



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP  
**Office fédéral de la police fedpol**

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

**Rapport sur les résultats de la procédure d'audition des milieux concernés  
(du 8 février au 1<sup>er</sup> mai 2013)**

Office fédéral de la police  
Juillet 2013

## Table des matières

<b>1</b>	<b>CONTEXTE</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>REMARQUES GÉNÉRALES</b> .....	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>COMMENTAIRES SUR LES DISPOSITIONS DU PROJET D'ORDONNANCE</b> .....	<b>4</b>
<b>3.1</b>	<b>Section 2 Mesures de prévention</b> .....	<b>4</b>
3.1.1	Art. 2 Types et buts des mesures .....	4
3.1.2	Art. 3 Mesures de la Confédération .....	5
3.1.3	Art. 4 Mesures de tiers.....	5
<b>3.2</b>	<b>Section 3 Aides financières</b> .....	<b>6</b>
3.2.1	Art. 5 Principe .....	6
3.2.2	Art. 6 Montant maximal.....	6
3.2.3	Art. 7 Calcul .....	6
<b>3.3</b>	<b>Section 5 Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) ...</b>	<b>6</b>
3.3.1	Art. 13 .....	6
<b>4</b>	<b>LISTE DES CANTONS ET ORGANISATIONS AYANT PRIS POSITION SUR LE PROJET</b> .....	<b>8</b>

## 1 Contexte

Du 8 février au 1<sup>er</sup> mai 2013, l'Office fédéral de la police a mené auprès des cantons et des organisations ou associations concernées une procédure d'audition concernant le projet d'ordonnance sur les mesures de prévention des infractions liées à la traite des êtres humains (ordonnance contre la traite des êtres humains).

Tous les cantons ont répondu ainsi que trente organisations ou associations concernées. La liste des participants à la procédure d'audition figure au chapitre 4 du présent rapport.

## 2 Remarques générales

Les cantons accueillent favorablement le projet d'ordonnance contre la traite des êtres humains dans son ensemble et y souscrivent dans son principe. Les organisations appuient l'orientation donnée au projet d'ordonnance. La Croix-Rouge suisse, l'OSAR, World Vision, Terre des femmes Suisse, Unia, Amnesty international, l'adf, le FPS, le Conseil suisse pour la paix et l'Union Suisse des Comités d'Entraide Juive renvoient mutatis mutandis à l'avis du FIZ, qui soutient le projet. Font exception à cet accueil favorable, le Centre patronal et l'UDC. Le Centre patronal juge le projet superflu et s'y oppose, estimant que l'arsenal juridique existe déjà et doutant de l'utilité de cette nouvelle ordonnance. L'UDC rejette les mesures prévues par l'ordonnance du fait qu'elles sont inefficaces dans la lutte contre la traite d'êtres humains et engendrent uniquement de la bureaucratie et des coûts inutiles. Son opinion est que l'ordonnance devrait être limitée aux exigences absolument obligatoires, qui devraient être intégrées dans les structures existantes. Les cantons suivants adhèrent au projet d'ordonnance sans réserve : AG, AI, BS, GL, GR, JU, NW, TG, UR, VS, ZG. LU insiste sur le fait que la responsabilité de la lutte contre la traite des êtres humains demeure une prérogative des autorités cantonales. SO tient à ce que le Code pénal établisse une formulation plus stricte de la traite des êtres humains. Le niveau des aides financières est largement critiqué par l'ensemble des cantons et organisations ayant pris part à la procédure d'audition. Au vu des coûts réels qu'engendre la prise en charge des victimes, les cantons de BL, GE, NE, VD, SH et ZH estiment que le montant de 200'000.- CHF d'aides financières octroyées par la Confédération est manifestement insuffisant pour l'ensemble de la Suisse. Le FIZ relève, qu'à eux seuls, les coûts liés à son travail d'éducation et de sensibilisation s'élèvent à une dépense annuelle de 130'000.- CHF et que les coûts engagés annuellement pour le développement des compétences et des connaissances se montent à 220'000.- CHF. Le FIZ estime, par conséquent, que le niveau des aides financières prévu est manifestement trop bas. Outre les organisations renvoyant à l'opinion exprimée par le FIZ, se joignent à cet avis la Mission chrétienne pour les pays de l'Est et l'Union des villes suisses.

VD remarque que si la Confédération souhaite s'engager de manière plus importante pour les victimes de la traite d'êtres humains, notamment afin d'augmenter les pro-

babilités de remonter aux trafiquant-e-s et de les poursuivre, l'accès à l'obtention d'un permis, même limité dans le temps, pour les victimes souhaitant rester en Suisse devrait être garanti dès le début de la procédure pénale. Il ajoute qu'il aurait été utile d'élargir les compétences du Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) pour la prise en charge ou la coordination de la prise en charge des victimes qui ne relèvent pas de la Loi sur l'aide aux victimes (LAVI), car domiciliées et ayant subi l'infraction à l'étranger. SZ relève qu'en matière de traite d'êtres humains et trafic de migrants, il faut veiller à ce que les actions du SCOTT et de la Prévention Suisse de la Criminalité (PSC) soient coordonnées avec celles de la Conférence des commandants des polices cantonales (CCPCS). AR dit qu'il serait préférable de prévoir une définition précise des mesures d'accompagnement des victimes, afin de les distinguer de celles de la LAVI. Dans le cadre des mesures de prévention, la CFM suggère plus de poids à vocation internationale et transnationale. Le Sit propose d'intégrer à la présente réflexion l'exploitation du travail en tant que forme de traite d'êtres humains à part entière et appuie le fait de subventionner des programmes de prévention allant dans ce sens.

### **3 Commentaires sur les dispositions du projet d'ordonnance**

Les sections et les articles qui n'ont pas fait l'objet de remarques particulières ne sont pas mentionnés.

#### **3.1 Section 2 Mesures de prévention**

##### **3.1.1 Art. 2 Types et buts des mesures**

FR estime qu'il est nécessaire de préciser que les mesures s'adressent tant aux personnes vulnérables, susceptibles d'être des victimes, qu'aux professionnels concernés dans le domaine de la prévention. SH considère le fait que le soutien aux victimes soit un élément important de la prévention devrait être explicitement inclus dans cette disposition. Au regard de GE, parmi les mesures de prévention énoncées à l'art. 2 al. 1, il ne faudrait pas oublier celles mises en place par des tiers dans le domaine spécifique de l'exploitation de la force de travail. Pour éviter que les victimes retournent chez leurs exploiters, GE est d'avis qu'il convient de leur assurer l'hébergement et un accompagnement, en particulier un soutien psychosocial intensif et individualisé. Pour BL, il serait souhaitable d'ajouter à l'art. 2 al. 3 que les mesures contribuent à identifier, protéger et soutenir les victimes de la traite, ce qui éviterait que ces personnes soient remises dans le circuit de l'exploitation. Étant aussi du même avis, le FIZ, la Ligue suisse des femmes catholiques et la CSDE ajoutent qu'il faudrait des mesures d'accompagnement contribuant à rompre le cycle de « revictimisation » et à rendre possible une intégration au sein de la société. Ayant exprimé la même opinion, la Fondation suisse pour la protection de l'enfant et la CFEJ proposent encore d'insérer les mêmes remarques à l'égard des enfants mineurs victimes

de la traite d'êtres humains. Faisant référence aux commentaires de l'art. 2 al. 3 let. a du projet d'ordonnance, le FIZ parvient au constat que les mesures visant à lutter contre l'offre, par le biais de restrictions d'entrée sur notre territoire, sont préjudiciables aux victimes potentielles et ne sont pas efficaces pour lutter contre la traite d'êtres humains.

### **3.1.2 Art. 3 Mesures de la Confédération**

À propos de l'art. 3 al. 1 let. a, TI insiste sur le fait qu'un accent doit être mis sur une campagne d'information suprarégionale plutôt que nationale. Au sujet de l'art. 3 al. 1 let. b, le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population fait remarquer que la recherche et l'intervention sont deux entités complémentaires et à ce titre méritent d'être dissociées dans l'attribution du financement, afin qu'elles n'entrent pas en concurrence. TI ajoute, au sujet de l'alinéa 3 de cette même disposition, qu'il est souhaitable d'établir une liste exemplative afin d'éclaircir les compétences respectives de la Confédération et des cantons. GE et Aspasia désirent que la notion de « acteur privé important » de l'al. 3 soit précisée ; l'association visant clairement par ces termes les organisations à but idéal dont les objectifs consistent directement ou indirectement à défendre les droits des victimes de la traite d'êtres humains.

### **3.1.3 Art. 4 Mesures de tiers**

BE souhaite une formulation plus contraignante afin que les organisations puissent avoir une certitude minimale quant à leur soutien financier. NE aimerait que le cercle des destinataires des aides financières soit défini plus clairement. À l'art. 4 al. 2, il se pose la question de savoir pourquoi limiter le champ d'application aux organisations actives en Suisse, alors même que la traite d'êtres humains est punissable, même si elle se déroule à l'étranger en vertu de l'art. 182 al. 4 du Code pénal suisse. De l'avis du FIZ et de la Ligue suisse des femmes catholiques, les montants mentionnés dans les commentaires sont trop bas. Il faudrait, par conséquent, que les aides financières octroyées par la Confédération ne soient pas soumises à des limites mais soient accordées sur la base d'un crédit annuel approuvé par le Parlement. Le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population affirme que les montants des moyens nécessaires ne devraient pas être plafonnés et que ceux-ci ne peuvent être établis que sur la base d'une évaluation des besoins réunissant les acteurs concernés (Confédération, cantons, ONG, etc.). Au regard de la CSDE, ces montants ne devraient être fixés qu'après avoir examiné de façon approfondie et minutieuse les dépenses effectuées jusqu'à présent ou estimé les coûts effectifs occasionnés par les « activités régulières » au sens de l'art. 2 du projet d'ordonnance et ce pour toutes les organisations correspondantes.

## **3.2 Section 3 Aides financières**

### **3.2.1 Art. 5 Principe**

BE souhaite ici aussi une formulation plus contraignante, permettant aux organisations d'avoir une certitude minimale relative au soutien financier qui devrait leur être octroyé. Compte tenu du but visé et du fait qu'elle devra contribuer au travail de prévention effectué sur l'ensemble du territoire de la Confédération, GE dit que la somme de 200'000.- CHF prévue paraît modique. D'après ce dernier, il serait souhaitable et nécessaire que les moyens disponibles puissent être adaptés en fonction des besoins. Le FIZ souhaiterait que des critères objectifs (efficacité, efficience, durabilité) soient appliqués pour l'octroi des aides financières, en s'appuyant sur les connaissances actuelles.

### **3.2.2 Art. 6 Montant maximal**

OW propose d'éviter la limitation à 50% des dépenses imputables, en ce qui concerne les aides financières destinées aux mesures de tiers en vertu de l'al. 1. De plus, les aides financières prévues à l'al. 3 et destinées au soutien d'organisations ne devraient pas être limitées à 25% dès le départ.

### **3.2.3 Art. 7 Calcul**

GE suggère de faire figurer aussi les contributions d'un canton à l'al. 1 let. c et à l'al. 2 let. b. Au sujet de l'al. 1 let. b, NE et OW considèrent que le critère de l'intérêt des allocataires aurait aussi dû être retenu en plus de celui de l'intérêt de la Confédération, étant donné que ces deux critères ressortent expressément de l'art. 7 let. b de la Loi sur les subventions (LSu). Le FIZ propose de supprimer les al. 1 let. b et al. 2 let. a, en les remplaçant par des critères purement objectifs.

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

### **3.3.1 Art. 13**

GE souhaite qu'il soit formellement inscrit au niveau des tâches prévues à l'al. 1 que le SCOTT élabore des outils de travail à destination des cantons et des acteurs impliqués dans la lutte contre la traite des êtres humains. ZH insiste sur le fait que le SCOTT doit s'assurer que les cantons soient adéquatement représentés dans les di-

vers organismes de lutte contre la traite d'êtres humains. Étant donné que le SCOTT devra faire face à de nouvelles tâches, le FIZ porte l'attention sur le fait qu'il faudra s'assurer que ce service dispose des ressources suffisantes pour les accomplir. Se joignent à cet avis ZH, l'Union des villes suisses, la Fondation Suisse pour la Protection de l'Enfant et la CFEJ. La CSDE fait remarquer qu'il n'est pas précisé dans les commentaires si des ressources suffisantes seront mises à la disposition du SCOTT pour lui permettre d'assumer ces tâches supplémentaires. De l'avis de la CSDE, il est absolument nécessaire de lui donner la garantie qu'elles lui seront allouées.

Il est à relever que le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population regrette que l'ensemble des mesures de prévention primaire et de protection soit confié à un seul organisme au niveau fédéral, qui est également chargé de toute la coordination des actions judiciaires et répressives, étant ancré au sein de l'Office fédéral de la police (fedpol). Son raisonnement s'appuie sur la littérature spécialisée, montrant que les intérêts des domaines de la protection et de la prévention ne peuvent pas toujours converger avec ceux de la répression. SG émet une réserve relative aux obligations supplémentaires des cantons dans la collecte de données à l'attention du SCOTT: la Police cantonale n'est pas en mesure de prélever des données d'analyse et d'étude dans ce domaine.

#### 4 Liste des cantons et organisations ayant pris position sur le projet

##### CANTONS

AG	Regierungsrat des Kantons Aargau
AI	Regierungsrat des Kantons Appenzell Innerrhoden
AR	Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden
BE	Regierungsrat des Kantons Bern
BL	Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft
BS	Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt
FR	Conseil d'Etat du canton de Fribourg
GE	Conseil d'Etat de la République et canton de Genève
GL	Regierungsrat des Kantons Glarus
GR	Regierungsrat des Kantons Graubünden
JU	Gouvernement de la République et canton du Jura
LU	Regierungsrat des Kantons Luzern
NE	Conseil d'Etat de la République et canton de Neuchâtel
NW	Regierungsrat des Kantons Nidwalden
OW	Regierungsrat des Kantons Obwalden
SG	Regierungsrat des Kantons St. Gallen
SH	Regierungsrat des Kantons Schaffhausen
SO	Regierungsrat des Kantons Solothurn
SZ	Regierungsrat des Kantons Schwyz
TG	Regierungsrat des Kantons Thurgau
TI	Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone Ticino
UR	Regierungsrat des Kantons Uri
VD	Conseil d'Etat du canton de Vaud
VS	Conseil d'Etat du canton du Valais
ZG	Regierungsrat des Kantons Zug
ZH	Regierungsrat des Kantons Zürich

## **ORGANISATIONS ET INSTITUTIONS**

Alliance de sociétés féminines suisses

Amnesty international

Aspasie

Association des services cantonaux de migration (*ASM*)

Association suisse pour les droits de la femme (*adf*)

Centre d'assistance spécialisé aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes en Suisse (*FIZ*)

Centre de liaison des associations féminines de Zurich

Centre patronal

Centre social protestant (*CSP*)

Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (*CFEJ*)

Commission fédérale pour les questions de migration (*CFM*)

Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (*CDAS*)

Conférence suisse des délégué-es à l'égalité entre femmes et hommes (*CSDE*)

Conseil suisse pour la paix

Croix-Rouge suisse

Femmes Protestantes en Suisse (*FPS*)

Fondation Suisse pour la Protection de l'Enfant

Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (Université de Neuchâtel)

Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (*UNHCR*)

Ligue suisse des femmes catholiques

Mission chrétienne pour les pays de l'Est

Organisation suisse d'aide aux réfugiés (*OSAR*)

Prévention Suisse de la Criminalité (*PSC*)

Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs (*Sit*)

Terre des femmes Suisse

Unia

Union démocratique du centre (*UDC*)

Union des villes suisses

Union Suisse des Comités d'Entraide Juive

World Vision