

**Adhésion à la Convention des Nations Unies contre
la criminalité transnationale organisée, à son
Protocole additionnel visant à prévenir, réprimer et
punir la traite des personnes, en particulier des
femmes et des enfants, ainsi qu'à son Protocole
additionnel contre le trafic illicite de migrants par
terre, air et mer**

**Résumé des résultats de la procédure de
consultation sur le rapport et l'avant-projet**

| Table des matières | Page |
|---|-------------|
| Liste des participants à la consultation et abréviations utilisées | |
| 1. Cantons | 3 |
| 2. Partis politiques | 4 |
| 3. Organisations économiques | 4 |
| 4. Autres organisations et institutions | 4 |
| Introduction | 6 |
| I. Appréciation générale du projet | 6 |
| II. La convention | 7 |
| 1. Responsabilité de l'entreprise (art. 100 ^{quater} CP) | 7 |
| 2. Autres remarques concernant la convention | 8 |
| III. Le protocole contre la traite des personnes | 9 |
| 1. L'infraction de traite des personnes | 9 |
| 1.1 L'acte matériel | 9 |
| 1.2 Moyens utilisés pour commettre l'infraction | 9 |
| 1.3 Consentement de la victime | 10 |
| 1.4 Protection particulière des mineurs | 10 |
| 1.5 Commission unique ou réitérée de l'acte | 10 |
| 2. Règles de séjour s'appliquant aux victimes | 10 |
| 3. Pas de sanctions pénales pour les victimes | 11 |
| 4. Protection des victimes en général | 11 |
| IV. Le protocole contre le trafic illicite de migrants | 11 |
| 1. Le trafic illicite de migrants comme crime | 11 |
| 2. Remarques diverses | 11 |

Liste des participants à la procédure de consultation et abréviations utilisées

1. Cantons

| | |
|---|-----------|
| Conseil d'Etat du canton de Zurich | ZH |
| Conseil d'Etat du canton de Berne | BE |
| Département de justice et de sécurité du canton de Lucerne | LU |
| Landammann et Conseil d'Etat du canton d'Uri | UR |
| Conseil d'Etat du canton de Schwyz | SZ |
| Département de justice du canton d'Obwald | OW |
| Landammann et Conseil d'Etat du canton de Nidwald | NW |
| Conseil d'Etat du canton de Glaris | GL |
| Conseil d'Etat du canton de Zoug | ZG |
| Conseil d'Etat du canton de Fribourg | FR |
| Conseil d'Etat du canton de Soleure | SO |
| Conseil d'Etat du canton de Bâle-Ville | BS |
| Conseil d'Etat du canton de Bâle-Campagne | BL |
| Conseil d'Etat du canton de Schaffhouse | SH |
| Conseil d'Etat du canton d'Appenzell Rhodes extérieures | AR |
| Conseil d'Etat du canton d'Appenzell Rhodes intérieures | AI |
| Conseil d'Etat du canton de St-Gall | SG |
| Conseil d'Etat du canton des Grisons | GR |

| | |
|--|-----------|
| Conseil d'Etat du canton d'Argovie | AG |
| Conseil d'Etat du canton de Thurgovie | TG |
| Conseil d'Etat de la République et canton du Tessin | TI |
| Conseil d'Etat du canton du Valais | VS |
| Conseil d'Etat de la République et canton de Neuchâtel | NE |
| Conseil d'Etat de la République et canton de Genève | GE |
| Gouvernement de la République et canton du Jura | JU |

2. Partis politiques

| | |
|---------------------------------|------------|
| Parti démocrate-chrétien suisse | PDC |
| Union démocratique du centre | UDC |
| Parti chrétien-social | PCS |

3. Organisation économiques

| | |
|-------------------------------------|--------------|
| Centre patronal | CP |
| Fédération des Entreprises Romandes | FER |
| Union suisse des arts et métiers | USAM |
| Economiesuisse | ecosu |

4. Autres organisations et institutions

| | |
|--|--------------|
| Femmes juristes suisses | FJS |
| Conférence suisse des déléguées à l'égalité entre femmes et hommes | SKGB |
| pro juventute | proju |
| Christlicher Friedensdienst | cfid |
| Schweizerische Konferenz der Interventionsstellen und Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt | IST |

| | |
|--|---------------|
| Fédération des Eglises protestantes de Suisse | feps |
| Centre d'information pour les femmes d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine et d'Europe de l'Est | FIZ |
| Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire | ASM |
| Commission fédérale des étrangers | CFE |
| Société suisse de droit pénal | SSDP |
| Organisation faïtière suisse des maisons d'accueil pour femmes | DAO |
| Coordination romande des praticiens LAVI | COROLA |
| Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse | CCPCS |
| Fédération suisse des avocats | FAS |
| Terre des hommes Suisse | tdhch |
| Fondation Terre des hommes | tdh |
| Fédération suisse des fonctionnaires de police | FSFP |
| Schweizerischer Friedensrat | SFR |
| Réseau suisse des droits de l'enfant | NKCH |
| Association suisse pour les droits de la femme | adf |
| Comité suisse pour l'UNICEF | UNICEF |

Introduction

Par sa décision du 15 décembre 2003, le Conseil fédéral a autorisé le Département fédéral de justice et police (DFJP) à ouvrir une procédure de consultation sur le rapport explicatif et l'avant-projet d'adhésion à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, à son Protocole additionnel visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, ainsi qu'à son Protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer.

Suite à cette décision, le DFJP a invité les cantons, les partis représentés au Conseil fédéral, les associations et organisations intéressées, ainsi que les tribunaux fédéraux, à donner leur avis sur ce projet avant la fin du mois de mars 2004.

53 réponses sont parvenues au DFJP. Se sont prononcés :

- 25 cantons
- 2 partis représentés au Conseil fédéral (PDC, UDC) ainsi que le Parti chrétien-social
- 4 organisations économiques
- 21 organisations et institutions intéressées

I. Appréciation générale du projet

L'adhésion de la Suisse à la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, à son Protocole additionnel visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes et à son Protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer est **approuvée**, à une exception près. La révision de **l'art. 196 CP (P-CP 182)**¹ est également **approuvée** sans exception par tous les partisans d'une adhésion à la convention et à ses protocoles. Les avis concernant le nouvel art. 182 figurent au chiffre III.

¹ Cet article est en train d'être révisé dans le cadre du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants, et la pornographie mettant en scène des enfants. Comme cette révision entre également dans le cadre du présent projet, les réflexions qu'elle a suscitées sont intégrées dans ce rapport.

Dans le détail, la situation est la suivante: l'adhésion à la convention et à ses protocoles additionnels est approuvée par tous les cantons, par le PDC et le PCS, par les organisations économiques et par les autres organisations et institutions intéressées. Seule l'UDC s'oppose à cette adhésion, estimant qu'elle ne permettra pas de lutter plus efficacement contre la criminalité organisée. Selon l'UDC, la répression de la criminalité organisée fait partie de la mission des autorités nationales de poursuite pénale, qui doivent pour ce faire pouvoir s'appuyer sur des lois adaptées et des mesures pénales sévères. L'UDC considère que la priorité doit être donnée au renforcement des moyens policiers, notamment aux frontières, ainsi qu'à l'efficacité de la coopération au niveau national en matière de sécurité. Pour ce qui est de la collaboration internationale, l'UDC est d'avis que les traités d'entraide judiciaire suffisent et qu'à défaut, c'est la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale qui s'applique.

La majorité des participants à la consultation considère que la révision proposée de l'infraction de « traite des personnes » (P-CP 182) est juste dans son principe. Une minorité trouve toutefois que le projet ne va pas assez loin. Le principal souhait est que la définition de l'infraction soit exprimée de manière plus précise et que la protection des victimes mineures de la traite des personnes soit renforcée. Seules quelques voix isolées demandent que les victimes de la traite des personnes se voient octroyer un droit de séjour plus généreux que ce qui est prévu dans le projet de nouvelle loi sur les étrangers.

II. La convention

1. Responsabilité de l'entreprise (art. 100^{quater} CP)

Six participants à la consultation² doutent que l'art. 100^{quater} CP suffise à satisfaire aux exigences de la convention, puisqu'il ne prévoit, pour les cas d'entrave au bon fonctionnement de la justice selon l'art. 23 de la convention, qu'une responsabilité subsidiaire de l'entreprise. Or, dans ce genre de cas, font-ils valoir, une participation de l'entreprise ne saurait être exclue. Ils demandent dès lors que soit examinée la

² JU, ZH, SSDP, FER, ecosu, USAM

possibilité d'ajouter les art. 285 et 307 à la liste des articles mentionnés à l'al. 2 de l'art. 100^{quater}, afin de garantir une responsabilité primaire de l'entreprise³.

2. Autres remarques concernant la convention

Certaines voix s'élèvent pour demander une meilleure réglementation de la protection des témoins, voire l'instauration d'un véritable programme de protection des témoins⁴.

Un des participants à la consultation⁵ estime que l'art. 260^{ter} CP est mal formulé et nécessiterait d'être retravaillé. Un autre canton soulève la question de savoir si cet article répond aux exigences de l'art. 2, let. c de la convention ou, en d'autres termes, si la définition du droit suisse n'est pas trop restrictive, puisqu'elle implique une structure durable, une répartition des tâches et des modes de comportement systématique⁶.

Un canton⁷ estime qu'il serait souhaitable que des informations puissent être transmises aux autorités étrangères requérantes avant la clôture formelle de la procédure d'entraide judiciaire.

Une organisation⁸ suggère qu'au titre de la bonne gouvernance, la Confédération ne se contente pas d'envisager des versements sur le compte établi à cet effet auprès des Nations Unies mais qu'elle s'engage à verser une contribution annuelle régulière ainsi qu'un pourcentage substantiel des fonds confisqués en application de la convention (art. 30, ch. 2, let. c).

Un parti⁹ exige que la mise en oeuvre de la convention et de ses protocoles additionnels n'engendre pas de coûts supplémentaires ; d'autres organismes consultés¹⁰ font remarquer que cela ne sera guère possible.

³ La SSDP se demande si le CP répond aux exigences de l'art. 23, let. a, de la convention, car les dispositions y sont éparpillées ou ne sont pertinentes, du point de vue pénal, qu'en tant qu'instigation (à un faux témoignage).

⁴ BL, feps, FJS

⁵ TG

⁶ JU

⁷ ZH

⁸ SFR

⁹ CVP.

III. Le protocole contre la traite des personnes

Les partisans de l'adhésion au protocole approuvent sans exception la révision proposée de l'art. 196 CP (traite d'êtres humains), en particulier l'extension du champ d'application à la traite visant l'exploitation du travail de la victime ou le prélèvement de ses organes. Certains proposent même d'étendre encore ce champ d'application pour y inclure, par exemple, le mariage, l'adoption illégale et le travail domestique¹¹ ; d'autres souhaiteraient que la traite d'êtres humains soit punissable quelle que soit sa finalité¹². D'autres encore demandent que les éléments constitutifs de l'infraction soient définis de manière plus précise – et soumettent des propositions en ce sens – afin de ne pas laisser trop de marge de manœuvre à la doctrine et à la jurisprudence.

1. L'infraction de traite des personnes

1.1 L'acte matériel

Certains participants à la consultation¹³ proposent de définir l'acte – la traite de personnes – avec plus de précision. L'objectif premier serait de garantir que la peine ne frappe pas seulement celui qui recrute les victimes et les transporte, mais également celui qui les réceptionne à l'arrivée. La formulation proposée est toujours la même: « S'adonne à la traite d'êtres humain la personne qui, en particulier, recrute, transporte, offre, propose, vend, héberge ou prend en charge des personnes ».

Deux participants à la consultation¹⁴ exigent explicitement l'introduction de sanctions pénales réprimant le fait pour des personnes de recruter des femmes destinées à travailler dans leurs propres établissements où elles sont incitées à se prostituer.

¹⁰ Par exemple le FIZ et tdhch. ZG signale que l'adhésion entraînera un surcroît de travail pour les cantons, à moins que la Confédération ne prenne à sa charge les procédures supplémentaires.

¹¹ ZH, cfd, FIZ, DAO, tdhch

¹² BS

¹³ TG, ZH, SSDP, cfd, IST, FIZ, DAO, FAS, tdhch, UNICEF. BS propose d'éviter le terme allemand de « Handel », qui peut avoir plusieurs sens, et de ne l'utiliser que dans le titre marginal de l'article ; pour ce participant, devraient tomber sous le coup de l'art. 196 CP l'exploitation répréhensible de personnes dans l'incapacité de s'autodéterminer en toute liberté ainsi que l'exploitation excessive d'une situation de détresse personnelle ou financière ou, pour les enfants, l'exploitation de leur manque de discernement.

¹⁴ TG, SSDP

1.2 Moyens utilisés pour commettre l'infraction

Une minorité souhaite que soient cités explicitement les moyens utilisés pour commettre l'infraction, par exemple la violence ou la contrainte, ou la menace d'y recourir, l'enlèvement, l'escroquerie, la tromperie, l'abus de pouvoir, l'exploitation d'une détresse particulière, etc. Certains demandent que cette possibilité soit examinée¹⁵.

1.3 Consentement de la victime

Selon certains participants, le fait que la victime ait pu consentir à son sort n'est, dans certains cas, pas déterminant ; il suffirait, pour que l'infraction soit réalisée, qu'il y ait exploitation spécifique de la situation de détresse économique d'une personne¹⁶. Le consentement donné par un enfant serait toujours nul¹⁷.

1.4 Protection particulière des mineurs

D'aucuns regrettent que les enfants ne soient pas mentionnés explicitement dans la description de l'infraction¹⁸, estimant que la prise en compte de leur besoin particulier de protection dans la fixation de la peine ne suffit pas. Deux participants proposent que les peines encourues soient plus sévères lorsque la traite concerne des enfants¹⁹.

1.5 Commission unique ou réitérée de l'acte

Trois des participants estiment que les sanctions devraient s'appliquer même si l'acte n'est commis qu'une seule fois, cette précision étant particulièrement importante dans les cas où la traite vise l'exploitation du travail ou le prélèvement d'organes²⁰. Par analogie avec la loi sur les stupéfiants, et malgré certains avis de doctrine, une transaction unique devrait suffire à réaliser l'infraction.

¹⁵ ZH, SSDP, FAS

¹⁶ BS, BE, sek, FIZ, DAO, KKPKS, tdhch.

¹⁷ FAS, tdh, tdhch et, indirectement, BS

¹⁸ FJS, proju, tdh, tdhch, UNICEF

¹⁹ FJS: au moins un an de réclusion ; proju: au moins 18 mois d'emprisonnement ou extension de l'art. 184 CP pour inclure la traite de personne et la minorité de la victime.

²⁰ BS, ZH, SSDP

2. Règles de séjour s'appliquant aux victimes

Plusieurs des organismes consultés saluent l'introduction d'un statut permettant aux victimes de la traite de personnes de séjourner légalement dans le pays, mais selon diverses modalités : certains proposent une autorisation de séjour à caractère général²¹, d'autres, un droit de séjour²², d'autres encore un droit de séjour sans condition²³. Deux cantons et une organisation font part de leurs réserves à ce sujet²⁴.

3. Pas de sanctions pénales pour les victimes

Six participants à la consultation²⁵ demandent que l'on renonce à infliger aux victimes de la traite des personnes des sanctions pénales pour violation des dispositions de la législation sur les étrangers.

4. Protection des victimes en général

Diverses voix s'élèvent pour demander plus de moyens financiers pour l'aide aux victimes et la prévention, pour des centres de consultation, des programmes de protection, des prestations d'assistance et une aide au retour²⁶.

IV. Le protocole contre le trafic illicite de migrants

1. Le trafic illicite de migrant comme crime

La proposition de faire entrer le trafic illicite de migrants dans la catégorie des crimes ne suscite aucune opposition²⁷.

²¹ BE, feps, CFE, tdh, FER, USAM et ecosu

²² FIZ, DAO, tdhch, NKCH, UNICEF

²³ cfd, FIZ, DAO

²⁴ AG: plaide en faveur d'un séjour temporaire, lorsque les autorités l'estime absolument nécessaire, le droit de séjourner durablement ne devant être accordé qu'avec retenue ; NE estime qu'une autorisation de séjour ne devrait être délivrée qu'à des conditions très strictes, éventuellement sous la forme d'un statut spécial ; la CCPCS exprime ses réserves par rapport à un droit subjectif à une autorisation de séjour, craignant l'effet d'aspiration que pourrait entraîner une telle mesure.

²⁵ cfd, feps, FIZ, DAO, tdhch, UNICEF

²⁶ BS, proju, FIZ, DAO, tdhch; UNICEF, explicitement pour les enfants

²⁷ Proposition soutenue explicitement par AG et NE; ZH et SSDP proposent même une peine de réclusion pouvant aller jusqu'à 10 ans (pour les cas qualifiés). BS souhaite des peines plus légères pour les cas de moindre gravité.

2. Remarques diverses

Deux des participants²⁸ saluent expressément la proposition de soumettre à la juridiction fédérale les cas de trafic illicite de migrants qui sont le fait d'une organisation criminelle. Ils font valoir que ce trafic a souvent des ramifications internationales et qu'il ne concerne pas directement les cantons.

Un canton exige le retrait impératif de l'autorisation de séjour et d'établissement des personnes impliquées dans le trafic illicite de migrants. Il fait également valoir que la réadmission de ces trafiquants dans leur pays d'origine est une condition importante pour la lutte contre le trafic des migrants²⁹.

Deux participants font remarquer qu'il n'est pas acceptable que les migrants illégaux n'aient pas à assumer la responsabilité pénale de leur comportement illicite. A défaut, une tolérance égale devrait être accordées aux victimes de la traite des personnes, ce qui nécessiterait une révision de la LSEE³⁰.

Un canton estime que le système d'aide au rapatriement existant au niveau de la Confédération (REPAT) devrait être appliqué par analogie, en particulier pour ce qui est de ses dispositions financières³¹.

Un des organismes consultés³² souligne l'importance du principe de non-refoulement, alors qu'un canton³³ met en doute son efficacité au motif que le danger pourrait venir des pressions que les organisations criminelles, et non l'Etat, exerceraient sur les victimes.

²⁸ ZH, SSDP

²⁹ AG

³⁰ ZH, SSDP

³¹ BS

³² feps

³³ ZH