

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Jean Tschopp et consorts - Quel dispositif cantonal et romand face à la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle ?

Rappel

"Au cours de ces dernières années, l'univers de la prostitution a considérablement évolué en Suisse et notamment dans le canton de Vaud. La police de sûreté est de plus en plus sollicitée sur le terrain.

Selon les chiffres de l'association Fleur de Pavé, subventionnée principalement par l'Etat de Vaud comme la Ville de Lausanne et dont le but consiste à réduire les risques liés à l'exercice du travail du sexe, entre 2007 et 2011, les nombres de contacts de l'association avec les travailleuses du sexe sont passés de 7'385 et 12'791. Cette sollicitation accrue traduit l'augmentation du nombre de travailleuses du sexe actives dans la rue, dans les salons, via des offres par Internet ou les petites annonces.

En 2011, Fleur de Pavé relevait que "les travailleuses et travailleurs du sexe viennent de nouvelles zones géographiques, elles et ils sont parfois lié-e-s à des réseaux et, malheureusement, sont – pour certain-e-s dépendant-e-s de proxénètes"[Fleur de Pavé, Rapport d'activité 2011, p. 2-3]. Cette exploitation sexuelle touche des femmes de toutes origines, souvent d'Europe de l'Est.

Conscient du problème, dans son programme de législature 2012-2017, le Conseil d'Etat s'est engagé à "lutter contre l'augmentation des violences et renforcer la sécurité () en vue notamment de lutter contre la traite d'êtres humains ()[Programme de législature 2012-2017 du Conseil d'Etat, Axe 1 - Assurer un cadre de vie sûre et de qualité, Mesure 1.2 - Lutter contre l'augmentation des violences - renforcer la sécurité, 12 octobre 2012].

Face au développement de cette criminalité transfrontalière [Dans sa réponse de septembre 2012 à l'interpellation du député Jean-Marie Surer, le Conseil d'Etat attribuait notamment la hausse du nombre d'infractions au développement de la criminalité transfrontalière. Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation du député Jean-Marie Surer - Nos policiers sont-ils maintenant agents de détention ? (12_INT_017)], le cadre légal a évolué. Le 15 novembre 2000 était adopté le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite de personnes, en particulier des femmes et des enfants.

En 2006, après avoir ratifié le Protocole additionnel, l'Assemblée fédérale renforçait sa norme pénale contre la traite d'être humains (art 182 CP). Cette disposition punit désormais de peine privative de liberté ou de peine pécuniaire "celui qui, en qualité d'offreur, d'intermédiaire ou d'acquéreur" ou de recruteur se livre à la traite d'êtres humains notamment à des fins d'exploitation sexuelle, autrement dit en traitant des êtres humains, comme une "marchandise vivante" tout en tirant des revenus de cette activité [Voir à ce sujet, l'arrêt du Tribunal fédéral : ATF 128 IV 123 consid. 4a]. A la différence de l'ancien droit, il suffit qu'une seule victime de la traite d'êtres humains soit identifiée pour incriminer son auteur.

En 2007, le Parlement fédéral complétait ce renforcement de la lutte contre la traite d'êtres humains en accordant aux victimes étrangères et aux témoins de la traite d'êtres humains un droit au séjour de courte durée en cas de collaboration à l'enquête policière ou à la procédure judiciaire (art. 30 al 1. let. e L'Etr. art 35-36 OASA).

Faute de protection suffisante des victimes de la traite d'êtres humains pendant la durée de leur collaboration avec les autorités d'instruction, ce dispositif n'est pourtant pas complet. Or cette compétence relève principalement des cantons.

En 2011, l'association Fachstelle, Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) active dans la lutte contre la traite et basée à Zurich identifiait 193 cas de traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, dont 55 dans le canton de Zurich [Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ), Jahresbericht 2011, p. 6-8]. Ces arrestations, souvent suivies de condamnations des auteurs, ont été rendues possible grâce à la création d'un Centre d'intervention pour les victimes de la traite des femmes, sous l'égide de l'association FIZ, créé sur la base des Centres de consultation cantonaux pour les victimes (art. 9 LAVI) et travaillant en étroite collaboration avec les services cantonaux de justice, de police et des étrangers. Ce Centre, subventionné par huit cantons de Suisse allemande [Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne, Lucerne, Obwald, Schwytz, Soleure et Zurich] et par des donations, offre ainsi à ces femmes un espace pour la consultation, un soutien psychologique, un hébergement dans un lieu sûr ainsi qu'une aide financière pendant la durée de la procédure pénale.

Le soutien de l'association FIZ aux victimes de la traite d'êtres humains en libérant leur parole permet de combattre efficacement la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle en conformité avec les compétences données par la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infraction [Art. 5 et 13, al. 3, LAVI]. Parallèlement, faute de dispositif suffisant, la Suisse romande paraît en retard sur cette lutte. Ainsi, en 2011, seul trois cas de traite d'êtres humains avaient été identifiés pour toute la Suisse romande, soit un dans le canton de Vaud, un dans celui de Genève et un à Fribourg.

Par la présente interpellation, au nom du groupe socialiste, le député, soussigné pose les questions suivantes au Conseil d'Etat:

- 1. Quelles mesures ont été prises par le Conseil d'Etat pour mettre en œuvre le renforcement du droit fédéral pour combattre la lutte contre la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle ?*
- 2. Quelle est la stratégie du Conseil d'Etat pour renforcer la lutte contre la traite d'êtres humains ?*
- 3. Quel soutien le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire notamment du centre de consultation LAVI et de la Fondation PROFA, accorde-t-il ou entend-il accorder aux victimes de la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle en termes notamment de protection, de suivi judiciaire, de suivi psychologique et financier ?*
- 4. Comment le Conseil d'Etat se positionne-t-il envers la possibilité de créer au niveau romand une institution de soutien et de protection destinée aux victimes de la traite d'êtres humains, pour renforcer la lutte contre l'exploitation sexuelle ?*

Réponse du Conseil d'Etat

1. PREAMBULE

La traite des êtres humains désigne le **commerce de personnes**(recrutement, transport, transfert, hébergement, accueil)à **des fins d'exploitation**(ce qui implique les notions de profit et de contrôle de la victime) et utilisant des**moyens déloyaux** (tromperie, abus, violence physique ou psychique, menace ou autres formes de contrainte).

Il peut s'agir soit d'une exploitation sexuelle, de la force de travail ou en vue du prélèvement d'organes (art 3 du Protocole additionnel à la convention des Nations Unies contre la criminalité organisée).

Dans le canton de Vaud, un **mécanisme de coordination** de lutte contre la traite des êtres humains sous la forme d'un groupe de travail interservices (SPOP, POLCANT, SPJ, Ordre judiciaire, SPAS + LAVI & SCOTT), présidé par le SPOP a été mis en place dès 2009. On peut relever l'expérience positive et les apports découlant d'un tel mécanisme pour lutter contre le phénomène de la traite des êtres humains. Cette coordination est d'ailleurs également mise en place dans les autres cantons romands. En effet, les questions de traite des êtres humains doivent être considérées sous plusieurs angles vu la complexité de la matière et la multiplicité des acteurs concernés (police, justice, permis de séjour, LAVI, aide sociale, hébergement et protection de la personne et cas échéant service d'aide au retour dans le pays d'origine, partenaires du réseau, ...).

Selon le processus de prise en charge annexé, défini par le groupe de travail vaudois, lorsque la police reçoit une demande d'aide d'une personne qui pourrait être victime de la traite des êtres humains, elle assure la sécurité de celle-ci et l'oriente rapidement sur le Centre de consultation LAVI. En cas d'opération policière de grande envergure ("descente" de police), le Centre LAVI est informé préalablement afin de pouvoir intervenir auprès des victimes au plus vite et dans les meilleures conditions.

Le Centre LAVI examine ensuite si la personne peut être considérée comme une victime d'infraction au sens de la LAVI et détermine, à l'aide de la liste de contrôle du Service de coordination contre la traite d'êtres humains et de trafic des migrants /SCOTT (questionnaire ad hoc), que la personne peut bien être considérée à ce stade, comme une victime de la traite d'êtres humains. La victime est ensuite dûment informée sur ses droits notamment sur le mécanisme mis en place dans le canton. Le Centre LAVI prend contact avec le SPOP en vue d'obtenir pour la victime un délai de réflexion de 30 jours, au sens de l'art. 35 al. 1 OASA, qui lui permette de se déterminer si elle souhaite déposer plainte ou si elle préfère rentrer dans son pays.

- a. Si la victime ne souhaite pas déposer une plainte pénale, elle est orientée vers des structures pouvant lui garantir l'aide d'urgence et auprès du service d'aide au retour du SPOP.
- b. Si la victime souhaite déposer une plainte pénale, le Centre LAVI peut garantir la prise en charge dans une structure adaptée pour 21 jours prolongeables jusqu'à un mois et demi.

Les services cantonaux ont prioritairement organisé une bonne coordination entre eux pour la prise en charge des victimes. Il faut néanmoins relever que sans pouvoir répondre 24h/24h à d'éventuelles sollicitations de victimes, les héberger non seulement en urgence mais aussi sur le long terme et les accompagner dans le sens d'un vrai programme d'intégration, il n'était pas possible de répondre totalement aux besoins de ces personnes. Le Conseil d'Etat a donc décidé de mettre en place une structure de prise en charge de ces personnes pour le canton de Vaud. Cette structure constituée en octobre 2014 (ASTREE) s'installera dans ses locaux courant décembre et devrait ouvrir officiellement ses portes au 1^{er} janvier 2015.

2. REPONSES AUX QUESTIONS POSEES PAR L'INTERPELLATEUR

2.1 Quelles mesures ont été prise par le Conseil d'Etat pour mettre en œuvre le renforcement du droit fédéral pour combattre la lutte contre la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle ?

En sus du mécanisme de coordination décrit ci-dessus, le Conseil d'Etat a mené, via ses services, une politique active sur le terrain:

– Police Cantonale

Deux collaborateurs de la Brigade des mineurs et mœurs, Cellule investigation, prostitution (CIPRO), travaillent à plein temps sur la problématique de la prostitution et notamment sur la lutte contre la traite des êtres humains (contrôle des personnes et des salons, enquêtes préliminaires concernant des victimes potentielles, recherche de renseignements (victimes/auteurs)). Deux policiers de la police municipale de Lausanne sont également chargés, à temps partiel, de la problématique de la

prostitution, tout comme la CIPRO, mais sur le territoire lausannois uniquement.

Ces enquêteurs prennent en charge environ 6 cas de potentielles affaires de traite d'êtres humains par année. Les investigations menées débouchent rarement sur une dénonciation, en raison notamment de manque de preuve (pas de témoignage probant des victimes). Une affaire a été jugée en 2012 avec une condamnation à 5 ans d'emprisonnement pour son auteur. Actuellement, 4 affaires font l'objet d'investigations afin de déterminer s'il s'agit réellement de traite d'êtres humains.

– **Le Service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS) - Le Centre LAVI**

D'après l'expérience zurichoise, pionnière en la matière, l'identification des victimes de traite d'êtres humains se fait plus facilement grâce à l'existence d'un dispositif spécialisé. Le nombre de cas relativement restreint connus jusqu'alors dans le canton de Vaud risquerait donc d'augmenter avec la mise en place d'une structure spécialisée.

Le SPAS a délégué à la Fondation Profa, par le service Centre LAVI, la compétence de conseiller et d'aider les victimes d'infraction dont les victimes de la traite d'êtres humains.

Le Centre LAVI

Depuis 2008, une vingtaine de situations de victimes de la traite ont été recensées au Centre LAVI.

Lorsqu'une situation de traite est suivie par le Centre, l'intervenant LAVI se voit déchargé de ses rendez-vous de la journée afin d'être immédiatement et complètement disponible pour répondre aux besoins de la victime, dont celui de trouver une solution d'accueil et d'encadrement.

Dans un premier temps et en fonction de la situation de la personne, l'intervenant LAVI recherche une solution d'hébergement d'urgence adéquate. Pour ce faire, il peut recourir au foyer d'accueil pour femme victime de violence conjugale (CMP), toutefois, celui-ci n'est pas spécialisé pour assurer l'accompagnement répondant aux besoins d'une victime de la traite. D'autres solutions peuvent être envisagées. Ainsi, une personne a fait l'objet d'un placement hospitalier en lien avec sa santé psychique une autre a été dirigée vers un hôtel en campagne pour l'éloigner des lieux où les auteurs auraient pu la retrouver. La prise en charge financière dans une structure adaptée est assurée par le Centre LAVI pour 14 jours prolongeables jusqu'à un mois et demi.

Dans un deuxième temps, l'intervenant LAVI informe la victime sur le déroulement de la démarche pénale, l'importance de son témoignage et les droits liés au processus de prise en charge de victime de la traite (autorisation de séjour, aide financière, etc.).

L'intervenant LAVI prend ensuite acte de la décision de la victime de participer ou non à la démarche pénale.

Si la personne souhaite retourner dans son pays, elle est orientée sur le bureau d'aide au retour du SPOP. Jusqu'à son retour effectif, la personne peut bénéficier des prestations de l'aide d'urgence de l'EVAM.

Si la personne souhaite être partie prenante de la procédure et donc rester en Suisse, l'intervenant LAVI l'aide à déposer une demande d'autorisation de séjour temporaire. Dès obtention de cette autorisation, la personne est orientée sur une autorité d'application du RI seule habilitée à lui servir, si besoin une aide financière. Le Centre LAVI reste compétent pour lui assurer un suivi sous forme de conseils.

Dès juin 2012, une première étape de décentralisation du Centre LAVI dans les locaux de la Fondation Profa à Yverdon-les Bains a été mise en œuvre et ce, dans le but de mieux satisfaire les besoins de la population (proximité et rapidité de traitement de la demande). Ce rapprochement à la population a permis en l'espace de quelques mois de révéler une première situation de traite d'être humains. Une seconde étape avec l'ouverture d'un espace de consultation LAVI à Aigle est prévue courant 2015.

La nouvelle structure ASTREE viendra en appui au Centre LAVI pour la détection et la prise en

charge des victimes. L'hébergement (actuellement manquant) sera également assuré. Une collaboration active entre les deux structures sera mise en place.

– **Le Service de la population**

Le personnel du bureau cantonal d'aide au retour de la "Division asile et retour" du SPOP, formé à la détection des cas de traite d'êtres humains propose, dans le cadre d'entretiens confidentiels et sans engagement, une écoute et des conseils pour la préparation d'un projet de retour. Dans ce contexte, en cas de suspicion de traite, le/la conseillère oriente la victime auprès des autorités compétentes (cellule CIPRO de la brigade des mœurs et centre LAVI) et l'encourage à déposer plainte. Lors de la préparation du retour, une aide financière et/ou matérielle peut être octroyée. Il est ainsi possible de soutenir les victimes de traite qui souhaitent retourner dans leur pays. Des mesures de protection peuvent accompagner cette démarche (changement d'identité, protection, placement dans des foyers de protection avec programme de réinsertion, etc.) ces mesures peuvent également concerner la famille de la victime. En 2012, 3 personnes victimes de traite ont pu bénéficier de ce programme. En moyenne annuelle 1 à 3 situations sont recensées par le bureau vaudois.

La Division Etrangers du SPOP est quant à elle, l'autorité compétente en matière de statut de séjour. L'article 30 al. 1 de la Loi sur les étrangers (LEtr) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 permet de régler le séjour de victimes et de témoins de la traite d'êtres humains. L'application de cette disposition est précisée aux articles 35 et 36 de l'Ordonnance sur l'admission, le séjour et l'exercice d'une activité lucrative (OASA). Concrètement, le SPOP est compétent pour autoriser le délai de réflexion accordé aux victimes de la traite des êtres humains leur permettant ainsi de se reposer et de décider si elles sont disposées à poursuivre leur collaboration avec les autorités. La durée de ce délai de réflexion est fixée par le SPOP en fonction des situations particulières mais est de 30 jours au minimum.

Avant le terme du délai de réflexion, le SPOP peut proposer la délivrance d'une autorisation de séjour de courte durée pour les besoins des autorités compétentes, notamment les recherches policières ou la procédure judiciaire. L'approbation de l'Office fédéral des migrations (ODM) est alors requise. A ce jour, seules 2 autorisations de séjour ont été octroyées à ce titre, en raison des difficultés actuelles pour la victime d'être "partie" à la procédure pénale.

Enfin, le SPOP peut également, au terme de l'entier de cette procédure, proposer la régularisation "définitive" des victimes de la traite des êtres humains si ces dernières remplissent les critères d'un cas d'extrême gravité l'approbation de l'ODM doit être réservée. De part sa participation active au mécanisme vaudois de coordination, la Division Etrangers du SPOP renseigne utilement tous les partenaires sur les possibilités légales ci-dessus expliquées.

– **Le Service de protection de la jeunesse/SPJ**

Aucune situation de mineur victime de la traite d'être humain n'a été signalée au SPJ entre 2008 à ce jour

2.2 Quelle est la stratégie du Conseil d'Etat pour renforcer la lutte contre la traite d'êtres humains ?

Le Conseil d'Etat a décidé de mettre en place une structure de prise en charge ad hoc pour le canton de Vaud. Structure, constituée en octobre 2014 (ASTREE) qui s'installera dans ses locaux courant décembre et qui devrait ouvrir officiellement ses portes au 1^{er} janvier 2015.

Le Conseil d'Etat propose également en collaboration avec ASTREE de:

- poursuivre la collaboration interservices via le GT ad hoc, en l'élargissant à d'autres services spécialisés sur les questions de migration et de violences faites aux femmes (Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH), Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers (BCI))
- mettre en place, en collaboration avec le service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic des migrants de la Confédération, le SCOTT, un programme d'information au public

et aux organisations proches des victimes

- poursuivre le programme de formation des professionnels du réseau (police, magistrature, services sociaux et médico-sociaux, associations partenaires), déjà initié auprès de la police et des intervenants LAVI
- développer un programme d'intégration coordonné entre les partenaires publics et privés offrant des mesures de protection, d'hébergement, d'accompagnement/coaching et d'insertion sociale et professionnelle pour les victimes qui souhaitent rester en Suisse
- étudier la possibilité d'associer les autres cantons romands à ce programme.

2.3 Quel soutien le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire notamment du centre de consultation LAVI et de la Fondation PROFA accorde-t-il ou entend-il accorder aux victimes de la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle en termes notamment de protection, de suivi judiciaire, de suivi psychologique et financier ?

Les victimes de la traite bénéficient du même soutien que celui offert aux victimes d'infraction. Des conseils, des mesures de protection dans des lieux d'hébergement, de l'accompagnement dans les démarches juridiques, le financement de prestations de suivi psychologique, ainsi que des aides financières sont possibles. (cf. NORMES 2014 annexées). Les victimes de la traite bénéficient, au début de leur prise en charge, d'un accompagnement plus intensif. Mais le Centre LAVI ne dispose actuellement pas des moyens en ressources humaines pour donner un appui à la victime en permanence 24h/24h.

En matière d'hébergement, dès juillet 2015, l'association ASTREE offrira 6 à 12 places d'hébergement dans un foyer au centre de Lausanne. En attendant, le Centre LAVI, en collaboration avec le SPAS, négocie la mise à disposition de places à l'EVAM ou au Centre Malley Prairie. Au vu des besoins spécifiques de la victime, d'autres solutions auprès de foyers dans d'autres cantons, voire à l'hôpital peuvent également être privilégiées.

En cas de situation complexe, le Centre LAVI peut recourir exceptionnellement au FIZ Makasi basé à Zürich, qui est le Centre d'intervention pour les victimes de la traite des femmes pour la Suisse allemande et le canton de Fribourg (accord de collaboration). Les prestations offertes par ce Centre sont complètes : encadrement psychosocial, examen médical, collaboration avec la police, hébergement sécuritaire, réseau avec les autres intervenants, prestations LAVI puis prestation d'aide sociale. La victime est donc prise en charge du début à la fin de la démarche par le même organisme référant, voire par le même intervenant. Qu'elle choisisse de rentrer dans son pays, ou de faire une demande de permis humanitaire pour rester en Suisse, elle peut compter sur l'appui et les compétences d'intervenants spécialisés et attitrés. Cet encadrement intensif rassure les victimes et on constate que près des deux tiers des victimes identifiées par le FIZ collaborent dans le cadre de la procédure pénale, taux qui n'est que d'un tiers environ en Romandie. Un des objectifs de la lutte contre la traite des êtres humains, celui de démanteler les réseaux, peut donc être plus facilement atteint, au moyen d'une telle structure.

2.4 Comment le Conseil d'Etat se positionne-t-il envers la possibilité de créer au niveau romand une institution de soutien et de protection destiné aux victimes de la traite d'êtres humains pour renforcer la lutte contre l'exploitation sexuelle ?

Le FIZ ne souhaitant pas "conventionner" avec d'autres cantons, le Conseil d'Etat, préoccupé par cette problématique a pris la décision d'ouvrir une structure vaudoise offrant les mêmes conditions de prise en charge. Il a chargé le SPAS, de concevoir le dispositif. Dans ce cadre, la direction du SPAS a engagé deux personnes pour assurer la fonction de cheffes de projet pour organiser le dispositif cantonal de prise en charge des victimes 24h/24h, puis pour diriger la structure. Le dispositif comporte quatre axes principaux:

1. **Le renforcement de la détection des victimes** grâce à la sensibilisation et à la formation des

- acteurs actifs sur le terrain et l'ouverture d'un service d'accueil bas seuil et de consultation.
2. Ouverture d'une **structure d'hébergement** de 6 à 12 places dans un lieu adéquat et sécurisé.
 3. **La prise en charge globale et l'accompagnement** des victimes en collaboration étroite avec le Centre LAVI, à partir du délai de réflexion pour déposer plainte jusqu'à la recherche de solution d'intégration à long terme, dans une démarche d'autonomisation. Pendant le processus, la possibilité d'un retour au pays sera également évaluée d'entente avec la victime et les services spécifiques.
 4. **Le plaidoyer, la communication et la documentation** en collaboration avec les organisations nationales et internationales compétentes, pour améliorer les standards de protection des victimes et sensibiliser le grand public à la thématique.

Ces actions se feront en coordination avec le SCOTT, et les cantons romands, afin que le projet puisse s'ouvrir cas échéant aux autres cantons intéressés à bénéficier de cette structure.

D'après l'expérience zurichoise, pionnière en la matière, l'identification des victimes de traite d'êtres humains se fait plus facilement grâce à l'existence d'un dispositif spécialisé. Le nombre de cas relativement restreint connus jusqu'alors dans le canton de Vaud risquerait donc d'augmenter avec la mise en place d'une structure spécialisée.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 26 novembre 2014.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean