



Bureau de direction du SCOTT 22.01.2007

Evaluation: prostitution sous contrainte et traite d'êtres humains lors du Championnat du monde de football 2006 et recommandations pour la mise en œuvre de campagnes de prévention publiques avant et pendant l'UEFA EURO 2008TM en Suisse



PROJEKTORGANISATION
ÖFFENTLICHE HAND

Mandat de l'organisation de projet des pouvoirs publics de l'UEFA EURO 2008TM

Sommaire:

Résumé

- A.) Principales conclusions tirées du Championnat du monde 2006
- B.) Recommandations pour l'UEFA EURO 2008TM (EURO 08)

1. Introduction
2. Prostitution et traite d'êtres humains avant et pendant le Mondial 2006
 - 2.1. Nombre de victimes et procédures
 - 2.2. Motifs de la non-augmentation de la prostitution et de la traite d'êtres humains
 - 2.3. Expériences du passé
3. Campagnes de prévention des organisations non gouvernementales durant le Mondial 2006
 - 3.1. Résultats des campagnes
4. Conclusions et recommandations pour l'EURO 08

Résumé

A.) Principales conclusions tirées du Championnat du monde 2006

- La hausse de la prostitution sous contrainte et de la traite d'êtres humains redoutées en Allemagne et dans les pays alentours n'a pas eu lieu, ni avant ni pendant le Championnat du monde 2006. Selon les chiffres officiels, il y a eu en Allemagne durant le Mondial 33 enquêtes pour traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle ou pour encouragement de la traite d'êtres humains. Seules cinq des victimes étaient présentes en Allemagne en raison du Mondial.
- Aucun cas de traite d'enfants aux fins d'exploitation sexuelle n'a été signalé en rapport avec le Championnat du monde 2006. Toutes les victimes présumées étaient majeures.
- La police et les ONG n'ont pas constaté non plus d'augmentation de la prostitution légale. Les milieux de la prostitution ont signalé une fréquentation stable, voire légèrement en baisse, durant le Championnat du monde 2006.
- L'absence des évolutions négatives redoutées s'explique entre autres par les mesures de prévention et de répression prises avant et pendant le Championnat du monde 2006.
- Les campagnes publiques menées contre la prostitution sous contrainte et la traite d'êtres humains ont globalement été un succès. Elles ont été jugées positives tant en Allemagne qu'à l'étranger et ont contribué à sensibiliser les supporters et la société dans son ensemble. Certains projets d'ampleur nationale ont obtenu le soutien du gouvernement fédéral.
- Le concept de sécurité national, ainsi que le concept-cadre des polices de l'Etat et des länder, préparés en vue du Championnat du monde 2006 par le gouvernement fédéral et les länder, prévoyaient des dispositifs visant à lutter contre la criminalité des passeurs et la traite d'êtres humains. Ces deux concepts reposaient sur la collaboration entre les services de police compétents en matière de traite d'êtres humains et les centres spécialisés dans la protection des victimes. La coopération s'est avérée fructueuse dans la pratique.
- De même, l'intensification de la coopération menée à l'échelon international entre les autorités responsables de la sécurité, l'office fédéral de police judiciaire allemand (BKA), le bureau central national d'Interpol et la représentation nationale d'Europol dans le cadre de la prévention et de la répression de la traite d'êtres humains a porté ses fruits.

B.) Recommandations pour l'UEFA EURO 2008™ (EURO 08)

- Les expériences faites en Allemagne permettent de dire que la prostitution (sous contrainte) et la traite d'êtres humains constitueront un thème de débat public avant et pendant l'EURO 08. Il est possible que des cas isolés de traite d'êtres humains et de prostitution sous contrainte soient mis au jour.
- Il est recommandé de mener des campagnes publiques de prévention contre la prostitution sous contrainte et la traite d'êtres humains en Suisse avant et pendant l'EURO 08, avec le soutien de la Confédération. De telles campagnes peuvent contribuer à limiter la demande de prestations d'ordre sexuel pendant la manifestation et à sensibiliser durablement les supporters et la société dans son ensemble aux thèmes de la prostitution sous contrainte et de la traite d'êtres humains.
- Le concept national de sécurité de l'EURO 08 en Suisse doit tenir compte de la traite d'êtres humains et de la prostitution sous contrainte.

- Il est recommandé, pour l'EURO 2008, de mettre en place une double-stratégie comme celle adoptée en Allemagne: prévention/sensibilisation par les ONG et répression/contrôle par la police. Si des cas de traite d'êtres humains sont mis au jour, une collaboration entre les autorités de poursuite pénale, les offices de migration et les services d'assistance aux victimes, conformément au guide pratique du SCOTT sur les mécanismes de coopération, est souhaitable.
- La Confédération doit lier son soutien aux ONG à des instructions strictes, en vue d'assurer la longévité des campagnes.

1. Introduction

Les grandes manifestations sportives sont toujours fréquentées par un grand nombre d'hommes. Une demande de prestations de nature sexuelle peut y être associée. Généralement, de nouveaux établissements sexuels sont ouverts avant ces manifestations et l'offre existante est amplifiée. Les prostituées suisses et étrangères disposent ainsi de nouvelles possibilités de travail. En plus des prestataires officiels, les protagonistes de la traite d'êtres humains profitent aussi de cette augmentation de la demande de services d'ordre sexuel dans le contexte de grands événements (manifestations sportives, expositions). Les trafiquants connaissent généralement bien le milieu de la prostitution. Ils disposent de contacts internationaux leur permettant de recruter et de placer des femmes dans des délais particulièrement brefs et de manière efficace. En vertu de l'art. 182 du code pénal, est punissable celui qui, en qualité d'offreur, d'intermédiaire ou d'acquéreur, se livre à la traite d'un être humain à des fins d'exploitation sexuelle.

Afin de prévenir et de pouvoir combattre efficacement et à temps la prostitution sous contrainte et la traite d'êtres humains en Suisse dans le cadre de l'EURO 08, les expériences faites en Allemagne à l'occasion du Championnat du monde de football (Mondial 2006) seront évaluées dans les chapitres suivants et des recommandations pour l'EURO 08 en Suisse seront présentées.

2. Prostitution et traite d'êtres humains avant et pendant le Mondial 2006

Le Championnat du Monde de football de la FIFA (Mondial), qui s'est déroulé du 24 juin au 9 juillet 2006, a été de par sa taille un événement unique pour l'Allemagne. En effet, 64 matches entre 32 pays ont eu lieu dans douze villes (Berlin, Hambourg, Hanovre, Leipzig, Munich, Nuremberg, Cologne, Gelsenkirchen, Francfort, Dortmund, Stuttgart, Kaiserslautern). Dix millions de supporters étaient attendus, dont un million de visiteurs étrangers. 21 000 représentants des médias (journalistes, techniciens) étaient sur place.

En amont de cet événement de grande envergure, les médias et les milieux politiques ont craint une forte hausse des cas de prostitution sous contrainte et de traite d'êtres humains. En avril 2005, à l'occasion de la journée des villes en Allemagne, la possibilité que de nombreuses prostituées viennent en Allemagne dans le cadre du Mondial a été soulevée, hypothèse qui a été largement reprise et présentée comme une certitude par les médias dans les jours suivants. Rapidement, il a été question de 40 000 femmes qui seraient contraintes de se prostituer en Allemagne pendant le Mondial. A l'étranger (Suède, France, Commission de l'Union européenne, Conseil de l'Europe), des voix visant à boycotter le Mondial se sont élevées contre cet état de fait et l'Allemagne a été rappelée à l'ordre en raison de sa législation trop libérale en matière de prostitution. Les critiques indiquaient que le pays n'avait rien appris de son histoire et qu'il tolérait des formes modernes d'esclavage, sa loi sur la prostitution ouvrant toutes grandes les portes de la traite d'êtres humains et de la prostitution sous contrainte.

En revanche, personne n'a vérifié les chiffres avancés faisant état de 40 000 prostituées étrangères et victimes de la prostitution sous contrainte. Pourtant, dès le début du Mondial 2006, les prévisions se sont avérées infondées. En effet, on n'a pas assisté à l'arrivée de nombreuses prostituées étrangères, ni à de grands déplacements de prostituées à l'intérieur même du pays. On ne saurait dire, à ce jour, par qui ces chiffres ont été colportés.

Une évaluation - effectuée dans le cadre de la présente analyse - des rapports des médias et de la police ainsi que des entretiens menés avec des experts de la police, des ministères et des centres de conseil indique que, pour la durée du Mondial 2006, le nombre de prostituées engagées dans des établissements de prostitution a certes connu une hausse passagère dans les villes organisatrices, mais que la demande ne reflétait en rien les chiffres avancés. Qui plus est, les polices et les ONG n'ont pas enregistré d'augmentation de la prostitution, mais plutôt une tendance inverse dans certaines villes organisatrices. Dans la plupart des villes, les gains issus du commerce du sexe sont généralement restés stables, et dans quelques endroits isolés, des chiffres à la baisse ont même été constatés. En raison de la baisse de la demande, certaines prostituées se sont aussi déplacées vers d'autres régions ou ont pris des vacances. Certains établissements implantés de longue date dans des quartiers réputés des milieux de la prostitution, comme la Reeperbahn à Hambourg, ont fermé leurs portes pour prendre des vacances pendant le Mondial.

2.1. Nombre de victimes et procédures

En Allemagne, la situation de la traite d'êtres humains n'a pas fondamentalement changé dans le contexte du Mondial. La majorité des cas de traite d'êtres humains et de prostitution sous contrainte enregistrés pendant le championnat n'avaient aucun lien avec les matches. Ainsi, un total de 33 enquêtes pour exploitation sexuelle ou encouragement à la traite d'êtres humains ont été ouvertes pendant le Mondial, dont cinq seulement présentaient un lien direct avec le championnat du monde. Dans six des sept "länder" n'accueillant aucun match, aucune victime de la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle n'a été recensée. Le septième "land" a signalé une procédure d'enquête impliquant une victime, qui est comptabilisée parmi les 33 procédures susmentionnées. Dans les 33 enquêtes en relation avec la période du Mondial 2006, un total de 26 personnes ont été reconnues victimes de la traite d'êtres humains, dont 25 femmes. Les cinq enquêtes présentant un lien direct avec le Mondial concernaient seulement cinq victimes. Aucune victime n'a moins de 18 ans.¹

Il est possible que certains cas ne soient mis au jour que bien plus tard. En effet, les auteurs opérant au sein de structures transnationales agissent de manière professionnelle, par conspiration et avec habileté. De tels cas sont difficiles à mettre en lumière et les procédures sont longues. Ils apparaîtront seulement dans les chiffres des prochaines années.

2.2. Motifs de la non-augmentation de la prostitution et de la traite d'êtres humains

Divers facteurs ont certainement été décisifs dans l'absence d'augmentation de la prostitution et de la traite d'êtres humains avant et pendant le Mondial.

- Il n'était pas rentable, pour les passeurs, de faire entrer illégalement des femmes en Allemagne pour les quelques semaines du Mondial. En effet, la complexité de l'organisation et les risques inhérents à la traite d'êtres humains n'étaient pas en relation avec les gains pouvant être engrangés en si peu de temps.

¹ Ministère fédéral de l'intérieur: rapport d'expériences concernant la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle et la prostitution sous contrainte dans le cadre du Championnat du monde de football 2006 en Allemagne

- Les prostituées travaillant illégalement et les trafiquants évitent les lieux où leurs activités pourraient être remarquées. La forte mobilisation policière a dissuadé les trafiquants d'être humains et les prostituées de mener leurs activités en Allemagne pendant le championnat.
- Les clients potentiels se sentaient observés en raison de la forte présence policière et des contrôles dans le milieu de la prostitution. Ils n'étaient pas sûrs que leur anonymat soit garanti en cas de visite dans un établissement sexuel et y ont donc renoncé.
- Le football devient de plus en plus un sport de société incluant toujours plus de supporters féminins. La plupart des clients potentiels d'établissements sexuels sont allés au Mondial accompagnés de leur famille ou de leurs amis. Il ne leur était donc pas possible de rencontrer discrètement une prostituée.
- De nombreuses fêtes ont été organisées, où les supporters se sont amusés en société. Ils n'avaient donc pas de temps ni d'argent, d'autant plus que le prix des prestations d'ordre sexuel était plus élevé pendant le Mondial qu'à l'accoutumée.
- Grâce aux campagnes d'information contre la traite d'être humains, les clients potentiels ont craint d'entrer en contact avec une femme contrainte de se prostituer et ne se sont donc pas rendus dans des établissements sexuels. Les études montrent que les campagnes d'information ont permis de sensibiliser les clients.

2.3. Expériences du passé

Les Jeux olympiques d'Athènes servent souvent d'exemple pour aborder la question de l'augmentation de la traite d'être humains et de la prostitution sous contrainte lors de grands événements. L'arrivée de quelque 20 000 femmes forcées de se prostituer avait été estimée à Athènes. Dans son rapport, le ministère grec des Affaires étrangères fait état d'un total de 181 victimes de la traite d'être humains pour l'ensemble de l'année 2004. Même si on estime qu'un grand nombre de cas sont restés dans l'ombre, ce chiffre ne constitue pas une hausse significative de la traite d'être humains en Grèce durant l'année olympique 2004, dans la mesure où il se situe dans la moyenne des années précédentes. Pendant l'exposition universelle de Hanovre en l'an 2000, les gains enregistrés par les milieux de la prostitution étaient inférieurs à leur niveau d'avant l'exposition. Aucune évolution n'a pu être constatée en matière de traite d'être humains. Il en va autrement du salon de l'automobile de Genève, qui s'accompagne toujours d'une augmentation de la prostitution. Cela dit, fedpol n'a pas eu connaissance jusqu'ici de cas de prostitution sous contrainte ou de traite d'être humains liés directement au salon de l'automobile.

3. Campagnes de prévention des organisations non gouvernementales durant le Mondial 2006

La traite d'être humains est un phénomène social complexe que la police ne peut prévenir et combattre seule. Durant le Mondial 2006, plus d'une vingtaine d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'organisations intergouvernementales (OIG) ont pris part à de nombreuses campagnes de prévention promues en partie par les pouvoirs publics, et menées avec la coopération de la police. La plupart des organisations ont débuté les travaux de planification et de conception à l'automne 2005. Ces campagnes régionales, nationales et internationales s'articulaient autour des éléments suivants:

- sensibilisation du grand public au problème de la traite d'être humains;

- sensibilisation et informations ciblées pour les hommes et les clients potentiels concernant les liens entre prostitution et traite d'êtres humains;
- instructions aux clients quant à l'adoption d'une attitude loyale envers les prostituées (fair play) et à la prévention de maladies transmissibles (prévention du sida);
- mise en fonction de lignes téléphoniques pour les femmes concernées, les personnes intéressées et les clients;
- imposition d'exigences politiques visant à renforcer les droits des prostituées et des victimes de la traite d'êtres humains.

Les six campagnes suivantes menées à l'échelon national ont été particulièrement suivies:

1. "*abpfiff – Schluss mit Zwangsprostitution*" (*coup de sifflet – stop à la prostitution sous contrainte*) du Conseil des femmes allemand, avec la participation du Cercle fédéral de coordination contre la traite des femmes et la violence faite aux femmes dans le processus de migration (Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e. V.; KOK), contenu: distribution de brochures d'informations, collecte de signatures dans le cadre d'une pétition pour une meilleure prévention et plus de répression dans le domaine de la traite d'êtres humains, objectif: utiliser le Mondial comme une plate-forme permettant d'informer la société sur le revers de la médaille des grandes manifestations (traite de femmes, violence, prostitution sous contrainte), sous la houlette du maire de Berlin, Klaus Wowereit, et du président de la fédération allemande de football, Theo Zwanziger.
2. "*Rote Karte für sexuelle Ausbeutung bei der WM 2006*" (*carton rouge pour l'exploitation sexuelle lors du Mondial 2006*), de "Solidarity for Women in Distress (Solwodi)", contenu: distribution de tracts, de posters et de pins sur les places publiques, soutien à des campagnes de prévention dans les pays d'origine, mise en fonction d'une ligne téléphonique pour les victimes, objectif: fournir des informations relatives à la traite d'êtres humains, former l'opinion du grand public dans les pays de destination et dans les pays d'origine, fournir une aide directe aux victimes.
3. "*stoppt Zwangsprostitution*" (*stop à la prostitution sous contrainte*), du centre spécialisé de Francfort "Les droits des femmes sont des droits humains" (Frauenrecht ist Menschenrecht e.V.; FiM), avec le soutien du KOK, contenu: mise en fonction d'un site Internet (www.stoppt-zwangsprostitution.de) et d'une ligne téléphonique pour les clients, objectif: informer les clients et les pousser à adopter un comportement responsable envers les prostituées, les informer de la possibilité de transmettre anonymement via la ligne téléphonique des éléments concrets constatés lors de contacts avec des victimes de la violence dans le cadre de la prostitution, sous la houlette de Heide Simonis, présidente du comité UNICEF allemand.
4. "*Handeln gegen Zwangsprostitution*" (*agir contre la prostitution sous contrainte*), de l'œuvre allemande des diaconesses, contenu: campagne d'information au moyen de posters, de cartes postales et d'annonces de journal en plusieurs langues, mise en fonction d'une ligne téléphonique pour les victimes, objectif: appel aux clients en vue d'une prise de conscience et d'une activation de l'aide aux victimes de la traite d'êtres humains.
5. "*Aktion freiersein*" (*action pour des clients plus libres*), du Centre d'étude de la prostitution (Centrum für Prostitutionsstudien e.V.; Context), contenu: informations fournies sous forme de jeux et de divertissements par des personnes déguisées en préservatifs, recommandations et conseils aux clients concernant les rapports avec des prostituées, distribution de cartes postales colorées et pleines d'humour en plusieurs langues, distribution de matériel et présence dans les rues, sur les places, dans les bars, les discothèques, les restaurants, les cafés, objectif: établir des normes de

comportement dans les rapports avec les prostitués masculins et féminins, prévenir les maladies transmissibles.

6. *spot télévisé* de MTV en collaboration avec l'Organisation internationale des migrations (OIM), la Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) et la World Childhood Foundation. Le spot télévisé a été produit avant le Mondial et diffusé gratuitement dans le monde entier. Il s'adressait aux supporters et les informait des dangers de la prostitution sous contrainte et de la traite d'êtres humains. Un lien vers un site Internet était diffusé à l'écran (www.mtvstreaker.com). Outre des informations détaillées, celui-ci permettait de prendre contact anonymement avec les autorités allemandes en cas de soupçons de traite d'êtres humains ou de prostitution sous contrainte.

Le ministère allemand de la famille, des seniors, de la femme et de la jeunesse a soutenu financièrement la campagne nationale du Conseil des femmes allemand "coup de sifflet – stop à la prostitution sous contrainte", de même que l'appel à l'aide lancé à l'échelon national pour les victimes de la traite d'êtres humains. Il a en outre soutenu financièrement l'évaluation de plusieurs lignes téléphoniques d'information mises en place durant le Mondial.

3.1. Résultats des campagnes

Malgré quelques recoupements et des lacunes au niveau de la coordination, les campagnes ont remporté un grand succès. Ladite "action pour des clients plus libres" a été particulièrement suivie. Les personnes déguisées en préservatifs, portant des éventaires et distribuant gratuitement des cartes postales et des moyens de contraception attiraient l'attention et contribuaient à une ambiance facilitant le dialogue avec les supporters. Les préservatifs et les cartes fair-play déposés dans les toilettes de restaurants et d'hôtels ont permis d'informer les supporters, mais aussi une bonne partie de la population. Les revendications politiques de la campagne "coup de sifflet" ont, elles aussi, obtenu un large soutien puisque plus de 77 000 signatures ont pu être réunies. Plus de 40 000 personnes ont consulté le site Internet de la campagne "stop à la prostitution sous contrainte". Elle a permis, grâce à de nombreuses actions, d'attirer l'attention du public sur les thèmes de la prostitution sous contrainte et de la traite d'êtres humains et de le sensibiliser à la situation des femmes concernées. Les parlements des seize länder ont été intégrés dans la thématique de la traite d'êtres humains.

De rares critiques ont été exprimées à l'encontre des campagnes, provenant principalement des ONG elles-mêmes. Elles ont regretté que trop d'argent ait été dépensé par les milieux politiques pour les actions de grande envergure tandis que peu de moyens étaient prévus pour le conseil aux victimes, leur suivi et leur hébergement. Les personnes œuvrant dans ces organisations ont expliqué qu'après le Mondial, elles continueraient à travailler aux limites de leurs capacités. Selon elles, les grandes associations et organisations ne se seraient engagées contre la traite d'êtres humains et la prostitution sous contrainte durant le Mondial 2006 qu'en raison de l'écho médiatique.

Les ONG craignent que la discussion relative aux quelque 40 000 prostituées sous contrainte qui avaient été initialement estimées ait pour effet de banaliser durablement le thème de la traite d'êtres humains dans le grand public. Selon elles, dire qu'il n'y a pas eu de traite d'êtres humains aura pour effet qu'à l'avenir, encore moins de moyens seront mis à disposition. Les ONG quant à elles sont accusées d'avoir fait circuler des chiffres exagérés uniquement pour servir leurs intérêts.

4. Conclusions et recommandations pour l'EURO 08

1. La situation générale et les expériences faites en Allemagne permettent de conclure qu'il ne faut pas dramatiser la situation en vue de l'EURO 08 en Suisse en matière de prostitution (sous contrainte) et de traite d'êtres humains. Cela dit, ces problématiques seront aussi au cœur du débat public avant et pendant l'EURO 08 et des cas isolés peuvent se produire.
2. Le débat public sur les thèmes de la prostitution sous contrainte et de la traite d'êtres humains peut contribuer, avant et pendant les grandes manifestations sportives, à réduire la demande de prestations d'ordre sexuel et le recours à des personnes prostituées de force, ainsi qu'à sensibiliser de manière générale les supporters et la société à ce thème. Il est par conséquent judicieux de mener des campagnes publiques de prévention contre la prostitution sous contrainte et la traite d'êtres humains avant et pendant l'EURO 08 en Suisse.
3. Il est recommandé que les campagnes soient organisées par la société civile, en y impliquant les organisations de protection des victimes, et d'entente avec les milieux du football. La Confédération devrait soutenir les campagnes dans le cadre de mesures d'accompagnement, à hauteur de 100 000 francs. Il faut donner la préférence à des sponsors qui, dans leur profession, sont confrontés à la prostitution (sous contrainte) et à la traite d'êtres humains.
4. Le concept national de sécurité de l'EURO 08 en Suisse doit prendre en compte la traite d'êtres humains et la prostitution sous contrainte.
5. La prévention et la répression de la traite d'êtres humains et de la prostitution sous contrainte doivent être planifiées et conçues à temps, c'est-à-dire dès le début 2007, afin que les ressources financières et les ressources en personnel, de même que les tâches et les fonctions des différents acteurs soient coordonnées. Si des cas de traite d'êtres humains sont mis au jour, il serait souhaitable que les autorités de poursuite pénale, les offices de migration et les services d'assistance aux victimes puissent collaborer, comme le prévoit le guide pratique du SCOTT sur les mécanismes de coopération.