

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 083-2019
Type d'intervention: Postulat
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2019.RRGR.101

Déposée le: 12.03.2019

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Ammann (Bern, LG) (porte-parole)
Riesen (Moutier, PSA)
Kullmann (Hilterfingen, UDF)
Linder (Bern, Les Verts)
Gygax-Böninger (Obersteckholz, PBD)
Mühlheim (Bern, pvl)

Cosignataires: 5

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 1076/2019 du 16 octobre 2019
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Adoption et classement**



Lutter efficacement contre la traite des êtres humains

Le Conseil-exécutif est chargé de :

1. Montrer qui fait quoi, dans le canton de Berne, pour la lutte contre la traite des êtres humains (tant du côté des autorités cantonales que des ONG), où le canton en est dans la mise en œuvre du plan d'action national contre la traite des êtres humains et ce qu'il reste encore à faire ou à améliorer.
2. Identifier les lacunes et les besoins d'intervention dans le canton de Berne, et montrer qui peut les combler efficacement et comment, ainsi que ce qu'il reste encore à améliorer.
3. Examiner quelles dépenses supplémentaires seraient nécessaires, et dans quels domaines (prévention, poursuite pénale, protection des victimes et collaboration), pour lutter plus efficacement contre la traite des êtres humains, et ainsi réaliser les objectifs et mesures du plan

d'action national contre la traite des êtres humains dans la mesure où ils sont de la responsabilité des cantons.

Développement :

La nécessité de la lutte contre la traite des êtres humains est admise par tous les partis. Compte tenu des passions que la question déchaîne, beaucoup voudraient « faire quelque chose » mais sont dépassés par la complexité du problème et le sentiment d'impuissance qui domine parfois – « donner un signal » n'aide malheureusement en rien les victimes de la traite des êtres humains.

Etant donné, notamment, la tendance à limiter le plus possible les dépenses cantonales, il est intéressant d'analyser clairement là où les moyens manquent dans la lutte contre la traite des êtres humains et là où ils pourraient être davantage mis à profit.

Le plan d'action national contre la traite des êtres humains 2017-2020 (PAN) s'articule autour de 28 actions, qui ont été établies pour toute la Suisse. Celles-ci se fondent sur les quatre piliers suivants : prévention, poursuite pénale, protection des victimes et collaboration.

Le canton de Berne joue déjà un rôle actif dans la lutte contre la traite des êtres humains. Il y a une spécialisation au sein des autorités de poursuite pénale, et dans les domaines de la protection des victimes et de la prévention, on trouve également des spécialistes, en particulier en ce qui concerne la traite des femmes.

La lutte contre la traite des êtres humains est une affaire complexe qui nécessite des ressources considérables. Sans enquêtes (préventives), sans poursuite pénale spécialisée, sans une protection spécifique des victimes et sans collaboration entre les acteurs, il est impossible d'en sortir vainqueur.

Le mandat d'examen doit s'articuler autour des objectifs supérieurs du plan d'action national contre la traite des êtres humains.

Réponse du Conseil-exécutif

Reconnaissant l'importance de la lutte contre la traite d'êtres humains, le Conseil-exécutif a institué, par ACE 51/2007 du 17 janvier 2007, le Groupe de coopération contre la traite d'êtres humains (KOGÉ) au niveau cantonal et l'a chargé d'élaborer des mesures de lutte appropriées et de venir en aide aux victimes. La collaboration entre les membres de ce groupe est bonne.

Le KOGÉ regroupe tant des autorités de poursuite pénale – notamment l'Office fédéral de la police (fedpol), la Police cantonale bernoise (POCA), le Ministère public du canton de Berne et l'Inspection de la police et la police des étrangers de la ville de Berne – que des personnes représentant le directoire des préfectures, l'Office des affaires sociales (OAS), l'Office de la population et des migrations, le Service bernois de lutte contre la violence domestique (SLVD) et l'Office de l'économie (OEC), mais aussi le Centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes (FIZ), l'organisation spécialisée dans la prostitution XENIA, la fondation contre les violences faites aux femmes et aux enfants et le Mouvement chrétien pour la paix. Au besoin, il est possible d'y associer d'autres services, tels que la ligne d'appel nationale ACT212.

L'échange interdisciplinaire entre les parties et leur mise en réseau permettent de cerner de potentielles problématiques, tout en suivant l'évolution de la situation à l'échelle nationale et internationale. Les services représentés au sein du KOGE n'ont pas les mêmes rôles et, de ce fait, des tâches diverses leur incombent en matière de lutte contre la traite d'êtres humains.

Ces dernières années, la POCA a intensifié ses opérations contre cette forme de criminalité. La Brigade Enquêtes particulières, créée en 2010, mène les enquêtes relevant de ce domaine et du trafic de drogues qualifié en territoire bernois. Disposant d'un service spécialisé en matière de prostitution, la POCA enquête notamment sur les situations d'exploitation sexuelle et de celle de la force de travail, mais dirige aussi son action contre le trafic d'êtres humains. À cet égard, le nombre de procédures pénales achevées et en cours révèle que le canton de Berne exerce un rôle clé au niveau intercantonal.

Dans le canton de Berne, les poursuites pénales à l'encontre de personnes soupçonnées de traite d'êtres humains échoient au Ministère public cantonal chargé de tâches spéciales. Un savoir spécialisé est requis tant pour qualifier les faits que pour gérer les rapports avec des victimes en partie traumatisées et des auteurs appartenant à la criminalité internationale. Une procureure spécialisée de l'unité susmentionnée a en outre été chargée par la Conférence des procureurs de Suisse de mettre en œuvre l'Action n° 17 du plan d'action national 2017-2020 contre la traite d'êtres humains (PAN)¹. Cette action a pour but de créer une plate-forme nationale d'échange en faveur des procureurs spécialisés dans la lutte contre cette forme de criminalité, pour renforcer le réseautage et le partage de savoir, mais aussi pour fonder une coordination pratique et une collaboration à l'échelle suisse et internationale.

Le Service des migrations du canton de Berne et les autorités de police des étrangers des villes de Berne, Bienne et Thoune accordent, dans le cadre d'examens de demandes relevant du droit des étrangers, une attention particulière à l'exploitation sexuelle et à celle de la force de travail. Les membres de ces services sont formés en ce sens.

Dans le cadre de contrôles de lutte contre le travail au noir, il arrive à l'OEC de découvrir des situations problématiques relevant potentiellement de la traite d'êtres humains.

L'OAS accorde, en application de la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (loi sur l'aide aux victimes, LAVI ; RS 312.5), une aide financière à des personnes qui ont subi une atteinte directe à leur intégrité corporelle, sexuelle ou psychique du fait d'une infraction. Les conseils et l'encadrement de victimes de traite d'êtres humains en provenance du canton de Berne sont en règle générale assurés par le centre zurichois FIZ. La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale a passé une convention prévoyant l'exécution par ce dernier des prestations suivantes : évaluation du statut de victime, hébergement dans un appartement protégé (avec nourriture et assistance), examen de la mise en danger, information sur les droits liés au statut de victime, conseil et intervention de crise, examen de la protection en matière de droit de séjour, obtention de prestations de tiers au titre de l'aide aux victimes, suivi de la procédure, organisation du retour avec ou sans aide au retour de l'État, collaboration et coordination avec les acteurs impliqués (not. la police, le Ministère public, les autorités de la migration, les avocats et les thérapeutes).

¹ Plan d'action national contre la traite des êtres humains 2017-2020:
<https://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/aktuell/news/2017/2017-04-13/nap-2017-2020-f.pdf>

Le SLVD ne s'occupe pas de dossiers relevant de la traite d'êtres humains, mais participe à la table ronde cantonale en matière de mariages forcés. Il arrive que des dossiers traités au sein de cet organe d'échange présentent un recoupement entre la traite d'êtres humains et le mariage forcé, et fassent l'objet de discussions.

XENIA conseille des travailleuses et travailleurs du sexe, des spécialistes, des autorités et des exploitantes et exploitants d'établissements sur des questions relatives au commerce du sexe. Le travail social des membres de XENIA peut les amener à rencontrer des victimes de traite d'êtres humains, qu'ils adressent aux services spécialisés afin qu'elles reçoivent de l'aide.

La fondation contre les violences faites aux femmes et aux enfants, solidarité femmes Bienne et l'Aide aux victimes Berne sont des organisations d'aide aux victimes travaillant dans le canton de Berne. Elles apportent leur soutien à des personnes victimes de traite d'êtres humains, sous forme de conseil ou de protection, en application de la LAVI.

Les membres du groupe de coopération exécutent en continu, en application des dispositions légales et selon le personnel disponible, les mesures dont ils sont chargés par le PAN. L'avancement des activités fait l'objet d'un rapport semestriel adressé à la représentation de fedpol qui siège au sein du groupe et a compétence pour le PAN.

L'analyse de la situation par le groupe de coopération tient également compte des résultats des cycles d'évaluation du *Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings* (GRETA), organisation affiliée au Conseil de l'Europe. Le GRETA se rend à intervalles réguliers dans chaque État signataire de la convention sur la lutte contre la traite des êtres humains pour y vérifier la mise en œuvre des mesures que le texte prévoit. Après chaque visite, le GRETA publie un rapport appelant les gouvernements concernés à en commenter les termes. Le groupe de coopération prend ainsi position au Conseil de l'Europe, au travers des rapports de fedpol.

Le GRETA et le KOGE relèvent le manque de moyens et d'informations, tout spécialement dans le domaine de l'exploitation de la force de travail. Par ailleurs, à cet égard, les victimes masculines et mineures manquent de soutien. Ces problèmes ont été identifiés et les services concernés œuvrent à y remédier. Le Conseil-exécutif estime qu'un état des lieux ponctuel des formes de soutien ne serait pas d'une grande utilité, vu que l'exécution des tâches par les services concernés a lieu en continu, sur la base des structures en place. C'est plutôt dans le cadre des discussions sur les priorités et les ressources de la justice, d'autres services ou d'un office directement concernés qu'il convient de relever des lacunes en matière d'intervention qu'il serait possible de combler en transférant ou en étendant des activités, ou en augmentant les ressources affectées à cette question. On examine actuellement déjà, dans le cadre de la planification financière, pour quels domaines et à quelle échelle des moyens sont nécessaires.

À cet égard, le rapport du Conseil-exécutif du 27 février 2019 en réponse à la motion 138-2016 Wüthrich (Huttwil, PS), *Examen des effectifs de la police cantonale*², a une valeur caractéristique. La motion demandait au Conseil-exécutif de détailler dans ledit rapport si les effectifs de la Police cantonale étaient adaptés à la situation sécuritaire actuelle et au cahier des charges (chiffre 1) et quelles étaient les mesures qu'il comptait soumettre au Grand Conseil en vue d'une éventuelle adaptation des effectifs (chiffre 2). Durant la session de novembre 2016, le chiffre 1 a été adopté

² <https://www.be.ch/portal/fr/index/mediencenter/medienmitteilungen/suche.assetref/dam/documents/portal/Medienmitteilungen/fr/2019/03/2019-03-18-rr-personalbestand-kapo-bericht-fr.pdf>

sous forme de motion et le chiffre 2, sous forme de postulat. Le Grand Conseil a traité le rapport rédigé par le Conseil-exécutif durant la session d'été 2019 et en a pris connaissance. Dans ce rapport, les enquêtes complexes dans le domaine de la traite d'êtres humains constituent l'un des arguments en faveur de l'augmentation des effectifs policiers³. Cette dernière a été accordée, ce qui permettra notamment de tenir compte de la hausse des besoins de la police à cet égard.

La traite d'êtres humains n'apparaît au grand jour qu'à la suite de contrôles. Augmenter la capacité en ce sens conduit à l'ouverture plus fréquente d'enquêtes relevant de ce domaine, ce qui alourdit d'autant la charge de travail du Ministère public cantonal chargé de tâches spéciales (chaîne pénale). Le Ministère public du canton de Berne tient compte des évolutions susmentionnées dans le cadre du projet « Spécialisation et centralisation ».

En matière de lutte contre la traite d'êtres humains, le canton de Berne ne chôme pas. Les services impliqués abordent en permanence des problématiques actuelles pour dégager un potentiel d'amélioration : déjà maintenant, ils incluent d'éventuels besoins dans les discussions sur les priorités et les ressources comme dans la planification financière. Pour ces motifs, le Conseil-exécutif propose d'adopter le postulat et de le classer.

Destinataire

- Grand Conseil

³ Examen des effectifs de la police cantonale. Rapport du Conseil-exécutif en réponse à la motion 138-2016 Wüthrich (Huttwil, PS), p. 13.