financières est établi par la LSu dont le champ d'application englobe toutes les aides financières et indemnités prévues par le droit fédéral (art. 2, al. 1, LSu). Les aides financières qui sont appelées à être accordées sur la base de l'ordonnance contre la traite des êtres humains sont donc aussi soumises à ses prescriptions. Ce cadre juridique est fixé aux sections 3 et 4 de l'ordonnance.

Art. 5 Principe

La disposition potestative de l'art. 5 montre que les aides financières conformément à la présente ordonnance sont des subventions purement discrétionnaires dont l'obtention ne peut se fonder sur un droit. Afin de sauvegarder les intérêts et la crédibilité de la Confédération dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation, fedpol garantira entre autres que la mesure préventive de soutien ou d'autres activités de l'organisation requérante ne contreviennent pas aux objectifs de la Confédération. Par ailleurs, le volume des fonds disponibles pour les aides financières dépend des crédits que le Parlement approuve annuellement. Si les demandes déposées dépassent les moyens disponibles, fedpol établira un ordre de priorités d'après lequel les demandes déposées seront examinées. Pour des raisons de transparence, cet ordre de priorités est communiqué aux requérants. L'obligation d'établir un ordre de priorités et sa communication découlent de l'art. 13 LSu.

Art. 6 Montant maximal

Le financement de 50 % au maximum des dépenses imputables aux mesures permet de répondre à différentes exigences du droit des subventions. Il permet entre autres de garantir que la prestation propre fournie par les destinataires de l'aide financière soit la plus élevée possible et que ceux-ci ont déjà épuisé toutes les autres possibilités de financement (al. 1).

Les dépenses imputables sont toutes celles qui sont directement liées à la préparation et à la mise en œuvre de la mesure donnant droit aux aides (al. 2). En outre, seules les dépenses absolument nécessaires à un accomplissement approprié de la tâche sont prises en compte (art. 14, al. 1, LSu). Il appartiendra au dépositaire de la demande de les présenter, dans sa demande, de manière aussi précise que possible.

Selon l'al. 3, les aides de la Confédération destinées au soutien d'organisations conformément à l'art. 4, al. 2 ne doivent pas dépasser 25 % des moyens dont ces organisations disposent annuellement dans ce but. Cette limite supérieure a pour but de garantir que les organisations soutenues ne se retrouvent pas dans une relation de dépendance trop grande vis-à-vis de la Confédération, mais demeurent tenues de fonder leur financement sur plusieurs autres piliers. Si le pourcentage du soutien de la Confédération était plus élevé, il y aurait en outre le risque qu'en cas de suppression de la subvention "discrétionnaire", l'organisation ne dispose plus des moyens suffisants pour accomplir la tâche qu'elle a elle-même choisie.

L'art. 6 cite uniquement le montant maximal possible des aides financières. Le calcul concret dans le cas d'espèce a lieu par contre sur la base des critères énumérés à l'art. 7.

Art. 7 Calcul

L'aide financière destinée à une mesure particulière est calculée tout d'abord sur la base de son type (au sens de l'art. 2) et de son importance (al. 1, let. a). Il faut en outre tenir compte des propres prestations qui peuvent être imputées au destinataire en raison de sa capacité économique ainsi que des autres sources de financement (al. 1, let. b et c). Pour ce qui est de ces autres sources de financement, la let. c donne la possibilité d'accorder une aide financière conformément à la présente ordonnance si d'autres services fédéraux ou d'autres tiers cofinancent un projet sur la base de leurs bases légales pertinentes. Le financement de mesures de formation par exemple entre dans le champ d'application de l'ordonnance. Ainsi la Confédération peut aussi accorder des aides financières destinées à encourager la formation spécifique du personnel des centres de consultation et des personnes chargées de l'aide aux victimes sur la base de l'art. 31 LAVI. Au cours des dernières années, sur la base de cette disposition, des cours de formation ont été déjà offerts dans le domaine de l'aide aux victimes, dont certains sur le thème de la traite des êtres humains. Si une demande remplit les conditions de plusieurs actes normatifs, c'est l'art. 12 LSu qui est applicable. Cette disposition détermine la marche à suivre dans les cas où plusieurs prestations entrent en ligne de compte.

Les aides financières destinées au soutien d'organisations conformément à l'art. 4, al. 2 sont calculées d'une part sur la base de l'intérêt que la Confédération porte à l'activité de l'organisation en question et d'autre part, comme pour le subventionnement de certaines mesures, des prestations et contributions d'autres services fédéraux et de tiers (al. 2).

Art. 8 Paiement

Outre l'obligation d'informer et de rendre compte établie à l'art. 14, le versement par tranches des aides financières constitue un autre instrument de contrôle dont le but est de garantir une utilisation économique et rationnelle des fonds accordés.

Section 4 Procédure

Art. 9 Base et forme juridique

Comme nous l'avons déjà mentionné en introduction dans les commentaires relatifs à la section 3, les aides financières accordées sur la base de l'ordonnance contre la traite des êtres humains sont également soumises aux prescriptions du droit des subventions de la Confédération (al. 1).

En vertu du droit des subventions, les aides financières peuvent être allouées soit par voie de décision, soit sur la base d'un contrat de droit public, la décision étant la forme la plus courante (art. 16, al. 1, LSu). La présente ordonnance offre la possibilité du financement par voie de décision de projets qui sont mis en œuvre généralement comme mesures spécifiques et ponctuelles (al. 2, let. a).

Il est possible de conclure un contrat de droit public selon la loi sur les subventions notamment lorsque l'autorité compétente dispose d'une marge d'appréciation considérable ou lorsqu'il s'agit d'empêcher que le destinataire renonce unilatéralement à accomplir la tâche qu'il avait décidé d'assumer. La Confédération ayant intérêt à ce que des tiers garantissent de manière durable la réalisation de certaines mesures préventives (par ex. la prise en charge de personnes exploitées dans le cadre de la protection des victimes), il est indiqué de

conclure un contrat permettant de fournir un appui constant et à long terme à des activités et des programmes réguliers ainsi que des campagnes. On peut y intégrer les prestations et les objectifs concrets qui sont rattachés à l'aide financière de la Confédération (al. 2, let. b). Il en va de même du soutien à long terme d'organisations conformément à l'art. 4, al. 2.

Art. 10 Demandes

Les demandes d'aides financières doivent être déposées auprès de fedpol qui, conformément à l'art. 11, est également chargé de leur examen et de leur appréciation (al. 1). fedpol édictera des directives détaillées sur la procédure de demande et les publiera sur Internet de manière appropriée (al. 2) pour que les dépositaires des demandes puissent s'informer de conditions concrètes quant à la forme et au fond des demandes d'aides financières. Ces directives indiqueront en particulier les documents qu'il faut joindre à une demande.

Art. 11 Examen des demandes et décision

En qualité d'office de police de la Confédération, fedpol dispose des connaissances nécessaires lui permettant d'estimer l'effet de mesures en matière de prévention de la criminalité et par là, leur aptitude à être soutenues. L'examen des demandes et la décision d'accorder ou non une aide financière font donc partie des tâches de fedpol. Le Bureau de direction du SCOTT est associé à l'examen des demandes, mais ne peut prendre de décision à leur sujet afin d'éviter les éventuels conflits d'intérêts avec les dépositaires de ces demandes. Il ne livrera qu'une prise de position (cf. art. 13, al. 2, let. a).

Conformément à l'al. 3, le refus d'une demande d'aide financière doit être communiqué par écrit et être motivé. Cela permet d'informer le demandeur des motifs du refus, ce qui peut lui être utile dans l'optique de futurs projets. Par ailleurs, ce type d'information constitue une décision conformément à l'art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA)¹⁴ contre laquelle il peut être fait recours conformément à l'art. 44 PA.

Afin de ne pas opposer d'emblée un refus aux demandes incomplètes, fedpol doit indiquer au dépositaire de la demande quels sont les documents qui manquent et lui donner la possibilité de compléter sa demande (al. 3).

Art. 12 Conditions et obligations

La possibilité de lier les aides financières à des obligations et à des conditions permet éventuellement de répondre positivement à des demandes de subvention qui, conformément à la loi sur les subventions, ne bénéficieraient d'aucun soutien. Citons à cet endroit les projets destinés à être mis en œuvre non seulement en Suisse, mais aussi dans un pays voisin, donc qui entrent en contradiction avec le champ d'action limité à la Suisse (art. 2, let. b). La condition selon laquelle les fonds accordés ne peuvent être utilisés que pour les activités prévues en Suisse permet de se conformer aux prescriptions de l'ordonnance et de ce fait d'accorder une aide financière. Le respect des conditions est garanti par un suivi étroit des mesures. Ce suivi et ce contrôle sont facilités par l'obligation d'informer à laquelle les bénéficiaires d'aides financières sont tenus conformément à l'art. 14, al. 1.

¹⁴ RS 172.021

Section 5 Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT)

Art. 13

Grâce à son Bureau de direction intégré dans l'Office fédéral de la police (fedpol), le SCOTT met en place les structures et les réseaux nécessaires pour garantir l'efficacité de la lutte contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants en Suisse et de la prévention de ce phénomène. Le SCOTT assure la coordination entre les services concernés en matière de protection des victimes, de poursuite pénale et de prévention, services répartis entre la Confédération et les cantons. Dans ces domaines, le SCOTT est à la fois une plaque tournante en termes d'information, de coordination et d'analyse pour la Confédération et les cantons, et l'instance de contact et de coordination pour la coopération internationale. Le SCOTT assume ainsi les tâches d'un organe de coordination au sens de l'art. 55 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)¹⁵ pour les services concernés de l'administration fédérale. Dans le même temps, il consulte, en application de l'art. 57 LOGA, des organisations et des personnes extérieures à l'administration fédérale pour accomplir ses tâches.

Les tâches du SCOTT et de son Bureau de direction rattaché à fedpol sont présentées à l'art. 13 et réparties en deux catégories: tout d'abord, à l'al. 1, let. a à h, les tâches que le SCOTT accomplit d'ores et déjà avec le soutien du Bureau de direction. L'al. 2 présente les tâches que le Bureau de direction du SCOTT accomplira afin de mettre en œuvre la présente ordonnance. Nous trouvons en premier lieu, conformément à l'al. 2, let. a, la prise de position sur les demandes d'aides financières prévues à l'art. 10. fedpol doit associer le Bureau de direction du SCOTT à l'examen des demandes. Le Bureau de direction représente toutefois tous les services réunis au sein du SCOTT, donc aussi des organisations non gouvernementales qui entrent prioritairement en ligne de compte comme bénéficiaires de futures aides financières. Afin d'éviter les conflits d'intérêts, l'intervention du Bureau de direction du SCOTT n'a qu'un caractère purement consultatif, en d'autres termes il n'aboutit qu'à une prise de position. La décision sur l'octroi d'une aide financière est prise en dernier ressort par le directeur de fedpol. En outre, le Bureau de direction du SCOTT participera au contrôle de l'utilisation des aides financières accordées. En vertu de l'art. 25, al. 1, LSu, fedpol doit contrôler pour chaque aide financière que le bénéficiaire utilise la subvention conformément aux dispositions en la matière et dans le respect des conditions légales (art. 2, let. b). Une autre tâche importante qui incombe au Bureau de direction est l'élaboration et le suivi des mesures que la Confédération met en œuvre elle-même conformément à la présente ordonnance (al. 2, let. c). Ainsi qu'il est déjà mentionné dans les commentaires relatifs à l'art. 3, le Bureau de direction du SCOTT pourra consulter d'autres services internes et externes à l'administration pour accomplir ses tâches. Ainsi, la campagne d'information de lutte contre la traite des êtres humains qu'il est prévu de mener dans toute la Suisse sera conçue par un groupe de travail dirigée par le Bureau de direction du SCOTT.

¹⁵ RS 172.010

Section 6 Obligation d'informer et de rendre compte, évaluation

Art. 14 Obligation d'informer et de rendre compte

L'obligation d'informer et de rendre compte réglée à l'art. 14 permet à fedpol d'assurer le contrôle, prescrit par le droit des subventions, des aides financières octroyées et les activités des organisations auxquelles il est fait appel pour mettre en œuvre les mesures de la Confédération en application de l'art. 3, al. 2. Tant les bénéficiaires des aides financières que les organisations mentionnées sont tenus par ces obligations d'accomplir leurs tâches conformément à ce qui a été convenu.

Art. 15 Evaluation

Les mesures de la Confédération et les aides financières octroyées doivent incontestablement contribuer à prévenir la traite des êtres humains. fedpol établira donc régulièrement un rapport à l'intention du DFJP dans lequel il exposera l'adéquation et l'efficacité des mesures mises en œuvre par la Confédération et des aides financières octroyées (al. 1 et 2). fedpol pourra confier l'évaluation à des tiers afin de garantir une évaluation en bonne et due forme (al. 3).

Section 7 Entrée en vigueur

Art. 16

L'entrée en vigueur de la présente ordonnance est prévue pour le 1^{er} janvier 2014. Les premières aides financières devraient être vraisemblablement accordées en 2015 sous réserve que les Chambres fédérales accordent ensuite, sur la base de cette nouvelle réglementation, les crédits nécessaires aux subventions.

