

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Stéphane Montangero - Vaud, champion d'Europe de la traite d'êtres humains ?

Rappel de l'interpellation

Les grandes manifestations sportives, telles que championnats mondiaux ou européens de football, attirent les grandes foules. Bien souvent, en marge de ces manifestations ont lieu des événements nettement moins festifs, par exemple liés à la prostitution. Et pour répondre aux " besoins " ainsi engendrés, bon nombre de personnes sont déplacées, souvent contre leur gré. C'est du moins la pensée courante qui a prévalu jusqu'au dernier mondial en Allemagne. Cette pensée étant bien ancrée, le terrain est donc propice à sensibiliser la population sur un phénomène qui, hélas, n'a rien de lié à des événements exceptionnels, mais qui fait tristement partie du quotidien : la traite d'êtres humains.

En 2002, le rapport du groupe de travail interdépartemental " Traite d'êtres humains " au Département fédéral de justice et police estimait à environ 3000 le nombre de victimes de trafiquants d'êtres humains arrivant chaque année en Suisse, et ce uniquement en provenance d'Europe centrale et de l'Est. Le dernier rapport du Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) [1] en la matière considère pourtant ce chiffre comme " pas satisfaisant ", parce que fondé sur une " base incertaine ". En effet, on sait que la plupart des victimes ne sont pas identifiées en tant que telles, et seul un petit nombre des personnes concernées bénéficie de protection et de soutien. Le seul service spécialisé de Suisse en matière de traite des femmes, FIZ Makasi, a apporté son soutien à 133 femmes en 2006. Le nombre de celles qui se sont adressées aux centres d'aide aux victimes et autres organisations n'est pas connu. Rares sont également les coupables jugés pour commerce d'êtres humains : En 2005, il y aurait eu seulement 12 condamnations en Suisse à la base de l'art. 196 CP (traite des êtres humains). La campagne " Euro 08 contre la traite des femmes " vise à informer et à sensibiliser la population au problème de la traite des femmes (cf. www.traitedesfemmes2008.ch). Dans le cadre de cette campagne, nous prions le Conseil d'Etat de nous communiquer les renseignements et de prendre positions sur les points suivants :

- 1. Combien de victimes de la traite des femmes ont-elles été identifiées en tant que telles dans le canton de Vaud entre 2005 et 2007 ? Au cas où aucune victime n'a été identifiée, à quoi cela est-il attribué ?*
- 2. Qu'entreprennent les autorités de poursuite pénale dans notre canton pour identifier les victimes de la traite des femmes ?*
- 3. Qu'entreprennent les autorités cantonales afin que les victimes du commerce d'êtres humains ne soient pas dénoncées et sanctionnées en raison d'un séjour illégal ou d'une activité non déclarée ? Notamment, est-ce que des personnes victimes d'agressions graves, tels que viols ou atteinte à l'intégrité physique, sont considérées par le Conseil d'Etat comme victimes de la traite ? De même, est-ce que des contraintes familiales ou économiques font partie intégrante de la définition du*

Conseil d'Etat de la traite ? Si non, pour quels motifs ? Enfin, en cas de réponses négatives, quelles mesures le Conseil d'Etat a-t-il prévues pour protéger ces personnes ?

- 4. Combien de victimes présumées de la traite des femmes se sont-elles vu accorder une autorisation de séjour au cours des trois dernières années ? Concrètement : combien de fois un délai de réflexion a-t-il été accordé ? Combien d'autorisations de séjour de courte durée ont-elles été octroyées ? Combien d'admissions provisoires ? Combien de permis B (cas de rigueur) ? Si les victimes n'ont pas reçu d'autorisation de séjour : pourquoi ?*
- 5. Les autorités de poursuite pénale du canton travaillent-elles de concert avec un centre de conseil spécialisé ? Si non : pour quelles raisons ?*
- 6. Le canton soutient-il un tel centre de conseil financièrement ?*
- 7. Les membres des autorités de police, de justice et des migrations reçoivent-ils une formation ou formation continue sur le thème de la traite d'êtres humains ? Y a-t-il au sein des autorités de police, de justice et des migrations des collaboratrices et collaborateurs spécialisés aptes à traiter les cas correspondants ? Si tel n'est pas le cas, pour quelles raisons ?*

Nous remercions par avance le Conseil d'Etat de ses réponses.

[1] Lutte contre la traite des êtres humains en Suisse : Progrès, situation et priorités, SCOTT, novembre 2007.

Lausanne, le 8 janvier 2008. (Signé) Stéphane Montangero et 25 cosignataires

1 RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

1.1 Préambule

La préparation de l'Euro 08 porte non seulement sur les aspects festifs, mais également au niveau cantonal sur les moyens à mettre en œuvre dans tous les domaines où la sécurité publique pourrait être atteinte.

Dans cette perspective, une éventuelle augmentation de la prostitution, liée à l'afflux conséquent de visiteurs étrangers lors de cette manifestation, a donné lieu à une évaluation dans le cadre du rapport 2006 de l'Office fédéral de la police sur la sécurité intérieure. Pour la Coupe de monde de football en 2006, les autorités allemandes avaient certes estimé que cet événement entraînerait une hausse de la demande en matière de prostitution et donc une augmentation de la prostitution forcée et de la traite d'êtres humains, mais ces craintes n'ont toutefois pas été confirmées dans la réalité des faits.

Fort de l'expérience allemande, le Canton de Vaud n'a donc pas mis sur pied un dispositif particulier concernant la prostitution en prévision de l'Euro 2008.

En revanche, la Police cantonale et la Police judiciaire municipale de Lausanne disposent déjà, chacune, de deux collaborateurs spécialisés dans les investigations concernant le domaine de la prostitution. Ces enquêteurs ont une très bonne connaissance du milieu. Ils y maintiennent une présence active et préventive de la police. Ils mènent également des actions répressives contre les exploitants de salons de massage, avec pour but d'éviter tout cas d'encouragement à la prostitution au sens du Code pénal suisse (CP). Cette présence assidue amène par exemple des prostitué(e)s clandestin(e)s à signaler des abus dont elles-ils ont été victimes. A l'opposé, ces affaires pénales dissuadent les patrons de salons de massage de parler spontanément de leur activité, de sorte qu'il n'est pas possible, en l'état, de savoir s'ils ont prévu ou non des structures particulières en vue de l'Euro 08.

Cependant, il s'avère à l'usage difficile de lutter efficacement contre la prostitution clandestine, voire contre l'exploitation sexuelle des prostitué(e)s. En effet, des recours administratifs sont presque systématiquement interjetés contre les décisions de la Police du commerce par les exploitants de salons de massage. Or, le traitement de ces recours prend du temps et peut aboutir, par le jeu de l'effet suspensif, au gel d'une situation.

Enfin, pour ce qui est de la prostitution de rue, localisée exclusivement sur territoire lausannois, il pourrait y avoir une augmentation de l'offre. Cependant, cette " offre " est particulièrement le fait de

prostitué(e)s dit(es) " occasionnel(le)s ", opérant sans racolage ni proxénétisme.

Ainsi, même si aucune mesure spécifique n'est prévue lors de l'Euro 08, les enquêteurs spécialisés des Polices cantonale et municipale (Lausanne) mettront à profit leurs permanences habituelles et ne seront pas affectés à d'autres tâches spécifiques mises en place pour cette manifestation. Ils pourront dès lors réagir adéquatement si un problème devait survenir dans le milieu de la prostitution.

1.2 Réponses aux questions posées

1. Combien de victimes de la traite des femmes ont-elles été identifiées en tant que telles dans le canton de Vaud entre 2005 et 2007 ? Au cas où aucune victime n'a été identifiée, à quoi cela est-il attribué ?

Une dizaine de victimes de la traite des femmes ont été identifiées en tant que telles dans le Canton de Vaud entre 2005 et 2007.

2. Qu'entreprennent les autorités de poursuite pénale dans notre canton pour identifier les victimes de la traite des femmes ?

Les victimes précitées ont été prises en charge dans le cadre de l'application des dispositions du droit des étrangers (voir réponse à la question 3 ci-dessous).

Les conditions légales permettant l'application de l'art. 182 CP (traite des êtres humains) ne sont pas réunies lorsque les prostitué(e)s ont librement donné leur consentement pour se livrer à cette activité.

Or, le Conseil d'Etat n'a pas connaissance de véritables réseaux maffieux contraignant par la violence des personnes à la prostitution en Suisse romande. Sont identifié(e)s environ 150 clandestin(e)s par année, arrivant sur le territoire suisse en étant guidé(e)s par de très petites structures, éphémères, dissociées et regroupant des individus d'une même ethnie. Les tribunaux pénaux considèrent le plus souvent qu'il s'agit de trafic de migrants et retiennent contre les organisateurs de l'activité de prostitution des infractions à la législation fédérale sur les étrangers, à la législation cantonale sur la prostitution, voire parfois à l'art. 195 CP (encouragement à la prostitution).

3. Qu'entreprennent les autorités cantonales afin que les victimes du commerce d'êtres humains ne soient pas dénoncées et sanctionnées en raison d'un séjour illégal ou d'une activité non déclarée ? Notamment, est-ce que des personnes victimes d'agressions graves, tels que viols ou atteinte à l'intégrité physique, sont considérées par le Conseil d'Etat comme victimes de la traite ? De même, est-ce que des contraintes familiales ou économiques font partie intégrante de la définition du Conseil d'Etat de la traite ? Si non, pour quels motifs ? Enfin, en cas de réponses négatives, quelles mesures le Conseil d'Etat a-t-il prévues pour protéger ces personnes ?

Sous le régime de l'ancienne législation en vigueur jusqu'au 31 décembre 2007, le séjour des victimes de la traite d'êtres humains était réglé par la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931 (LSEE), l'ordonnance limitant le nombre des étrangers du 6 octobre 1986 (OLE) et par une circulaire de l'IMES (actuel Office fédéral des migrations) du 25 août 2004 intitulée " séjour des victimes de la traite d'êtres humains ". Cette circulaire, à caractère non contraignant, prévoyait que ce type de situation pouvait être considéré, le cas échéant et selon les circonstances, comme constituant un cas personnel d'extrême gravité au sens de l'article 13 lettre f OLE. Si un cas de traite d'êtres humains paraissait vraisemblable, la circulaire considérait qu'il était, en règle générale, judicieux que l'autorité cantonale accorde un délai de réflexion de 30 jours aux victimes. Il s'agissait là d'un délai de réflexion, pendant lequel les autorités renonçaient à toute mesure de renvoi. A l'expiration de ce délai, la victime devait expressément déclarer si elle était disposée à coopérer et si elle avait coupé tous les liens avec l'auteur ou les auteurs du délit.

Si la victime déclarait vouloir coopérer avec les autorités, elle bénéficiait d'un droit de séjourner temporairement en Suisse pendant l'enquête ou la procédure judiciaire. Elle perdait en revanche ce droit dans les situations suivantes :

- elle n’était manifestement plus prête à coopérer avec les autorités ;
- elle avait délibérément renoué contact avec l’auteur ou les auteurs du délit ;
- elle ne pouvait pas être considérée comme une victime de la traite d’êtres humains ;
- elle enfrenait de manière grave ou menaçait la sécurité et l’ordre publics ;
- le délai de réflexion accordé, ou l’autorisation octroyée pour la durée de l’enquête et de la procédure judiciaire, avait expiré.

Dans ce dernier cas d’espèce, le canton concerné avait néanmoins la possibilité de soumettre à la Confédération une demande d’octroi de permis humanitaire, au sens de l’article 13 lettre f OLE, demande pour laquelle toutes les particularités et tous les aspects du cas personnel étaient pris en compte, avec une attention particulière portée au fait que le requérant était une victime de la traite des êtres humains.

La nouvelle loi sur les étrangers du 16 décembre 2005 (LEtr), ainsi que ses ordonnances d’exécution (en particulier l’ordonnance relative à l’admission, au séjour et à l’exercice d’une activité lucrative du 24 octobre 2007- OASA) sont entrées en vigueur le 1er janvier 2008 et remplacent l’ancienne législation exposée ci-dessus. Une des principales conséquences de ce changement de législation consiste à avoir inscrit dorénavant dans la loi la possibilité de déroger aux conditions d’admission d’une personne étrangère en Suisse, notamment dans le but de régler le séjour de victimes et de témoins de la traite d’êtres humains (art. 30 al. 1 lettre e LEtr). Le contenu de la circulaire, tel qu’exposé globalement ci-dessus, a en outre été retranscrit aux articles 35 et 36 OASA. L’inscription dans la loi et l’ordonnance de la réglementation applicable aux situations de victimes de traite d’être humains permet, dès lors, d’unifier au niveau de la Suisse les pratiques des autorités, qui pouvaient parfois être passablement différentes d’un canton à l’autre.

L’entrée en vigueur de la nouvelle législation n’a pas apporté de changement majeur dans la pratique des autorités cantonales vaudoises concernant la problématique de la traite des êtres humains, dans la mesure où le Canton de Vaud se conformait d’ores et déjà à la circulaire susmentionnée de l’IMES.

S’agissant de savoir en particulier si le Canton de Vaud considère des personnes victimes d’agression graves, tels que viols ou atteinte à l’intégrité physique comme des victimes de la traite des êtres humains, il continuera d’examiner chaque situation individuelle avec toute l’attention voulue au regard de la réglementation en vigueur, conformément aux critères de la circulaire de l’IMES, définissant la notion de traite d’êtres humains et gardant donc toute son actualité sur ce sujet, et, surtout, au regard de l’article 182 du Code pénal suisse traitant expressément ce type d’infraction.

Une nouvelle possibilité s’ouvre également au canton en matière d’aide à des victimes de traite d’êtres humains qui doivent quitter la Suisse. L’article 60 LEtr prévoit en effet expressément, à son alinéa 2, lettre b, que les victimes de traite des êtres humains peuvent bénéficier de programmes d’aide au retour et à la réintégration. Cette aide comporte l’accès aux projets mis en place en Suisse pour maintenir l’aptitude des étrangers au retour, la participation aux projets mis en place dans l’Etat d’origine, l’Etat de provenance ou un Etat tiers et, selon les cas, une aide financière destinée à faciliter l’intégration ou à assurer la prise en charge médicale dans l’Etat d’origine, l’Etat de provenance ou un Etat tiers. En l’occurrence, le Canton de Vaud dispose d’ores et déjà, au sein du Service de la population, d’un Bureau de conseil en vue du retour, pour le domaine de l’asile, mis en place en 1997. Les services dispensés par ce bureau, quasi identiques à ceux mentionnés à l’article 60 LEtr, pourront donc aussi être offerts le cas échéant à des personnes étrangères victimes de la traite des êtres humains, au besoin dans le cadre de la manifestation organisée pour l’Eurofoot 2008.

4. Combien de victimes présumées de la traite des femmes se sont-elles vu accorder une autorisation de séjour au cours des trois dernières années ? Concrètement : combien de fois un délai de réflexion a-t-il été accordé ? Combien d’autorisations de séjour de courte durée ont-elles été octroyées ? Combien d’admissions provisoires ? Combien de permis B (cas de rigueur) ? Si les victimes n’ont pas reçu d’autorisation de séjour : pourquoi ?

Depuis l'année 2005, Le Canton de Vaud a connu environ une dizaine de situations pour lesquelles les personnes déclaraient avoir été victimes de la traite des êtres humains.

Dans une première situation examinée en 2005, le statut de victime n'a pas été reconnu à la personne en question par l'ODM. Elle n'a donc pas obtenu d'autorisation de résider en Suisse.

Concernant une deuxième situation, survenue en 2007, la personne a pu bénéficier de la période de réflexion pour une collaboration avec les autorités. Après que l'audition de la personne a été transmise à la justice, cette dernière a considéré que la déposition en question était suffisamment claire et exhaustive et qu'il n'y avait donc plus la nécessité d'autoriser cette personne à rester en Suisse durant le temps de l'enquête ou de la procédure judiciaire. Au moment où la présente réponse est rédigée, la justice n'a pas encore statué sur ce cas.

Enfin, le Service de la population est actuellement en train d'examiner huit autres situations en lien avec la problématique soulevée.

5. Les autorités de poursuite pénale du canton travaillent-elles de concert avec un centre de conseil spécialisé ? Si non : pour quelles raisons ?

La Police cantonale collabore avec l'association Fleur de Pavé et le Centre d'accueil Malley-Prairie, ainsi qu'avec le Centre LAVI.

L'association Tandem est également un des maillons du réseau associatif pouvant aider et renseigner les femmes victimes de la traite, notamment dans le cadre d'une filière de prostitution. Cette association s'est fait connaître du "milieu" par sa permanence "danseuse de cabaret".

6. Le canton soutient-il un tel centre de conseil financièrement ?

D'une part, le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) a passé une convention avec la Fondation Profa à Lausanne, pour l'exploitation du Centre de consultation de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI), situé au Grand-Pont à Lausanne. La mission du Centre LAVI est d'accueillir et d'aider les victimes d'infractions en collaboration avec les services existants médico-sociaux, de police, juridiques et sociaux, privés et publics. Ce centre peut ainsi venir en aide aux personnes victimes de la traite, en les conseillant ou les aidant, voire en les protégeant au titre de la LAVI et de la loi vaudoise du 16 décembre 1992 d'application de la LAVI. Le DSAS a délégué à la Fondation Profa, via le Centre LAVI, la compétence d'octroyer les aides financières immédiates et après préavis du Service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS), les aides financières à plus long terme. Les frais d'exploitation du Centre pour les tâches déléguées par la convention susmentionnée sont couverts en totalité par le SPAS. Depuis le printemps de l'année 2007, le Centre LAVI recense les personnes s'annonçant en tant que victimes de la traite : trois dossiers de traite et trois dossiers de mariage forcé ont été recensés en 2007. Ces chiffres ne sont certainement pas le reflet de la problématique, car les personnes doivent pouvoir "s'évader" du lieu où elles se trouvent pour pouvoir se rendre au Centre LAVI à Lausanne et y demander une assistance.

D'autre part, dans le cadre de ses missions, le Service de la santé publique subventionne et soutient financièrement divers organismes ou projets. Il s'agit essentiellement de mesures de santé publique, bien qu'elles aident et protègent indirectement les personnes en situation potentielle de "traite d'êtres humains". En effet, ce service travaille en tout premier lieu sous l'angle de la prise en charge sanitaire, en termes de prévention des maladies transmissibles. A cet égard, les populations migrantes, les travailleuses ou travailleurs du sexe, les personnes toxico-dépendantes en situation de vulnérabilité font l'objet d'une attention particulière, au travers des organismes et projets ainsi financés, afin de prévenir la propagation de maladies transmissibles, de prévenir un recours à l'interruption de grossesse en tant que moyen de contraception et de garantir un accès aux soins.

7. Les membres des autorités de police, de justice et des migrations reçoivent-ils une formation ou formation continue sur le thème de la traite d'êtres humains ? Y a-t-il au sein des autorités de police, de justice et des migrations des collaboratrices et collaborateurs spécialisés aptes à traiter les cas correspondants ? Si tel n'est pas le cas, pour quelles raisons ?

Comme déjà mentionné, la Police cantonale et la Police judiciaire municipale de Lausanne disposent chacune d'une cellule d'investigation dans le domaine de la prostitution, représentant deux collaborateurs à plein temps qui connaissent parfaitement cet environnement. La prise en charge des prostitué(e)s est menée de manière similaire à celle des victimes d'abus sexuels. Elle est régie par les dispositions de la LAVI, que les policiers maîtrisent. Ils disposent de locaux spécifiques à l'accueil des victimes et suivent des formations dispensées tant à l'interne que par l'Institut Suisse de Police.

En outre, l'Office fédéral des migrations, en collaboration avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), organisera en 2008 deux journées de formation et d'information relatives aux possibilités d'aide au retour prévues à l'art. 60 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr), afin de sensibiliser les Bureaux de conseils en vue du retour cantonaux, qui seront chargés de cette prestation.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 14 mai 2008.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean