

Chiffres, faits et analyses au sujet de la protection actuelle des victimes de la traite des femmes en Suisse

à la lumière des revendications de la pétition « Mieux protéger les victimes de la traite des femmes »

Par le présent document, nous souhaitons vous offrir un aperçu du status quo de la protection des victimes dans les cantons. Nous vous le proposons par le biais de la mise en application de la pétition « Mieux protéger les victimes de la traite des femmes » et de ses revendications, se rapportant à six aspects principaux de la protection des victimes. Cet aperçu s'adresse aux actrices et acteurs des scènes politiques cantonales qui aimeraient s'investir afin d'améliorer la protection des victimes d'une part, ainsi qu'au public intéressé soucieux de s'informer sur l'état actuel de la protection des victimes de traite des femmes d'autre part.

*Au nom du comité de la campagne « Euro 08 contre la traite des femmes »
Auteures : Nadina Diday, Stella Jegher, Doro Winkler, Yvonne Zimmermann
Berne / Zurich, fin août 2008.*

Sources

Sauf indication contraire, les chiffres relatifs aux cantons proviennent des réponses aux interventions parlementaires déposées dans le cadre de la campagne « Euro 08 contre la traite des femmes ». En outre, nous nous basons aussi sur les chiffres du rapport du Service fédéral de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) de novembre 2007 ainsi que sur les statistiques du nombre de consultations traitées par le FIZ – Centre d'information pour les femmes et pour l'immigration des femmes.

Voir la liste détaillée des sources en annexe.

1. Que savons-nous du nombre de victimes de traite des femmes dans les cantons ?

Ni la Confédération ni les cantons ne disposent de chiffres fiables sur les victimes de traite des femmes en Suisse. En complément aux chiffres de la police, de la police des étrangers ou des autorités de poursuite pénale, les statistiques d'aide aux victimes et d'autres centres de consultation peuvent/pourraient fournir des points de repères. Mais ces sources ne sont pas parfaites : les statistiques d'aide aux victimes ne distinguent pas la traite d'êtres humains (CPS § 196 ancien / § 182 nouveau) de l'encouragement à la prostitution (CPS § 195) ; dans les statistiques de la police, tous les cas de suspicion enregistrés ne sont pas des cas de traite d'êtres humains effectifs ; les victimes de traite d'êtres humains ne sont pas répertoriées séparément dans les statistiques de la police des étrangers et les chiffres de la justice (cas de suspicion, procédures, condamnations) sont très difficiles à obtenir.

Des chiffres dont nous disposons (voir tableau 1) actuellement, nous pouvons tirer les conclusions suivantes :

- le plus fort taux connu de victimes se retrouve dans les cantons urbains de Berne, Bâle-Ville et Zurich et les cantons du Tessin, de Soleure, Lucerne et Schwyz ;
- dans plusieurs cantons, aucun cas de traite d'êtres humains n'a été découvert ;
- il y a une nette corrélation entre le degré de connaissance et de sensibilisation au sein des autorités (mécanismes de coopération, personnel formé, collaboration avec les centres de consultation) et la découverte de cas de traite d'êtres humains.

Tableau 1

Victimes de la traite des femmes : chiffres cantonaux dont nous disposons
 (Sauf indication contraire, les chiffres concernent les trois années 2005 à 2007)

Argovie	Conformément au Conseil-exécutif, 9 cas enregistrés d'encouragement à la prostitution et 1 cas enregistré de traite d'êtres humains. ¹ Les statistiques de la justice pénale répertorient 1 condamnation selon le § 195 et une autre selon le § 196 CPS entre 2005 et 2006. ² Aucune des deux sources n'indique le nombre de victimes. La statistique du FIZ répertorie 2 resp. 3 cas par an.*)
Berne	Les statistiques de la justice pénale répertorient 2 condamnations selon le § 195 et deux autres selon le § 196 CPS de 2005 à 2006. ³ La statistique LAVI ⁴ , celle du FIZ et les délais de réflexion accordés ⁵ répertorient de manière concordante environ 20 victimes de 2005 à 2006, selon la statistique du FIZ 30 victimes en 2007.
Bâle-Ville	Conformément au Conseil-exécutif ⁶ , 6-10 victimes de 2005 à 2006, plus 30 victimes en 2007 (nouvelle statistique).
Fribourg	Conformément à la statistique LAVI, 1 consultation de 2005 à 2006. ⁷ La statistique du FIZ répertorie 4 consultations pendant la même période.
Genève	Conformément au Conseil d'Etat, un cas enregistré de traite d'êtres humains en 2005 et un autre en 2006, on peut compter le nombre de victimes « sur les doigts de la main ». ⁸ Selon la statistique LAVI, 3 consultations en 2005 et 8 consultations en 2006. ⁹ La statistique du FIZ répertorie 1 cas en 2005 et 3 cas en 2006.
Glaris	Conformément au canton, aucune victime de traite des femmes n'est connue. ¹⁰
Lucerne	Selon la statistique LAVI, 4 consultations en 2005 et 4 autres en 2006. ¹¹ Conformément au Conseil-exécutif, dans les années 2005 à 2007, il y a eu 5 cas de suspicion initiale de traite des femmes. ¹² La statistique du FIZ répertorie 6, 5 resp. 12 cas en 2005, 2006 et 2007.
Saint-Gall	Selon la statistique LAVI, aucune consultation en 2005 et 5 consultations en 2006. ¹³ Conformément à la police cantonale et l'office des étrangers, moins de 10 cas enregistrés. ¹⁴
Soleure	Conformément au canton, 18 personnes présentaient un soupçon de traite d'êtres humains. ¹⁵ La statistique du FIZ répertorie 5, 13 resp. 21 cas en 2005, 2006 et 2007.
Schwyz	Conformément au Conseil-exécutif, au total 14 victimes identifiées. ¹⁶ La statistique du FIZ répertorie 3 cas en 2006 et 13 cas en 2007.
Tessin	Conformément à la statistique LAVI, 11 consultations en 2005 et 5 consultations en 2006. ¹⁷ Selon la statistique de la justice pénale, 12 condamnations selon le § 196 CPS et 3 condamnations selon le § 195 CPS de 2005 à 2006. ¹⁸
Vaud	Selon la statistique de la justice pénale, 4 condamnations selon le § 195 CPS et 1 condamnation selon le § 196 CPS de 2005 à 2006. ¹⁹ Conformément aux Conseil d'Etat, la plupart des clandestines ont été identifiées en tant que cas de trafic d'êtres humains et non comme victimes de traite d'êtres humains. ²⁰
Zurich	Conformément au Conseil exécutif, 47 victimes en 2005, 9 victimes en 2006 et 7 victimes en 2007, au total 63 victimes. ²¹ Sur le territoire de la ville de Zurich, 103 victimes ont été identifiées pendant la même période. La statistique du FIZ répertorie 78, 95 resp. 84 victimes de traite des femmes dans le canton de Zurich en 2005, 2006 resp. 2007.

*) Les chiffres de la statistique du FIZ ne concordent pas forcément avec ceux des autorités, car les femmes conseillées ne déposent pas toujours plainte et n'entrent pas forcément en contact avec les autorités.

¹AR – RR, 2007. ²SCOTT, 2007. ³SCOTT, 2007. ⁴SCOTT, 2007. ⁵SCOTT, 2007. ⁶BS – RR, 2008. ⁷SCOTT, 2007. ⁸GE – CdE, 2008. ⁹SCOTT, 2007. ¹⁰GL – DVI, 2008. ¹¹SCOTT, 2007. ¹²LU – RR, 2008. ¹³SCOTT, 2007. ¹⁴SG – RG, 2008. ¹⁵SO – ASS, 2008. ¹⁶SZ – RR, 2008. ¹⁷SCOTT, 2007. ¹⁸SCOTT, 2007. ¹⁹SCOTT, 2007. ²⁰VD – CdE, 2008. ²¹ZH – RR, 2008. ²²ZH – SR, 2008.

Commentaire

Ce qui caractérise une « victime de la traite des femmes » est aussi bien défini au niveau du droit international public que du droit pénal, et dans la pratique des consultations, les critères applicables sont en principe clairs. Toutefois, ce n'est que ces dernières années qu'une sensibilisation des autorités suisses à cette question a eu lieu. Identifier et appréhender la situation des victimes n'est pas encore une priorité des autorités et la connaissance des bonnes manières de procéder n'en est qu'à ses balbutiements. Aussi longtemps que les membres des autorités sociales, judiciaires et de la police n'auront pas les connaissances nécessaires afin d'identifier les victimes, le phénomène ne pourra pas être répertorié par des statistiques plus précises.

2. Qu'entreprennent les autorités pour identifier les victimes de traite des femmes ?

Une protection ciblée des victimes commence par leur identification. Tant que les victimes ne sont pas identifiées, les dispositions protectrices légales ne peuvent pas s'appliquer dans les faits – d'autant plus que rares sont les victimes de traite des femmes qui se définissent comme telles. De ce fait, l'identification des victimes a une importance primordiale. Par conséquent, qu'entreprennent les autorités pour identifier les victimes de traite des femmes ?

Les réponses des cantons aux questions posées dans le cadre de la campagne « Euro 2008 contre la traite des femmes » permettent de tirer quelques conclusions ;

- dans de nombreux cantons, la police prend comme point de départ les infractions à la loi sur les étrangers, pour identifier, le cas échéant, des victimes de traite des femmes. A l'occasion de contrôles du commerce du sexe, elle interroge les travailleuses du sexe clandestines ou travaillant au noir. A partir de ce moment, l'éventualité d'un cas de traite d'êtres humains est investiguée (BS, GE, GL, SH, VD, VS) ;
- certains cantons estiment que grâce à ses contacts dans le milieu, la police dispose de bons moyens pour identifier les victimes (BL, GE, VS) ;
- une série de cantons indique que les victimes de traite des femmes ne sont souvent pas prêtes à dévoiler leur situation à la police, ou ne portent pas plainte par peur des représailles (BS, LU, SZ, ZH) ;
- jusqu'à présent, peu nombreux sont les cantons (FR, SZ, ZH) qui font appel à des institutions spécialisées et à des centres de consultation pour identifier les victimes dès le début de l'enquête. Le canton de Fribourg le fait systématiquement, conformément à un mécanisme clairement défini : les travailleuses du sexe contrôlées dans le cadre d'une raffle sont dirigées vers un centre de consultation spécialisé, lequel est chargé de l'identification. Un mécanisme spécial a aussi été introduit par Saint-Gall. La police de la ville de Zurich qualifie de décisive la collaboration avec le centre spécialisé FIZ Makasi pour permettre d'identifier les victimes ;
- dans d'autres cantons, des collaborateurs et collaboratrices de la police suivent une formation spécialisée dans le domaine de la traite des êtres humains ou un groupe spécialisé est en place (LU, SG, SO, VD) ; certains cantons ont des mécanismes affinés, telles des techniques d'entretien qui leur permettent de mieux identifier des cas de traite d'êtres humains à l'occasion de contrôle d'autorisation de séjour (BS, ZH) ;
- le canton de Schaffhouse indique que c'est principalement l'office du travail qui vérifie, lors du contrôle, les conditions de travail de personnes en provenance d'états tiers et de l'UE, ainsi que leurs conditions de travail et de salaire.

Commentaire

L'identification des victimes de la traite des femmes exige des connaissances spécialisées : elle « requiert une enquête d'envergure, complexe et parfois de longue haleine, qui demande un investissement matériel et personnel important »¹. Cet investissement personnel et financier est certainement une raison qui dissuade de nombreux cantons de prioriser l'identification des victimes dans la lutte contre la traite des êtres humains. Il semble toutefois discutable de voir la police se limiter à la recherche de victimes de la traite des femmes dans le cadre de contrôles d'autorisations de séjour. Il est vrai que certaines migrantes clandestines victimes de traite de femmes sont effectivement identifiées par ce biais. Par contre, les victimes de traite d'êtres humains qui bénéficient d'une autorisation de séjour – et il y en a de plus en plus avec l'élargissement de la libre circulation des personnes au sein de l'Union Européenne –, ne peuvent que rarement être identifiées lors de tels contrôles. Le canton de Zurich indique à juste titre dans sa réponse que les victimes de la zone UE ne sont pratiquement plus identifiables, puisqu'« en raison de leur séjour légal les possibilités offertes par la procédure pénale pour les interroger sont nulles »². Pour cette raison, parmi d'autres, les contrôles de police ne sont pas la méthode idéale pour identifier les victimes. Pour contrer cet état de fait, il faut recourir à d'autres méthodes, par exemple réaliser des enquêtes préalables et faire appel à des centres spécialisés.

¹ SZ – RR, 2008.

² ZH – RR, 2008.

3. Comment les cantons pratiquent-ils l'octroi de délais de réflexion et d'autorisations de séjour ?

En présence de soupçon de traite d'êtres humains, une personne clandestine se voit octroyer un délai de 30 jours minimum afin de décider si elle veut collaborer avec les autorités, conformément à l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA §35).³ Si elle y consent, le service cantonal des étrangers devrait accorder une autorisation de courte durée pour la durée prévisible de cette enquête. Si la personne concernée est gravement menacée dans son pays d'origine ou s'il y a des motifs médicaux, une admission provisoire ou une autorisation en raison d'un cas de rigueur peut être accordée sur demande. Le canton évalue si les conditions d'un tel octroi sont réunies.

Comment les cantons usent-ils de cette liberté d'appréciation ?

- Conformément aux informations dont nous disposons, 11 cantons ont accordé un délai de réflexion à des victimes de traite des femmes ces trois dernières années (AG, BE, BS, GE, LU, SO, SH, SZ, TI, VD, ZH) ;
- toutefois, seuls 5 cantons ont fait usage de la possibilité d'octroyer une autorisation de séjour – autorisation de courte durée ou pour cas de rigueur – au-delà du délai de réflexion (AG, BE, GE, SO, ZH) ;
- les cantons justifient l'extrême rareté de l'octroi d'autorisation de séjour par le fait que les femmes concernées veulent rentrer rapidement dans leur pays d'origine, ou alors que les conditions pour l'octroi d'une autorisation de séjour, ou une autorisation pour cas de rigueur, ne sont pas remplies (BS, SG, SH, SZ, VD, ZH).

Tableau 2

Délais de réflexion et autorisations de séjour accordés aux victimes de traite des femmes

Berne	Sur les 25 victimes qui, de 2005 à 2006, ont bénéficié d'un délai de réflexion, 9 personnes ont pu rester durablement (autorisation pour cas de rigueur). ¹
Bâle	Les cas de soupçons, consultations et octrois de délai de réflexion concordent clairement, c.-à-d. qu'un délai de réflexion est accordé systématiquement si quelqu'un est présumé être victime ou a été conseillé. ² Cependant, dans aucun des cas, une autorisation pour cas de rigueur n'a été accordée, ce que le Conseil exécutif justifie par le fait que toutes les victimes ont voulu quitter la Suisse rapidement et ne voulaient pas coopérer avec les autorités. ³
Genève	A Genève, conformément au Conseil d'Etat, un délai de réflexion est systématiquement accordé en cas de soupçon de traite d'êtres humains. ⁴ Cependant, le canton ne dispose pas des chiffres exacts. Conformément au SCOTT, 10 autorisations de courte durée et 2 pour cas de rigueur ont été octroyés en 2005.
Glaris	Comme le canton n'a connaissance d'aucune victime, aucune autorisation de séjour n'a été accordée. ⁶
Lucerne	Le canton de Lucerne a eu, de 2005 à 2007, 5 cas de « soupçon initial » et il a accordé un délai de réflexion à une victime de traite d'êtres humains. ⁷ Le canton justifie le fait qu'aucune autorisation de séjour n'a été accordée, en expliquant que dans très peu de cas, une plainte a été déposée et qu'aucune procédure pénale n'a été engagée, ou qu'elle a été suspendue par manque de preuves. ⁸
Saint-Gall	Malgré 5-10 consultations de victimes, ou cas de soupçon, aucune autorisation de séjour n'a été accordée parce que, conformément au Conseil exécutif, ces personnes « n'ont pas voulu accepter le statut de victime » mais ont préféré rentrer dans leur pays immédiatement. ⁹
Soleure	De 2005 à 2006, conformément au SCOTT, 11 cas se sont vus accorder un délai de réflexion, sans toutefois aboutir à une autorisation de courte durée ou pour cas d'extrême gravité. ¹⁰ Conformément au canton, en 2007, 6 délais de réflexion et 3 autorisations de courte durée ont été établies. ¹¹
Schwyz	5 délais de réflexion ont été accordés, sans aboutir toutefois à une autorisation de séjour. ¹²
Tessin	Le canton a accordé de 2005 à 2006 des délais de réflexion dans 5 cas, mais sans octroi d'autorisation de séjour dans ces cas. ¹³
Vaud	Au sujet des autorisations de séjour, nous savons seulement qu'à l'heure actuelle « 8 cas sont examinés » et que dans un cas, un délai de réflexion a été accordé ; sinon, le gouvernement ne fournit pas de renseignements sur les autorisations de séjour. ¹⁴
Zurich	Conformément au Conseil exécutif, de 2005 à 2007, environ 27 délais de réflexion, et une seule admission provisoire ont été accordés, mais aucune autorisation de courte durée ni pour cas de rigueur. ¹⁵

¹ SCOTT, 2007. ² BS – RR, 2008. ³ BS – RR, 2008. ⁴ GE – CdE, 2008. ⁵ SCOTT, 2007. ⁶ GL – DVI, 2008. ⁷ LU – RR, 2008. ⁸ LU – RR, 2008. ⁹ SG – RG, 2008. ¹⁰ SCOTT, 2007. ¹¹ SO – ASS, 2008. ¹² SZ – RR, 2008. ¹³ SCOTT, 2007. ¹⁴ VD – CdE, 2008. ¹⁵ ZH – RR, 2008.

³ La OASA avec cette réglementation est en vigueur depuis 2008 ; auparavant, depuis 2004, une circulaire de l'Office fédéral des migrations (anciennement l'IMES) d'une teneur comparable était disponible.

Commentaire

De nombreuses migrantes concernées par la traite des femmes veulent rentrer au plus vite dans leur pays d'origine, c'est un fait et c'est aussi compréhensible. Elles sont souvent en état de choc, veulent oublier la violence et l'exploitation, ne rien avoir affaire avec la police et ne pas être confrontées, une fois encore, avec leurs trafiquants. Cependant se pose la question de savoir si ces femmes ont reçu une information complète sur leurs droits et les possibilités offertes et si la menace en cas de retour a été vérifiée de manière suffisante. Cette question s'impose d'autant plus que plusieurs cantons indiquent que de nombreuses femmes ne sont pas prêtes à faire une déclaration de peur des représailles de la part des criminel(le)s. En outre, un danger de re-trafficking (traite renouvelée) est bien présent lorsque les femmes concernées retournent vers une situation de besoin, dans laquelle leurs perspectives sont aussi mauvaises qu'initialement et où elles peuvent être retrouvées aisément par les criminel(le)s.

La possibilité d'accorder une autorisation de séjour aux victimes de traite d'êtres humains a été instaurée dans la nouvelle loi sur les étrangers afin de les protéger contre le racket, la re-victimisation et le re-trafficking. De ce fait, elle devrait être utilisée de manière proactive. Elle devrait être comprise et interprétée comme mesure de protection des victimes et pas seulement comme moyen qui permette de garder les témoins à disposition.

4. La formation et les connaissances spécifiques sont-elles dispensées au sein des autorités impliquées ? Si oui, comment ?

Ce n'est que récemment qu'en Suisse, les autorités impliquées (police, autorités des migrations et justice) ont pris conscience de l'importance des connaissances spécifiques afin d'identifier les victimes de traite d'êtres humains, de les aborder de manière adéquate et de lutter durablement contre la traite des êtres humains.⁴ Depuis 2007, l'Institut suisse de police à Neuchâtel dispense une formation spécifique aux membres de la police⁵, à laquelle le FIZ collabore. De même, l'Office fédéral des migrations propose des perfectionnements pour les collaboratrices/eurs des autorités des migrations.⁶ Quel usage les cantons font-ils de ces offres ou par quels autres moyens forment-ils les membres des autorités ?

Les réponses des cantons aux interventions parlementaires aboutissent à un résultat pour le moins hétérogène :

- *en majorité, les cantons renoncent à former les collaboratrices/eurs des autorités impliquées de manière spécifique en dehors du cadre ordinaire de formation et perfectionnement qui n'aborde pas ou alors seulement marginalement le sujet de la traite des êtres humains (GE, SH, SZ, VS) ;*
- *dans certains cantons, les membres de la police du moins sont formés de manière spécifique aux contrôles du milieu (GL, VD) ;*
- *dans le canton de Saint-Gall, les fonctionnaires de police et ceux des autorités des migrations sont formés sur le sujet de la traite des êtres humains ;*
- *peu de cantons assurent une formation et un perfectionnement spécifique des collaboratrices/eurs au sein de la police, des autorités des migrations et de la justice sur le sujet de la traite des êtres humains, de la traite des femmes (BS, LU, ZH) ;*
- *dans les cantons de BS, LU et ZH, des spécialistes sont désignés au sein des services correspondants, auxquels les cas de traite d'êtres humains sont attribués.*

⁴ Les « autorités compétentes disposent de personnes formées et qualifiées dans la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains et dans l'identification des victimes et dans le soutien à ces dernières » ; c'est une mesure obligatoire pour les Etats signataires à la Convention du Conseil de l'Europe contre la traite des êtres humains (art. 10).

⁵ Coursus sur la « lutte contre la traite des êtres humains » à l'Institut suisse de police ISP.

⁶ LU – RR, 2008.

Tableau 3**Formation et perfectionnement sur le sujet de la traite des êtres humains**

(Source : renseignement des gouvernements cantonaux)

Bâle	Les collaboratrices/eurs du <i>Sicherheitsdepartement</i> (<i>Département de la sécurité : police cantonale et service des migrations</i>) ont reçu des formations spécifiques. Le <i>ministère public</i> fait appel à des collaboratrices/eurs formés pour les procédures d'enquête sur la traite des êtres humains. Des perfectionnements supplémentaires pour les autorités concernées sont prévus.
Genève	Aucune indication concernant des formations ou perfectionnements complémentaires.
Glaris	Au sein de la <i>police cantonale</i> , 1 à 2 collaboratrices/eurs sont formé·e·s pour les contrôles du milieu. Il n'y a pas de spécialistes en traite d'êtres humains, parce que jusqu'à présent le cas ne s'est pas présenté.
Lucerne	Le groupe spécialisé dans les délits sexuels au sein de la <i>police</i> (aussi en charge de la prostitution et de la traite des femmes) bénéficie de perfectionnements continus et il est aussi compétent pour la sensibilisation des membres du corps de police au sujet de la traite des femmes afin d'identifier les victimes au plus tôt. Les <i>autorités judiciaires</i> ne bénéficient ni de formation ni de perfectionnement spécifique et il n'y a pas non plus de <i>juges instructrices/eurs ni de préfète/préfet</i> spécialisé(e)s. Les collaboratrices/eurs des autorités d'instruction pénale se perfectionnent en interne et en externe. Les collaboratrices/eurs des <i>autorités des migrations</i> participent à des perfectionnements que l'Office fédéral des migrations propose dans ce domaine. Connaissances et informations sont transmises en interne au cours de tables rondes.
Saint-Gall	Les <i>officiers de police</i> affectés aux contrôles du milieu bénéficient d'une formation spéciale (participation au cours de l'Institut suisse de police). Les collaboratrices/eurs du <i>service des étrangers</i> , qui sont responsables de la mise en application de la directive, ont été formés en interne, car aucune offre de formation externe n'est proposée. Les représentant(e)s des autorités impliquées transmettent en interne les connaissances et les informations acquises.
Schaffhouse	Les membres de la <i>police criminelle</i> participent aux cours de l'Institut suisse de police. Les membres des autres <i>services de police et des étrangers</i> n'ont pas besoin de perfectionnement spécifique (nombre restreint de cas, savoir-faire déjà acquis).
Schwyz	Aucune indication concernant des formations ou perfectionnements spécifiques.
Vaud	La <i>police cantonale</i> et la <i>police judiciaire municipale</i> compte chacune une unité spéciale, composée de deux spécialistes qui ont des connaissances poussées dans le domaine de la prostitution. Les membres de la police sont, de plus, formé·e·s auprès de l'Institut suisse de police.
Valais	Aucune indication concernant des formations ou perfectionnements spécifiques.
Zurich	<i>Police cantonale et municipale</i> ont des services spécialisés en traite des femmes. Les <i>autorités judiciaires</i> ont des procureur(e)s spécialisé(e)s en traite des femmes.

Commentaire

Alors que la formation et le perfectionnement des agent(e)s de police au sujet de la traite des êtres humains a lieu petit à petit, les mesures de formation au sein des autorités des migrations et plus encore des autorités judiciaires sont encore rares. Toutefois, dans ces domaines aussi la sensibilisation à ces questions est importante. L'octroi d'une autorisation de séjour, par une autorité des migrations, ne sert pas qu'à la procédure pénale, mais aussi la protection de la victime en dépend par exemple. Au sein des autorités judiciaires, il importe que les procureur(e)s et les juges sachent appréhender les contradictions et les absurdités que les déclarations des victimes, souvent fortement traumatisées, peuvent contenir.

Le fait que certain(e)s fonctionnaires aient suivi une formation spécifique n'implique pas toujours que les cas, resp. les victimes de traite d'êtres humains, soient confiés à ces spécialistes pour être traitées resp. accompagnées par eux/elles. Connaissances spécifiques et attributions sont rarement réunies. Pour une lutte efficace contre la traite des êtres humains, tout comme pour une protection efficace des victimes, il importe principalement que des spécialistes soient chargé·e·s explicitement du traitement de ces cas.

5. Existe-t-il un organe de coopération entre les services publics et privés concernés, et si oui, a quoi a-t-il abouti ?

La coopération entre les autorités compétentes ainsi qu'avec les services spécialisés non étatiques et les organisations d'aide constitue un élément central pour une protection des victimes efficace, puisque ce n'est qu'ainsi que les informations nécessaires peuvent être réunies. Cette coopération est encouragée par la Convention du Conseil de l'Europe sur la traite des êtres humains (art. 10). Qu'en est-il actuellement en Suisse ?

- *Une coopération institutionnalisée entre les autorités de poursuite pénale, les services des migrations et les centres de consultation existe dans 9 cantons (désignée par « mécanisme de coopération » ci-après, dont le nom varie selon les cantons, tel « table ronde », « groupe de travail », « mécanisme », etc.) (BE, BL, BS, FR, LU, SG, SO, TI, ZH) ;*
- *concernant l'utilité de tels mécanismes de coopération, les cantons constatent unanimement dans leurs réponses aux interventions parlementaires que les mécanismes de coopération :*
 - *améliorent la mise en réseau, le flux d'information et par là même la coopération ;*
 - *favorisent la confiance entre les services spécialisés étatiques et non étatiques ;*
 - *amènent plus de transparence et de compréhension mutuelle quant aux différents champs d'activité, tâches et rôles des différentes autorités et centres de consultation concernés ;*
 - *rendent explicites les compétences des différentes personnes de contact ;*
 - *ont pour effet une meilleure sensibilisation de tous les intervenant-e-s concernant la situation particulière et les besoins particuliers des victimes ;*
 - *facilitent et encouragent, d'une manière générale, la coopération pour lutter contre la traite des femmes, pour identifier les victimes ainsi que pour les protéger ;*
- *par ailleurs, la mise en réseau a aussi un effet positif sur l'état des connaissances des autorités et des services spécialisés impliqués concernant la traite des êtres humains resp. la traite des femmes. Les informations et les conclusions tirées retournent aux autorités et aux services spécialisés par le biais de leurs représentant-e-s ;*
- *dans certains cantons, cet échange fructueux a débouché sur des conventions de coopération, qui ont défini les compétences, processus et tâches des services impliqués (BE, BS, FR, LU, SG, SO, ZH).*

Tableau 4 :
Mécanismes de coopération
 (Source : renseignement des gouvernements cantonaux et du FIZ)

Argovie	L'initiative de l'église régionale réformée en faveur d'une table ronde a été rejetée pour l'instant. En lieu et place, un groupe de travail interne à l'administration a été mis en place.
Berne	Depuis 2005 « <i>Arbeitsgruppe Menschenhandel</i> » (<i>Groupe de travail Traite d'êtres humains</i>), remplacé en 2007 par un <i>organe de coopération</i> . Membres : police cantonale, office des juges d'instruction, ministère public, service des migrations du canton de Berne, police des étrangers des villes de Berne, Bienna et Thoun, service de consultation et d'aide aux victimes, FIZ Makasi, Xenia, préfecture, Economie bernoise, SCOTT. Une <i>convention de coopération</i> est en cours d'élaboration.
Bâle-Campagne	<i>Groupe de travail</i> depuis 2007.
Bâle-Ville	<i>Groupe de travail Traite d'êtres humains</i> depuis 2004. <i>Convention de coopération</i> depuis 2007. Sont impliqués : police cantonale, ministère public, services de la population et des migrations, FIZ, aide aux victimes des deux Bâle et représentants du GT « Traite d'êtres humains ». Le GT collabore à sa mise en application.
Fribourg	<i>Groupe de travail</i> depuis 2007. <i>Mécanisme de coopération</i> depuis 2007. Participent : police cantonale, service de la population et des migrations, service social cantonal, office des juges d'instruction et centres de consultation LAVI (y compris le FIZ).
Lucerne	<i>Table ronde</i> depuis 2003. Membres : police cantonale, préfecture, ministère public, service des migrations, FIZ Makasi, centres de consultation pour les victimes, aide SIDA Lucerne APIS, FABIA services spécialisé pour le conseil et l'intégration des étrangers et des étrangères, Caritas Lucerne service social pour requérant-e-s d'asile, bureau de l'égalité entre femmes et hommes. <i>Contrat de prestation</i> entre la direction de la justice, la direction sociale et le FIZ depuis 2005. <i>Convention de coopération</i> entre les services impliqués depuis 2006.
Schwyz	Aucun mécanisme de coopération institutionnalisé, toutefois une <i>communauté de travail interdisciplinaire et éventuellement intercantonale</i> est à l'étude.

Soleure	<p><i>Table ronde depuis 2005. Membres</i> : police cantonale, office pour la sécurité sociale (services sociaux / d'aide aux victimes, aide sociale et asile), office pour la sécurité publique (étrangers et conseil au retour), FIZ, ministère public, foyer Schmelzi, service social de Granges.</p> <p>En 2005, une décision du Conseil exécutif sur la coordination des procédures au sein du département de l'intérieur pour l'aide aux victimes de traite des femmes a été adopté et un contrat de prestation conclu avec le FIZ.</p>
Saint-Gall	<p><i>Table ronde</i> depuis 2005. Membres : police cantonale, service des étrangers, ministère public, centres de consultation pour les femmes victimes de violences, fondation foyer pour femmes Saint-Gall, association des maires, représentante des sinistrés, SCOTT, service spécialisé pour les affaires d'égalité, FIZ, département de la santé, organisation internationale pour les migrations, église évangélique réformée du canton de Saint-Gall.</p> <p>« <i>Déclaration d'intention</i> » commune des services impliqués concernant la lutte contre la traite d'êtres humains et <i>Directive pour la lutte contre la traite des êtres humains</i> depuis 2006.</p>
Tessin	<p><i>Réseau institutionnalisé</i> pour l'assistance sociale aux victimes de maltraitance dans le milieu de la prostitution depuis 2002. <i>Echange régulier</i> avec les autorités de poursuite pénale.</p>
Zurich	<p><i>Table ronde contre la traite des êtres humains</i> depuis 2001. Membres : police cantonale et municipale, ministère public général, ministère public, service des migrations, SCOTT ; service spécialisé pour l'égalité entre femmes et hommes du canton de Zurich, service spécialisé pour l'égalité de la ville de Zurich, représentante des sinistrés, FIZ.</p> <p><i>Communiqué des autorités sur la coopération avec le FIZ</i> depuis déc. 2004.</p>
AR, GE, GL, SH, VD, VS	<p>Jusqu'à présent, aucun mécanisme de coopération n'existe, resp. n'est mentionné dans les réponses.</p>

Commentaire

Ces dernières années, la prise de conscience de la nécessité de coopérer entre services étatiques et non étatiques pour lutter contre la traite des êtres humains et pour protéger les victimes, prend de l'ampleur. La coopération est une condition primordiale pour faire progresser les différentes améliorations nécessaires à l'identification et à la protection des victimes, à la poursuite pénale des criminels etc., mais ne constitue pas une garantie absolue. Nous avons constaté qu'au sein des cantons qui disposent d'un mécanisme de coopération, la sensibilisation des autorités aux questions de traite des femmes est meilleure. En comparant avec le point 4, il apparaît clairement que cela a contribué au perfectionnement des agent-e-s de police dans le domaine de la traite des êtres humains resp. à la formation de groupes spécialisés, ou à la collaboration du centre de consultation spécialisé FIZ Makasi pour l'identification des victimes. Dans ces cantons, et cela apparaît au point 1 ci-dessus, davantage de victimes de traite des femmes ont pu être identifiées.

6. Est-ce qu'un conseil et une assistance spécialisée aux victimes de traite des femmes sont assurés et si oui, comment ?

Actuellement, le service FIZ Makasi de Zurich est le seul centre de consultation spécialisé de Suisse qui détient les connaissances spécifiques nécessaires à une intervention professionnelle auprès de victimes de traite des femmes. Pour l'heure, FIZ Makasi propose ses services dans toute la Suisse alémanique.

Que font les cantons pour assurer conseil et assistance spécialisés aux victimes ?

Plusieurs cantons sont en contact avec le FIZ (AG, BE, BS, FR, LU, NE, SG, SH, SO, SZ, VD, ZH), mais la forme de la coopération est très variable :

- dans le cadre de leur mécanisme de coopération contre la traite des êtres humains, certains cantons ont conclu des conventions avec le FIZ pour l'indemnisation de prestations de conseil spécialisé (BS, BE, LU, SG, SO, ZH) ;
- d'autres cantons travaillent de manière ponctuelle avec le FIZ (AG, BL, FR, SH, SZ) ;
- jusqu'à présent, les cantons de Neuchâtel et de Vaud ont coopéré avec le FIZ à une reprise chacun ;
- les autres cantons (VD, GE) collaborent avec des services qui ne sont pas spécialisés spécifiquement dans la traite des femmes, mais notamment avec des centres de consultation pour prostituées et des services d'aide aux victimes.

Commentaire

Les victimes de la traite des femmes se trouvent dans une situation spécifique. Des connaissances spécifiques dans de nombreux domaines sont nécessaires pour leur apporter un conseil professionnel : connaissances et expérience sur la situation sociale, économique et culturelle dans les pays d'origine, de solides connaissances des mécanismes de recrutement et d'exploitation, connaissances linguistiques, connaissances approfondies des réglementations de droit pénal, des étrangers et d'aide aux victimes d'infraction, connaissances et expérience avec les effets physiques, psychiques et sociaux des traumatismes, connaissances des procédures d'enquête et judiciaires ainsi qu'une appréciation réaliste des dangers encourus par les personnes concernées. La mise en réseau des services impliqués en Suisse et à l'étranger est primordiale.

Prendre au sérieux la traite des êtres humains n'implique pas seulement d'amener le/la criminel·le à répondre de ses actes, mais aussi de tenir compte globalement de la situation spécifique des victimes. A cette fin, les victimes doivent pouvoir disposer d'un conseil, d'un accompagnement et d'une intervention professionnels qui soit à la hauteur de leurs besoins. Le financement de ce conseil spécialisé devrait être pris en charge par la Confédération et les cantons.

Pour l'heure, la Suisse alémanique est le principal bénéficiaire de l'offre de conseil spécialisé du FIZ Makasi. Afin d'offrir aux femmes concernées en Suisse romande et italienne un accès à une assistance spécifique, ces régions devraient aussi entreprendre la mise sur pied de centres de consultation spécialisés.

ANNEXE

Sources

a) Sources cantonales

Sauf indication contraire, les chiffres relatifs aux cantons proviennent des réponses aux interventions parlementaires déposées dans le cadre de la campagne « Euro 08 contre la traite des femmes ».

Argovie

- Réponse du Conseil-exécutif du canton d'Argovie à l'interpellation d'Yvonne Frei intitulée « Frauenhandel, Zwangsprostitution, Zwangsheirat » (Traite des femmes, prostitution forcée, mariage forcé) du 20 mars 2007, no 07.07, 20 juin 2007. (AG – RR, 2007)

Appenzell Rhodes-Extérieures

- Réponse orale du Département de la sécurité et de la justice du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures à une question interne du service spécialisé pour les familles et l'égalité, 18 mars 2008. (AR – DSJ, 2008)

Bâle-Ville

- Réponse du Conseil-exécutif du canton de Bâle-Ville à une question écrite de Brigitte Hollinger intitulée « Menschenhandel » (Traite des êtres humains) du 20 février 2008, no 08.5039.02, 6 mai 2008. (BS – RR, 2008)

Genève

- Réponse du Conseil d'Etat du canton de Genève à l'interpellation d'Elisabeth Chatelin intitulée « Traite des êtres humains : a-t-on des chiffres pour Genève ? » du 20 février 2008, no IUE 535-A. (GE – CdE, 2008)

Glaris

- Réponse par courrier du Département de l'économie publique et de l'intérieur du canton de Glaris à une question de la campagne « Euro 08 contre la traite des femmes » concernant la traite des femmes du 5 juin 2008, 8 août 2008. (GL – DVI, 2008)

Lucerne

- Réponse du Conseil exécutif du canton de Lucerne à une question d'Heidi Rebsamen et cosignataires intitulée « Frauenhandel im Kanton Luzern » (Traite des femmes dans le canton de Lucerne) du 4 mars 2008, no A 161, 27 mai 2008. (LU – RR, 2008)

Schaffhouse

- Réponse du Conseil exécutif du canton de Schaffhouse à la brève question de Susanne Debrunner intitulée « Opfer von Frauenhandel » (Victimes de traite des femmes) du 2 mars 2008, no 9/2008, 27 mai 2008. (SH – RR, 2008)

Schwyz

- Réponse du Conseil exécutif du canton de Schwyz à l'interpellation de Karin Schwiter, Sibylle Dahinden et Bruno Germann intitulée « Frauenhandel – was geschieht mit den Opfern? » (Traite des femmes – qu'advient-il des victimes ?) du 8 mars 2008, no 849/2008, 5 août 2008.

Soleure:

- Réponse orale du Bureau pour la sécurité sociale (Amt für soziale Sicherheit) du canton de Soleure à une question de la campagne « Euro 08 contre la traite des femmes », 26 août 2008. (SO – ASS, 2008)

Saint-Gall

- Réponse de l'exécutif du canton de Saint-Gall à l'interpellation de Bernadette Bachmann intitulée « Frauenhandel, was unternimmt der Kanton dagegen? » (Traite des femmes, qu'entreprend le canton contre cela ?) du 26 novembre 2007, no 51.07.89, 29 janvier 2008. (SG – RG, 2008)

Vaud

- Réponse du Conseil d'Etat du canton de Vaud à l'interpellation de Stéphane Montangero intitulée « Vaud, champion d'Europe de la traite d'êtres humains ? » du 8 janvier 2008, no 08_INT_040, 14 mai 2008. (VD – CdE, 2008)

Valais

- Réponse du Conseil d'Etat du canton de Valais à l'interpellation de Graziella Walker Salzmann (CSPO) et cosignataires intitulée « Campagne EURO 08 contre la traite des femmes » du 10 décembre 2007 ; de Susanne Hugo-Lötscher, Doris Schmidhalter-Näfen et Laura Kronig (suppl.) intitulée « Kampagne EURO 08 gegen Frauenhandel: Umgang mit den Opfern » (Campagne EURO 08 contre la traite des femmes : comment prendre en charge les victimes) du 12 février 2008 ; de Laura Kronig (suppl.), Doris Schmidhalter-Näfen et Susanne Hugo-Lötscher intitulée « Kampagne EURO 08 gegen Frauenhandel: Strafverfolgung, Aus- und Weiterbildung von Polizei, Justiz und Migrationsbehörden » (Campagne EURO 08 contre la traite des femmes : poursuite pénale, formation et perfectionnement de la police, de la justice et des autorités des migrations) du 12 février 2008 ; de Doris Schmidhalter-Näfen, Susanne Hugo-Lötscher et Laura Kronig (suppl.) intitulée « Kampagne EURO 08 gegen Frauenhandel: Wie sieht es im Wallis aus? » (Campagne EURO 08 contre la traite des femmes : qu'en est-il en Valais ?) du 12 février 2008, 8 avril 2008. (VS – CdE, 2008)

Zurich

- Réponse du Conseil exécutif du canton de Zurich à l'interpellation de Julia Gerber Rüegg, Katharina Prelicz-Huber et Johannes Zollinger intitulée « Menschenhandel und Zwangsprostitution » (Traite des êtres humains et prostitution forcée) du 19 juin 2006, no 176/2006, 16 août 2006. (ZH – RR, 2006)
- Réponse du Conseil exécutif du canton de Zurich à la question de Julia Gerber Rüegg et Katharina Prelicz-Huber intitulée « Bekämpfung des Frauenhandels im Kanton Zürich » (Lutte contre la traite des femmes dans le canton de Zurich) du 3 mars 2008, no 94/2008, 21 mars 2008. (ZH – RR, 2008)

Ville de Zurich

- Réponse du Conseil municipal de Zurich à la question de Karin Rykart Sutter et de 36 cosignataires intitulée « Opfer von Frauenhandel, Angaben über Massnahmen » (Victimes de la traite des femmes, indications sur les mesures) du 27 février 2008, no 348, 2 avril 2008. (ZH – SR, 2008)

Pour tous les autres cantons – Appenzell Rhodes-Intérieures, Berne, Bâle-Campagne, Fribourg, Grisons, Jura, Neuchâtel, Nidwald, Obwald, Soleure, Thurgovie, Tessin, Uri et Zoug – nous ne disposons pas d'informations directes, soit parce qu'aucune intervention parlementaire n'a été déposée, soit parce que les réponses n'ont pas encore été données.

b) Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) du Département fédéral de la police

Le bureau de direction du SCOTT a publié en novembre 2007 un rapport intitulé « Lutte contre la traite des êtres humains en Suisse : progrès, situation et priorités » basé sur les statistiques des condamnations pénales, les statistiques de l'aide aux victimes de l'Office fédéral de la statistique ainsi que des chiffres de l'Office fédéral de la statistique et sur des enquêtes cantonales. (SCOTT, 2007)

c) Centre d'Information pour les femmes d'Afrique, d'Asie, d'Amérique Latine et d'Europe de l'Est (FIZ)

Les chiffres du FIZ proviennent de la statistique d'assistance aux victimes du service spécialisé contre la traite des femmes FIZ (publiée dans les rapports annuels 2005–2007). Lorsque les chiffres de plusieurs années ont été comptabilisés ensemble, la double mention est possible.