



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI
DEPARTAMENT FEDERAL DALS AFFARS EXTERNS

LIGNES DIRECTRICES

**concernant les mesures de portée internationale
visant à prévenir la traite des êtres humains ainsi
que la protection de ses victimes**

Mars 2003

LIGNES DIRECTRICES

concernant les mesures de portée internationale visant à prévenir la traite des êtres humains ainsi que la protection de ses victimes

Introduction

La traite des êtres humains, qui constitue aujourd'hui un défi pour toutes les nations, est un phénomène «particulièrement inquiétant», comme le relève le Rapport de politique extérieure 2000. Tout nous indique que, dans les années 90, suite notamment à l'éclatement de l'Union soviétique, la criminalité transnationale organisée dans le domaine de la traite des êtres humains, et tout spécialement des femmes et des enfants, s'est fortement développée et qu'elle continue à le faire. Le *Trafficking*¹, terme utilisé au niveau international pour désigner la traite des êtres humains, est une forme moderne du trafic d'esclaves, essentiellement aux fins de prostitution, mais aussi pour d'autres activités, y compris le travail domestique, ainsi que pour le trafic d'organes. La traite compte aujourd'hui, avec le trafic de stupéfiants et d'armes, parmi les commerces les plus lucratifs pratiqués par les organisations maffieuses internationales. Alors que le trafic illicite de personnes dégage principalement des profits uniques et à court terme (tarifs des passeurs), la traite des êtres humains permet une exploitation à long terme: le profit provient tant du trafic que du travail effectué ensuite par ses victimes.

Les victimes de la traite sont souvent exposées aux brutalités et à la tyrannie des trafiquants, des intermédiaires et des employeurs. Selon plusieurs indices, les victimes de la traite sont aussi utilisées, dans les pays de destination, pour faire entrer clandestinement des membres d'organisations criminelles. Les victimes n'ont guère de chance de sortir du cercle vicieux. Isolées dans un environnement inconnu, elles dépendent financièrement de leurs exploitants qui, en outre, leur confisquent leurs papiers d'identité et font usage de violences physiques et psychiques. Pour les enfants, l'âge est un facteur supplémentaire de dépendance. Les victimes découvertes dans l'illégalité risquent d'être renvoyées dans les plus brefs délais (souvent 24 heures) dans leur pays d'origine où elles sont en butte à la discrimination sociale et aux agissements renouvelés des cercles de trafiquants.

Si les trafiquants d'êtres humains n'ont aucune peine à trouver toujours de nouvelles victimes, sans même avoir recours à la violence, c'est avant tout à cause de la pauvreté qui règne dans les pays d'origine. Lorsqu'elles ne voient aucune possibilité de pourvoir durablement à leur existence dans leur propre pays, les femmes se laissent facilement bernier par les passeurs qui leur promettent du travail et de bons salaires à l'étranger. Le manque de sécurité dû à la guerre, au non-respect des droits de l'homme, à l'absence des structures inhérentes à l'Etat de droit ainsi que la discrimination des femmes peuvent également expliquer le succès des trafiquants d'êtres humains.

Aucune statistique internationale fiable ne permet de déterminer l'ampleur actuelle du trafic des êtres humains. Une étude réalisée en 1999 à l'intention du Département d'Etat américain évalue entre 700 000 et 2 millions le nombre de femmes et d'enfants victimes de la traite dans le monde. La Commission de l'UE part du chiffre de 120 000 femmes et enfants provenant d'Europe centrale et orientale concernés chaque année alors que le DFAE, selon les données de l'OIM, avance le chiffre de 200 000 victimes par année². Les organisations non gouvernementales estiment que la

¹ Le terme anglais *trafficking* (trafficking in human beings) correspond à traite en français. Il faut distinguer entre la traite des êtres humains et le trafic des êtres humains (smuggling in human beings), qui ne fait pas l'objet des présentes lignes directrices.

² "La Suisse et le monde", DFAE, mai 2001

vente d'enfants a considérablement augmenté ces dernières années, en raison surtout des nouvelles possibilités offertes par Internet.

La Suisse occupe une place importante dans le trafic des êtres humains – selon l'OSCE³, elle est l'un des principaux pays de transit et de destination de la traite des personnes dans la zone de l'OSCE. Du fait de l'illégalité de la majeure partie des activités liées à la traite, l'ampleur du phénomène est très difficile à chiffrer, même pour la Suisse. L'OFSP parvient, par extrapolation des résultats d'un sondage effectué dans 6 cantons, à un chiffre global hypothétique de 14 000 prostituées enregistrées officiellement ou non dans notre pays⁴. L'exercice illégal du métier se développe. La proportion de prostituées de nationalité étrangère, selon leur pays d'origine, varie d'un canton à l'autre. Toutefois, "la présence des femmes originaires du bloc de l'Est augmente partout", note l'OFSP. Dans les cabarets (quelque 1800 femmes au bénéfice du permis L), près de la moitié des danseuses viennent des pays d'Europe de l'Est. En se basant sur la part de notre population à l'ensemble de la population d'Europe occidentale, le groupe de travail interdépartemental „Traite des êtres humains“ estime entre 2200 et 3700 le nombre de personnes victimes chaque année de la traite des êtres humains en Suisse⁵. Il faut toutefois partir de l'idée que les chiffres occultes sont considérablement plus élevés.

Les efforts déployés sur le plan international pour lutter contre la traite des êtres humains se sont – parallèlement à ceux visant à combattre la criminalité internationale – intensifiés vers la fin des années 90. Il convient de relever avant tout la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée qui a été adoptée à Palerme en décembre 2000. La Suisse a signé cette convention. S'agissant de l'activité des passeurs, deux Protocoles additionnels à cette convention ont été adoptés. L'un porte sur le trafic illicite des migrants, l'autre vise à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants. La Suisse a signé ces deux protocoles le 2 avril 2002. L'UE entend, dans le cadre de ses efforts visant à créer un espace commun de liberté, de sécurité et de droit, renforcer sa lutte contre le trafic illicite des migrants. La Task Force „Anti-trafficking“ du Pacte de stabilité a élaboré, pour l'Europe du Sud-Est, un plan d'action pluriannuel contre la traite. Un plan d'action contre la traite des êtres humains est également en cours d'élaboration à l'OSCE, qui devrait être prêt en juillet 2003.

Pour que ces accords internationaux et d'autres encore déploient pleinement leurs effets, les Etats signataires doivent absolument développer des concepts de mise en oeuvre transparents et globaux qui permettent le développement de synergies internationales. Les présentes lignes directrices constituent pour la Suisse un **concept de mesures contre la traite des êtres humains ayant un impact à l'extérieur. Elles se concentrent provisoirement sur la prévention et la protection des victimes.** Elles doivent être complétées dès que possible (soit dès que le service de coordination „trafic et traite des êtres humains“ du DFJP/OFSP sera institué) par des directives concernant les **mesures de répression** de la traite des êtres humains ayant un impact à l'étranger.

Pour agir efficacement, dans le domaine de la traite des êtres humains aussi, il est indispensable que les mesures de portée internationale et les mesures de politique intérieure se complètent, se soutiennent et se renforcent le mieux possible et que l'on parvienne ainsi à mettre sur pied une politique suisse globale et cohérente en matière de traite des êtres humains. Des mesures de politique intérieure dont la nécessité a été mise en évidence par le rapport du groupe de travail interdépartemental „Traite des êtres humains“ doivent donc venir enrichir les présentes lignes directrices. Dès que le nouveau Service de coordination en matière de lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) de la Confédération et des cantons entamera l'élaboration d'un **plan directeur suisse en matière de traite des êtres humains et de trafic des migrants**, les présentes lignes directrices y seront intégrées. Vu sa dimension planétaire, le défi que représente la lutte contre la traite des êtres humains ne peut être relevé efficacement au niveau d'un seul Etat. Dans ce domaine aussi, une coopération internationale étroite est

³ Voir OSCE, Trafficking in Human Beings: Implications for the OSCE, Review Conference, Sept.99, ODHIR Background Paper 1999/3, chapter 2.2.2.

⁴ Voir OFSP, Situation suisse, Rapport de situation 1999, p. 54

⁵ Voir OFSP, Situation suisse, Rapport de situation 2000, p. 69

indispensable. Plus la politique de la Suisse dans ce domaine sera claire, globale et cohérente, plus son poids et son efficacité dans le contexte de la collaboration internationale seront importants.

Les femmes et les jeunes filles sont tout spécialement exposées à la traite des êtres humains. Les présentes lignes directrices visent donc tout particulièrement à améliorer la situation des femmes et des enfants, même lorsqu'elles ne le précisent pas. En mettant en oeuvre ces lignes directrices, la Suisse fournit aussi une contribution à la défense de la cause des victimes de la traite des êtres humains.

Les présentes lignes directrices s'adressent, pour l'essentiel, à toutes les instances publiques de Suisse qui, dans leurs activités de portée internationale, peuvent contribuer directement ou indirectement à prévenir la traite des êtres humains et à en protéger les victimes. Ces lignes directrices doivent en outre faire connaître à nos partenaires, sur les plans tant bilatéral que multilatéral, le concept selon lequel la Suisse entend fournir sa contribution à la mise en oeuvre du Protocole additionnel sur la traite dans les domaines de la prévention et de la protection des victimes.

1^e partie: Point de la situation

1.1. Situation juridique internationale

Jusqu'à la mi-avril 2002, 141 Etats (dont la Suisse, comme nous l'avons déjà mentionné) ont signé la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (décembre 2000) et 8 l'ont ratifiée. 40 ratifications sont nécessaires pour son entrée en vigueur. Le Protocole additionnel à cette convention concernant la traite des êtres humains présentait, à la même époque, 140 signatures et 6 ratifications (sur les 40 nécessaires). Le Protocole a pour objet "a) de prévenir et de combattre la traite des personnes, en accordant une attention particulière aux femmes et aux enfants; b) de protéger et d'aider les victimes d'une telle traite en respectant pleinement leurs droits fondamentaux; et c) de promouvoir la coopération entre les Etats parties en vue d'atteindre ces objectifs".

La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, ratifiée par la Suisse en 1997, exige que les Etats parties „prennent toutes les mesures appropriées sur les plans national, bilatéral et multilatéral pour empêcher l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants à quelque fin que ce soit et sous quelque forme que ce soit“ (art. 35). Cette disposition a été développée dans le Protocole facultatif à cette Convention, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants du 25 mai 2000. La Suisse a signé ce protocole facultatif à l'occasion du sommet du millénaire, le 7 septembre 2000. Le message y relatif doit être soumis au Parlement au cours de l'année 2003.

La lutte contre la traite des êtres humains est un objectif qui figure aussi dans d'autres conventions sur les droits de l'homme ratifiées par la Suisse. C'est ainsi, en particulier, que l'art. 6 de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes demande aux Etats parties de prendre toutes les mesures appropriées pour réprimer, sous toutes leurs formes, le trafic des femmes et l'exploitation de la prostitution des femmes. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques exige aussi l'abolition du trafic des esclaves (art. 8). Différentes conventions des Nations Unies sur la lutte contre le trafic des filles et des femmes, adoptées entre 1904 et 1933, sont toujours en vigueur.⁶

⁶ Arrangement international du 18 mai 1904 en vue d'assurer une protection efficace contre le trafic criminel connu sous le nom de „Traite des blanches“; Convention internationale du 4 mai 1910 relative à la répression de la traite des blanches; Convention internationale du 30 septembre 1921 pour la répression de la traite des femmes et des enfants; Convention internationale du 11 octobre 1933 relative à la répression de la traite des femmes majeures. La

Le droit international humanitaire s'occupe aussi de la question de la traite des êtres humains. C'est ainsi qu'en particulier l'art. 7 du Statut de Rome qualifie de crime contre l'humanité la réduction en esclavage et l'esclavage sexuel lorsqu'ils sont commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre la population civile⁷. La réduction en esclavage est définie comme l'exercice sur une personne de l'un ou de l'ensemble des pouvoirs liés au droit de propriété, y compris dans le cadre de la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants. D'autres conventions demandent la protection contre l'exploitation sexuelle, contre la prostitution ou la déportation.⁸

1.2. La notion de traite des êtres humains et de vente d'enfants

A son art.3, le Protocole additionnel visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, définit la traite des personnes de la manière suivante:

"Aux fins du présent Protocole:

(a) *L'expression "traite des personnes" désigne le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiement ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes;*

(b) *Le consentement d'une victime de la traite des personnes à l'exploitation envisagée, telle qu'énoncée à l'alinéa a) du présent article, est indifférent lorsque l'un quelconque des moyens énoncés à l'alinéa a) a été utilisé;*

(c) *Le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil d'un enfant aux fins d'exploitation sont considérés comme une "traite des personnes" même s'ils ne font appel à aucun des moyens énoncés à l'alinéa a) du présent article;*

(d) *Le terme "enfant" désigne toute personne âgée de moins de 18 ans."*

Le Protocole facultatif sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pédopornographie définit, à son art 2 lit. a, la vente d'enfants de la manière suivante:

"Aux fins du présent Protocole:

a) *On entend par "vente d'enfants", tout acte ou toute transaction faisant intervenir le transfert d'un enfant de toute personne ou de tout groupe de personnes à une autre personne ou un autre groupe contre rémunération ou tout autre avantage;"*

Les notions de "traite des personnes" et de "vente d'enfants" se recoupent donc dans de nombreux domaines, tout en ayant aussi chacune leurs propres domaines d'application.⁹ Le

Suisse n'a jusqu'ici pas ratifié la Convention des Nations Unies pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui (GA Res 317 [IV]) destinée à remplacer la Convention de 1933.

⁷ Le champ d'application de l'art. 7 ne se limite pas aux conflits armés, mais s'étend aussi aux périodes de paix.

⁸ Par exemple la IV^e Convention de Genève (art.27 et 77), le Protocole additionnel I aux Conventions de Genève (art.75) ou les Statuts des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie (art.2) et le Rwanda (art. 3 et 4).

⁹ Dans le Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, ce n'est pas l'exploitation qui succède, mais bien le transfert contre rémunération ou tout autre avantage qui est l'élément constitutif. Ainsi, l'adoption contre versement d'un avantage pécuniaire illicite aux parents naturels ou à des tiers tombe par exemple aussi dans le champ

Protocole facultatif vise également la vente d'enfants en vue de leur exploitation (en particulier prostitution des enfants, prélèvements d'organes contre rémunération, travail forcé¹⁰). Les exigences que le Protocole facultatif pose aux Etats parties sous l'angle juridique et politique sont, dans de nombreux domaines, semblables à celles du Protocole additionnel sur la traite des personnes.

Dans son rapport final, le groupe de travail "Traite des êtres humains", compare, au chapitre 2, la notion de traite des êtres humains selon les textes juridiques internationaux et selon la doctrine et la jurisprudence suisses.

1.3. L'engagement actuel de la Suisse dans le domaine de la traite

1.3.1. Engagement ayant un impact au niveau international

Domaine politique: La Suisse oeuvre activement au sein de nombreuses instances internationales - organisations des Nations Unies, Conseil de l'Europe, OSCE, etc. – pour endiguer la traite des êtres humains. Elle a aussi participé au programme "STOP II" de l'UE/OIM qui a organisé une conférence sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains en septembre 2002. La "Déclaration de Bruxelles" présentée à la suite de cette conférence servira de fondement à un plan d'action européen.

Dans le domaine *opérationnel*, tant la Direction politique que la DDC soutiennent différentes activités anti-traite à l'étranger. Depuis peu, la DDC fournit, essentiellement par le biais de l'aide humanitaire, des contributions aux projets de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) qui visent au rapatriement des victimes de la traite des êtres humains et à leur réinsertion dans leur pays d'origine, le plus souvent en Europe de l'Est/dans la CEI. Une liste détaillée des projets financés par la Direction politique et/ou la DDC figure à l'annexe 1. Il n'existe pour l'instant aucune directive politique concernant le financement de projets de ce genre. Il n'y avait pas non plus jusqu'ici, au niveau fédéral, de programmes d'aide au retour et de réinsertion pour les victimes de la traite introduites clandestinement en Suisse.

Dans son rapport sur la politique extérieure 2000, et plus précisément dans le chapitre consacré à la politique de migration, le Conseil fédéral estime que la traite des personnes et, en particulier la traite des femmes, est particulièrement préoccupante. „Outre par le renforcement de la poursuite pénale des auteurs et par l'information dans les pays d'origine sur les dangers encourus, la traite des êtres humains ne peut être efficacement endiguée que par une meilleure protection des victimes"¹¹. Le rapport accorde d'ailleurs une très grande importance à la promotion des droits de l'homme d'une manière générale.

Il faut attendre la fin des négociations pour juger dans quelle mesure une association éventuelle de la Suisse aux accords de Schengen et de Dublin de l'UE aurait des conséquences sur les mesures dans le domaine de la traite des êtres humains.

1.3.2. Evolutions récentes en politique intérieure

En mars 2000, la conseillère nationale Vermot-Mangold a déposé une motion invitant le Conseil fédéral „à mettre en place un programme de protection pour les victimes de la traite des femmes, programme qui tiendra compte de toutes les formes de traite des femmes (prostitution, mariage, personnel de maison, etc.). Ce programme ne pouvant être élaboré et appliqué sans certaines modifications des systèmes juridique, social, financier, policier et sanitaire, il est urgent, indique la

d'application du Protocole. La Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale ainsi que la loi fédérale relative à la Convention de La Haye sur l'adoption (entrée en vigueur en Suisse au début 2003 probablement) sont étroitement liées à ce domaine. Sa mise en oeuvre relève essentiellement de la compétence de l'Office fédéral de la justice.

¹⁰ Voir art. 3, al. 1 lit. a.

¹¹ Rapport sur la politique extérieure 2000, p. 338

motionnaire, de prendre les mesures suivantes: 1. redéfinir le terme de traite des femmes afin qu'il corresponde aux réalités actuelles; 2. réviser le code pénal; 3. réviser la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions afin d'y inclure le cas spécifique de la traite des femmes (légalisation du séjour, droit de séjour pendant la procédure et après le procès, blocage des données, protection des victimes contre toute forme de représailles, aide financière, etc.); 4. créer une institution reconnue par l'Etat qui sera chargée de conseiller les personnes victimes de la traite des femmes." Dans le développement de sa motion, Madame Vermot-Mangold relève que les lois actuelles ne protègent en aucune manière les victimes de ce trafic, qui se trouvent au contraire marginalisées et criminalisées. La motion a été transmise sous forme de postulat. Le DFJP a chargé un groupe de travail interdépartemental, placé sous la direction de l'OFJ, de soumettre l'ensemble de la question à un examen complet. Le groupe de travail a présenté son rapport final. Dans sa prise de position du 29 mai 2002 sur ce rapport, le Conseil fédéral considère que les mesures proposées sont appropriées. Il a chargé les départements concernés d'examiner la question de la mise en oeuvre de ces recommandations et de leurs effets et, le cas échéant, de lui soumettre des propositions correspondantes. Dans le cadre de la révision totale de la loi sur les étrangers, il est prévu la possibilité de déroger aux conditions d'admission pour protéger les personnes particulièrement menacées d'exploitation dans l'exercice de leur activité et régler le séjour des victimes de la traite des êtres humains. Il est en outre envisagé d'intégrer dans les programmes de la Confédération d'aide au retour non seulement les personnes contraintes de rentrer au pays qui relèvent du domaine de l'asile, mais également celles qui relèvent du domaine des étrangers (donc aussi les victimes de la traite des êtres humains).

2^e partie: Les domaines d'action contre la traite des êtres humains et les objectifs de politique extérieure de la Suisse

2.1. Domaines d'action contre la traite des êtres humains

Une lutte globale contre la traite des êtres humains couvre un grand nombre de domaines d'action qui se complètent et se recoupent. Il convient de citer avant tout les domaines suivants: prévention, protection des victimes, soutien au retour et à la réinsertion des victimes, modification des conditions générales qui favorisent la traite des personnes dans les pays d'origine et enfin lutte directe contre cette traite. Une liste détaillée des lignes d'action possibles figure dans l'annexe 2.

2.2. Les objectifs de politique extérieure de la Suisse et la traite des êtres humains

En concrétisant ses cinq objectifs de politique extérieure¹², la Suisse fournit en principe une contribution essentielle à la lutte contre les causes de la traite ainsi qu'à l'amélioration des conditions générales jouant un rôle dans cette traite.

- Quiconque vit dans la pauvreté, voire dans un complet dénuement, a un accès insuffisant à la formation, aux services de santé et à l'emploi et ne voit aucune perspective d'avenir dans son propre pays, faute notamment de ressources naturelles suffisantes ou intactes. Dans ces conditions, le risque d'être victime des promesses fallacieuses d'un trafiquant ou de se laisser entraîner à vendre son enfant est élevé. Les gens qui ont perdu tous leurs biens dans des

¹² Les 5 objectifs découlant de l'objectif suprême qui est de préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse sont les suivants: favoriser la coexistence pacifique des peuples; promouvoir le respect des droits de l'homme et la démocratie; soulager les populations dans le besoin et lutter contre la pauvreté; sauvegarder les intérêts de l'économie suisse à l'étranger; préserver les ressources naturelles.

catastrophes se trouvent dans une situation identique. Les statistiques portant sur l'origine des victimes de la traite des êtres humains dans notre pays le confirment: les pays et les régions pauvres et extrêmement pauvres (soit, depuis les années 90, principalement ceux d'Europe de l'Est, mais aussi d'Amérique latine et d'Afrique) sont les zones de recrutement privilégiées des trafiquants d'êtres humains.

Soulager les souffrances et lutter durablement contre la pauvreté sont la raison d'être de notre aide humanitaire et de la coopération avec le Sud et l'Est (= coopération internationale - CI). Dans la mesure où cette coopération tend à assurer des moyens de subsistance durables aux personnes particulièrement défavorisées, elle déploie aussi à long terme un effet préventif général sur les migrations – la population ne ressent plus la nécessité absolue d'émigrer. Pour les trafiquants d'êtres humains, les proies se font ainsi plus rares.

- Là où la guerre, le non-respect des droits de l'homme, l'absence de principes de l'Etat de droit et de démocratie nuisent à la sécurité humaine, les conditions permettant aux trafiquants d'êtres humains de faire des affaires sont particulièrement favorables.

La promotion de la paix, du respect des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'Etat de droit constitue l'un des objectifs prioritaires de notre politique extérieure.

Dans la mesure où la Suisse accroît les ressources affectées à la coopération internationale pour atteindre l'objectif déclaré de 0,4% du PNB et renforce, comme prévu, ses efforts de promotion de la paix et ses mesures en vue d'encourager la bonne gestion des affaires publiques, elle pourra aussi augmenter sa contribution à la lutte contre les facteurs qui provoquent les migrations forcées et créent un terrain favorable aux activités des trafiquants d'êtres humains.

Les lignes directrices suivantes se concentrent avant tout sur les mesures spécifiques de prévention de la traite des personnes et de protection des victimes. Elles renvoient, le cas échéant, aux mesures de coopération internationale qui contribuent, sous forme de prévention générale, à réduire la traite des êtres humains.

3^e partie: Lignes directrices concernant les mesures de portée internationale visant à prévenir la traite des êtres humains et à en protéger les victimes

Les présentes lignes directrices relatives aux mesures ayant un impact au niveau international se concentrent sur la prévention de la traite des êtres humains et la protection des victimes. Elles vont être complétées par des directives sur les mesures de portée internationale visant à réprimer la traite des êtres humains ainsi que par des directives sur les mesures de politique intérieure visant à prévenir la traite, la combattre et à en protéger les victimes. Le nouveau Service de coordination en matière de lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) entamera cette élaboration d'un plan directeur suisse dans le domaine de la traite des êtres humains.

3.1. Objectif global

Les efforts de politique extérieure déployés par la Suisse dans le domaine du trafic des êtres humains poursuivent l'objectif global suivant:

- ◆ ***La Suisse fournit, au niveau international, une contribution significative, tangible et vérifiable à la prévention du trafic des êtres humains et à la protection des victimes.***

Pour ce faire, elle se base essentiellement sur les dispositions de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et, en particulier de son Protocole additionnel visant

à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants ainsi que sur celles de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et de son Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants. La Convention des Nations sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes offre encore un autre cadre d'orientation.

3.2. Principes généraux

- ***L'engagement actuel de la Suisse contre le trafic des êtres humains sur le plan international doit être intensifié avant tout par le développement des compétences déjà existantes, l'utilisation accrue des expériences acquises et l'expérimentation de solutions novatrices.***
- ***En développant notre engagement, il convient de prêter aux intérêts de la Suisse toute l'attention nécessaire.***
- ***Conformément à la tradition humanitaire de la Suisse, une priorité particulière est accordée à la prévention ainsi qu'à la protection accrue des victimes, qui englobe le rapatriement et la réinsertion.***
- ***La Suisse concrétise son engagement contre la traite des êtres humains essentiellement en collaboration avec les autres Etats et les organisations internationales et locales.***
- ***La Suisse informe l'opinion publique et la communauté internationale sur la mise en oeuvre de ses lignes directrices dans le domaine de la traite des êtres humains.***

3.3. Lignes directrices stratégiques pour la mise en oeuvre

3.3.1. Aspects thématiques et géographiques

Prévention:

- ***La Suisse concentre ses mesures opérationnelles de prévention contre la traite des êtres humains sur les pays et régions d'origine et de transit d'où viennent les victimes de la traite introduites clandestinement en Suisse ou dans lesquels émerge un potentiel de victimes.***

Les mesures de prévention comprennent avant tout les campagnes d'information (awareness building) dans les pays d'origine et de transit, telles que l'OIM (avec le soutien financier de la Suisse) en réalise en Moldavie et au Tadjikistan. Elles englobent aussi, dans un sens plus large, tous les efforts consentis dans le domaine de la formation et de l'*Institution building* qui contribuent à donner tant aux victimes potentielles qu'aux autorités concernées la possibilité de mieux s'opposer aux activités des trafiquants d'êtres humains (voir ci-dessous: Formation/Institution building dans les pays d'origine et de transit).

En principe, la prévention devrait se faire en premier lieu dans les pays d'origine qui réunissent certes les conditions favorables aux activités des trafiquants d'êtres humains (par ex. pauvreté, manque de respect des droits de l'homme et des principes de l'Etat de droit), mais où la traite des êtres humains n'a pas encore cours. Il semble toutefois plus urgent de veiller tout d'abord à mettre fin aux activités des trafiquants dans les pays où l'on a constaté

une augmentation de la traite des êtres humains ces derniers temps. Parmi ces pays figurent surtout les Etats de l'ancien bloc de l'Est (Russie, Ukraine, Roumanie, Bulgarie, Moldavie, Biélorussie, Estonie, Lituanie, ainsi que les Etats des Balkans en tant que pays de transit spécialement), sans oublier les pays d'Amérique latine (République dominicaine, Brésil) et d'Afrique (Maroc, Cameroun).

Protection des victimes:

- ***Dans les pays d'origine, la Suisse soutient les mesures spécifiques de protection des victimes à condition qu'elles s'inscrivent dans le cadre de programmes d'aide au retour et de réinsertion qu'elle cofinance.***

Quiconque facilite le retour dans leur pays d'origine des victimes du trafic de personnes doit veiller à leur protection et à leur réinsertion dans ce pays. Si cet engagement fait défaut, l'opération revient à refouler simplement les victimes (voir aussi ci-dessous: Rapatriement) qui se voient ainsi exposées à un double risque: celui d'être discriminées et celui de retomber dans les griffes de bandes – éventuellement les mêmes – de trafiquants d'êtres humains. La Suisse n'a donc aucun intérêt à soutenir, dans les pays d'origine, des programmes isolés de protection des victimes.

Si, en revanche, la Suisse participe financièrement elle-même à des programmes d'aide au retour et de réinsertion, elle a de bonnes chances de pouvoir s'assurer que les victimes revenues au pays bénéficient d'une protection convenable.

- ***En marge des mesures de l'UE pour la protection des victimes, la Suisse soutient spécialement, dans les pays d'origine et de transit, celles qui s'accompagnent de programmes d'aide au retour/ de réinsertion qu'elle cofinance.***

Ces derniers temps, les victimes du trafic des êtres humains qui échouent dans des pays de transit (par ex. Bosnie-Herzégovine) parce que les trafiquants et les passeurs n'ont pas réussi, pour une raison ou une autre, à leur faire poursuivre la route, sont toujours plus nombreuses. Il est souvent nécessaire d'encadrer ces victimes et de leur prodiguer des soins psychiques et physiques dans un endroit spécialement protégé avant de pouvoir songer à un rapatriement et à une réinsertion. Pour éviter que les victimes restent pendant une période indéterminée dans de tels centres de prise en charge où on les oublie plus ou moins (parce qu'elles sont littéralement „casées“), la Suisse a intérêt à ce que les programmes d'aide au retour et de réinsertion soient combinés avec la protection des victimes. Cet intérêt, elle peut le défendre au mieux là où elle participe elle-même financièrement à de tels programmes.

Dans la mesure où les pays de transit sont souvent aussi pays de destination, la ligne directrice vaut également pour les pays de destination hors de l'UE.

- ***Si la nécessité urgente de protéger les victimes dans les pays d'origine ou de transit hors de l'UE l'exige, la Suisse peut aussi financer des mesures à cet effet avant même qu'un programme d'aide au retour et de réinsertion soit mis sur pied.***

Les expériences faites par ex. dans les pays de transit des Balkans ont montré que, parfois, les trafiquants d'êtres humains profitent déjà du séjour provisoire – qui peut devenir définitif - pour amener leurs victimes, souvent par les méthodes les plus brutales, à se prostituer. Lorsqu'il est possible de découvrir ce genre de situation, il est indispensable de soustraire immédiatement les victimes à l'influence des criminels, même s'il n'existe encore aucune perspective de programme d'aide au retour et de réinsertion. Pour montrer la priorité qu'elle accorde à la protection des victimes, la Suisse est prête, dans de tels cas, à fournir une aide immédiate.

Programmes d'aide au retour pour les victimes de la traite:

- ***La Suisse conçoit et réalise des programmes en vue du retour et de la réinsertion librement consentis et réglementaires des victimes de la traite introduites clandestinement en Suisse.***

La nouvelle loi sur les étrangers, actuellement au stade de projet, crée les conditions légales permettant de mettre en oeuvre de tels programmes d'aide au retour et de réinsertion à partir de la Suisse.

- ***La Suisse peut également soutenir des programmes d'aide au retour et de réinsertion pour les victimes de la traite qui regagnent leur pays d'origine à partir d'autres pays que la Suisse.***

Cette directive constitue le pendant aux deux premières directives figurant sous le titre Protection des victimes.

Le soutien apporté aux programmes d'aide au retour à partir d'autres pays que la Suisse peut aussi être intéressant pour la Suisse en termes de prévention: du fait de l'aide qui leur est accordée, ces victimes ne risquent pas de venir en Suisse (migration secondaire) à partir de leur pays de séjour.

Précisions concernant la directive précédente:

+ La Suisse peut soutenir des programmes d'aide au retour à partir d'autres pays uniquement si ceux-ci prévoient un retour librement consenti et réglementaire des victimes de la traite des êtres humains. Elle n'apporte en revanche pas son soutien aux mesures d'exécution forcée prises par des pays tiers à l'encontre de victimes de la traite des personnes.

+ La Suisse soutient en principe uniquement les programmes d'aide au retour qui sont combinés avec un programme de réinsertion durable.

+ La Suisse soutient en premier lieu les programmes d'aide au retour et de réinsertion des Etats de l'Est. Il lui est toutefois également possible d'apporter son soutien aux programmes de pays du Sud.

La priorité accordée aux Etats de l'Est résulte du fait qu'à l'heure actuelle le trafic des personnes y est tellement florissant, même en direction d'autres Etats de l'Est, qu'il risque de s'étendre jusqu'en Europe occidentale, Suisse y comprise.

Les programmes de pays du Sud peuvent, par exemple, bénéficier d'un soutien, lorsqu'il s'agit de pays de concentration de la coopération internationale suisse ou lorsque ce soutien peut aider à résoudre un problème de politique migratoire de la Suisse (par ex. la conclusion d'un accord de réadmission ou de transit avec le pays concerné).

+ La Suisse ne soutient pas les programmes bilatéraux d'aide au retour des différents Etats membres de l'UE.

En dépit de l'intérêt qu'elle porte à un "burden sharing" européen dans les questions de migration, la Suisse doit partir du principe que les programmes bilatéraux d'aide au retour des victimes de la traite introduites clandestinement dans un pays membre de l'UE doivent également être financés par ce pays d'accueil. En ce qui concerne les efforts d'aide au retour déployés par plusieurs pays de l'UE, nous vous renvoyons à la prochaine précision.

- + ***La Suisse peut envisager de soutenir des programmes d'aide au retour émanant de pays membres de l'UE uniquement lorsqu'il s'agit d'efforts communs de plusieurs pays membres ou de l'ensemble de l'UE et qu'elle a un intérêt propre à participer à tels programmes.***

Plusieurs Etats de l'UE pourraient concevoir ensemble des programmes dit Cluster visant une approche globale des problèmes de migration que pose un groupe de pays (par ex. du Sud Caucase). Des efforts allant dans ce sens se sont récemment faits jour au sein de l'UE. La participation à de tels programmes pourrait intéresser la Suisse à plus d'un titre. Il suffit de songer au retour et à la réinsertion de victimes de la traite des êtres humains en Suisse.

Réinsertion:

- ***La Suisse encourage la réinsertion durable des victimes de la traite retournés dans leur pays essentiellement en contribuant à créer les conditions cadres qui facilitent une réintégration.***

La réinsertion est un processus individuel qui doit être assumé au premier chef par les victimes retournées dans leur pays. Le soutien à la réinsertion se concentre donc sur le traitement psychique et physique des traumatismes subis, la protection indispensable des victimes contre les discriminations sociales et relevant du monde du travail ainsi que contre de nouveaux actes de violence de la part des organisations de traite des êtres humains. Il faut veiller à ne pas trop favoriser les personnes revenues au pays par rapport à celles qui sont restées sur place afin d'éviter des tensions qui empêchent le processus de réintégration.

Domaine normatif et politique:

- ***Les droits de l'homme et la dignité humaine demeurent les points de référence des démarches et initiatives politiques suisses de lutte contre la traite. Sur le plan bilatéral et multilatéral, la Suisse continue à promouvoir une approche de la lutte contre la traite globale et axée sur la prévention, la protection des victimes et la poursuite des auteurs. Elle fait en sorte que la lutte contre la traite tienne compte des besoins particuliers de l'enfant et de la sexospécificité.***

La Suisse considère que la traite des êtres humains viole, entrave ou invalide la jouissance, par les victimes, de leurs droits et libertés fondamentales et est incompatible avec la dignité de la personne humaine. Elle constitue une forme moderne d'esclavage. Dès lors, la Suisse met le souci de protection des victimes au coeur des stratégies internationales et nationales de lutte contre la traite. Par exemple, elle participe activement à l'élaboration de résolutions, stratégies ou programmes anti-traite au sein de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, de l'OSCE, du Conseil de l'Europe, du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, de l'OIM et du programme STOP de l'UE en y promouvant les mesures de prévention, l'octroi de droits aux victimes (droits dans la procédure pénale, décriminalisation, droit de séjour dans certains cas), l'octroi d'une assistance juridique, médicale, sociale, l'aide à la réintégration et la poursuite des auteurs. Elle promeut la coopération avec les ONG.

- ***La Suisse participe activement aux négociations sur un projet de Convention du Conseil de l'Europe sur la traite des femmes.***

La Suisse s'engage pour que la Convention européenne complète et renforce les instruments internationaux existant – en particulier le Protocole additionnel sur la traite à la Convention contre la criminalité organisée transnationale. Elle promeut une approche basée sur les droits de l'homme (renforcement des droits des victimes) ainsi qu'un mécanisme efficace de contrôle des obligations de la nouvelle convention.

Formation en Suisse avant les missions à l'étranger:

- ***Les experts chargés de missions à l'étranger dans le cadre de la coopération internationale (aide humanitaire, coopération avec le Sud et l'Est), de la promotion civile de la paix (pool d'experts DP IV), des contingents militaires suisses pour la promotion et la garantie de la paix seront, avant d'intervenir, sensibilisés au problème de la traite et familiarisés spécialement avec les directives de l'OSCE y relatives (Code de conduite pour les membres des missions de l'OSCE).***

Le fait que l'OSCE ait édicté pour son personnel un code de conduite qui astreint les membres des missions à ne pas donner, par leur comportement personnel, plus d'essor encore à la traite des êtres humains signale à lui seul que les missions internationales peuvent effectivement constituer un facteur d'aggravation du risque. L'OSCE a demandé à d'autres organisations internationales d'appliquer également ces directives. Il faut éviter, en encourageant une prise de conscience et par une formation ciblée, que le personnel suisse de coopération en mission à l'étranger contribue à développer la traite. Tous les experts qui effectuent une mission à l'étranger devraient connaître ce code de conduite. Tel est l'objectif à atteindre.

- **Le DFAE forme le personnel diplomatique et consulaire sur la problématique de la traite des êtres humains.**

Dès son entrée au Département, le personnel des représentations à l'étranger (diplomates, personnel consulaire et employés locaux) est sensibilisé à la question de la traite par le biais de la formation des stagiaires et de cours ad hoc organisés à Berne ou dans les pays sensibles.

Formation/renforcement des institutions dans les pays d'origine et de transit:

- ***Par le biais de programmes qui ne se focalisent pas spécialement sur la traite des êtres humains mais ont un impact sur elle puisqu'ils visent à promouvoir la démocratie, le respect des droits de l'homme et les principes de l'Etat de droit, la Suisse contribue à améliorer les conditions cadres dont l'insuffisance ouvre la voie à la traite des êtres humains.***
- ***La Suisse soutient sur place la formation/l'Institution Building des autorités (avant tout de justice, de police, des migrations et des douanes) et des organes de la société civile qui peuvent fournir une contribution spéciale à la prévention et à la lutte contre la traite des êtres humains ainsi qu'à la protection des victimes.***

Aspects relatifs à la sexospécificité:

- ***Dans toutes les mesures de portée internationale qu'elle prend dans le domaine de la traite des êtres humains, la Suisse tient compte de la vulnérabilité particulièrement forte des femmes face à la traite des êtres humains et de ses conséquences.***

Les femmes et les petites filles sont particulièrement touchées par la traite des êtres humains. La Suisse en tient compte dans toutes les mesures de portée internationale qu'elle prend dans ce domaine. Une des causes de la traite des femmes et des jeunes filles en particulier réside dans le manque d'égalité entre femmes et hommes. Les discriminations politiques, économiques et sociales que subissent les femmes favorisent le développement de la traite. La promotion de l'égalité entre femmes et hommes, qui est un point de référence essentiel de toute la coopération internationale de la Suisse, peut donc contribuer à lutter contre le trafic des êtres humains.

3.3.2. Partenaires

Partenaires en Suisse

- *En Suisse, la responsabilité de mettre en oeuvre les présentes lignes directrices concernant la politique extérieure incombe avant tout aux directions du DFAE (DP, DDC et DDIP) ainsi qu'aux offices du DFJP (OFE, ODR, OFJ, OFP), du DDPS et du DFI (BFE). Par suite de la mise en place du SCOTT, ce service assure la coordination des mesures de mise en oeuvre.*
- *En matière de programmes d'aide au retour et de réinsertion, la compétence revient au groupe interdépartemental „Aide au retour“. Ce groupe réunit en permanence des représentants de l'ODR, de la DDC et de la DP IV et de l'OIM. Des représentants d'autres offices peuvent être amenés à y siéger de cas en cas.*
- *Pour mettre en oeuvre les lignes directrices, il sera aussi fait appel aux oeuvres suisses d'entraide et à d'autres ONG suisses lorsque, par rapport à celle des directions et offices mentionnés, leur contribution s'avère plus judicieuse.*

Partenaires internationaux

- *Parmi les principaux partenaires internationaux de la Suisse pour la mise en oeuvre des présentes lignes directrices figurent l'OSCE, le Pacte de stabilité, l'OIM, le HCR et les ONG internationales. D'autres organisations internationales partenaires peuvent entrer en ligne de compte dans des cas dûment justifiés.*

Partenaires dans les pays de transit et/ou d'origine

- *Pour la prévention, la protection des victimes, le rapatriement, l'accueil et la réinsertion des victimes de la traite dans les pays d'origine, la Suisse travaille aussi bien avec les organisations internationales qu'avec les autorités locales et les ONG spécialisées locales.*

3.3.3. Moyens, suivi, publicité

Moyens:

- Les directions/offices qui fournissent les fonds nécessaires à la mise en oeuvre des présentes lignes directrices gardent la compétence décisionnelle quant à leur affectation.

Suivi:

- Concernant la mise en oeuvre des présentes lignes directrices, le groupe de coordination Migration du DFAE définit des indicateurs de suivi, qui sont relevés périodiquement (voir annexe 3). Ils sont coordonnés avec le système de suivi qui sera mis en place par le SCOTT.
- Le groupe de coordination tient le SCOTT informé des résultats du suivi et des mesures prises en conséquence.

Publicité:

- Le groupe de coordination Migration du DFAE veille, en concertation avec le SCOTT, à assurer une diffusion appropriée, au niveau tant national qu'international, des lignes directrices et des résultats de leur mise en oeuvre.