



Berne, le 5 octobre 2011

Traite de mineurs – mesures envisageables du point de vue de la protection de l'enfant

Comment la criminalité organisée ainsi que l'exploitation d'enfants et de jeunes contraints au vol et à la mendicité peuvent être combattues

Une information du Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT), de la police des étrangers de la ville de Berne et de l'Union des villes suisses (UVS).

1. Introduction

Régulièrement, des enfants et adolescents étrangers font leur apparition dans les villes suisses pour y mendier et y quémander une obole en jouant de la musique. Parmi eux, on trouve aussi des femmes portant dans leurs bras de petits enfants, souvent handicapés. Dans la plupart des cas, il s'agit de membres de la communauté Rom. Le phénomène suscite des discussions controversées et préoccupe l'opinion publique, les politiciens et la police.

En collaboration avec la police des étrangers de la ville de Berne et le Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT), l'Union des villes suisses (UVS) a créé un groupe de travail pour esquisser de possibles solutions¹. La problématique est abordée dans le contexte de la criminalité organisée et de la traite d'êtres humains. La protection de l'enfant est au centre des préoccupations. Le document ci-après présente un aperçu des réflexions menées par le groupe de travail.

Le groupe de travail estime que pour lutter contre la traite d'êtres humains aux fins d'exploitation de la mendicité, respectivement du produit du vol, une action conséquente, largement soutenue par les acteurs concernés et coordonnée dans la mesure du possible au niveau national est nécessaire. On pourrait ainsi éviter que des groupes de malfrats se replient sur des villes et des cantons qui n'ont pas décidés de réprimer fermement ces formes de criminalité.

Le présent document présente un plan de mesures pour le traitement de cette problématique.

¹ Le groupe de travail a été présidé par Reto Nause, conseiller municipal de Berne, dans sa fonction de délégué de la Conférence des directrices et directeurs de police des villes suisses (CDPVS), une section de l'Union des villes suisses.



1.1. Situation de départ

Durant l'été 2010, en collaboration avec la police des étrangers de la ville de Berne et le SCOTT, l'Union des villes suisses a invité ses membres à une rencontre de travail, à l'Office fédéral de la police, sur la problématique des musiciens de rue mineurs. La séance a suscité un très vif intérêt et il a été décidé de mandater un «groupe de travail central» pour réunir une documentation détaillée et présenter des solutions sur la manière d'aborder la question des mineurs mendiants.

Il en est ressorti que la thématique devait être élargie et également porter sur les petits criminels et / ou les mendiants mineurs engagés pour effectuer des vols.

Les réflexions suivantes se basent sur la conviction que l'on ne peut pas faire face à ce problème uniquement par des mesures relevant du droit pénal et du droit des étrangers. Une telle attitude ne rend pas compte de la complexité du problème et rétrécit la marge de manœuvre des autorités.

La protection de l'enfant figure au centre des mesures proposées. Sous la forme d'un processus cadre (voir annexe) élaboré par la police des étrangers de la ville de Berne et par le SCOTT, le fil directeur proposé montre par exemple comment les autorités peuvent aborder la problématique et vers quelles instances les forces de sécurité peuvent s'adresser dans des cas concrets.

1.2. Contexte: les soi-disant «criminels» ont besoin de l'aide aux victimes

Les membres du groupe de travail sont unanimes sur le fait qu'il ne faut pas considérer les mineurs mendiants ou (petits) malfaiteurs comme des criminels, mais plutôt comme des victimes de la traite d'êtres humains. Les pistes à suivre pour trouver des solutions doivent donc chercher, en particulier, à protéger les enfants et les adolescents des personnes qui les exploitent. Les solutions ne peuvent pas se limiter à des mesures de police. Les propositions esquissées par le groupe de travail doivent avoir pour but principal d'aider ces jeunes, d'organiser leur retour volontaire dans leur pays d'origine et leur réintégration dans la société.

1.3. Mesures de protection particulière pour les mineurs étrangers

L'exploitation des enfants et des jeunes par des bandes criminelles est particulièrement choquante. Les traités internationaux et le droit suisse obligent les autorités à protéger les mineurs. Leur situation diffère de celle des adultes victimes de traite d'êtres humains (en particulier les prostituées ou les femmes et les hommes qui sont forcés de mendier) en ce que le recours à des moyens de contrainte n'est pas nécessaire pour que l'exploitation et la traite soient reconnues et, d'autre part, que leur prise en charge doit être abordée différemment. C'est pourquoi les explications suivantes se concentrent sur les mesures pour la protection des jeunes et enfants étrangers.



1.4. Processus cadre «Agora»

Dans le cadre du projet «Agora», la ville de Berne a développé un processus cadre qui montre comment prendre en charge les mineurs étrangers «découverts» en Suisse. Ces derniers sont identifiés et pris en charge selon les principes de la protection de l'enfant. Si, au cours de l'examen individuel du cas, il s'avère qu'un retour dans le pays d'origine n'est pas dommageable pour l'enfant, le voyage de retour est organisé. Là-bas, les mineurs retrouvent leur famille ou sont placés dans une famille ou une institution d'accueil. Ce processus fournit un cadre. Les cantons et les communes peuvent l'adapter selon les besoins individuels, en fonction de la situation et du cas concret. Le but de ce processus cadre est, d'une part, d'offrir une aide concrète et, d'autre part, de sensibiliser les autorités compétentes. D'autres pays européens utilisent déjà des procédures similaires.

2. Introduction

Les expériences réalisées ces dernières années par les autorités suisses et étrangères montrent que les mineurs appréhendés en train de mendier ou de voler ne le font pas de leur plein gré, mais qu'ils dépendent d'adultes qui les accompagnent et qui les forcent à agir. Souvent, ces adultes agissent en arrière-plan et utilisent les enfants pour gagner de l'argent.

2.1. Bandes criminelles à l'arrière-plan

Les mineurs sont le plus souvent exploités par des réseaux criminels organisés et fortement hiérarchisés. L'exploitation se fait couramment au sein d'un clan familial. Très souvent, ces réseaux et leurs victimes font partie de la minorité ethnique des Roms. Les victimes sont recrutées dans des pays d'Europe de l'Est et du Sud (Roumanie, Bulgarie, Serbie, Kosovo, Macédoine), souvent en étant achetées ou «empruntées» à des familles Roms comptant de nombreux enfants. Le transfert de l'autorité parentale est réglé par un acte notarié, une procédure illégale selon le droit européen.

Formés à mendier et/ou à voler des sacs, à chaparder dans les magasins et à voler par effraction dans des appartements, ces enfants sont ensuite acheminés dans des pays occidentaux et entrent en activité pour rapporter de l'argent à leurs commanditaires. Les bases, à partir desquelles ils sont envoyés en «tours de mendicité» ou «tours de brigandage», sont souvent des camps de Roms en France (Alsace), Autriche (Voralberg) ou en Italie (Lombardie). En Suisse, les autorités genevoises et lausannoises ont pris des mesures pour éviter la formation de ces camps.



2.2. Les mineurs sont victimes d'abus

Les personnes agissant à l'arrière-plan pour les réseaux du crime organisé attribuent des tâches diverses aux mineurs: ils doivent mendier, jouer de la musique dans les rues ou contraints de voler (des sacs, dans les magasins ou dans des appartements). Les criminels utilisent la dépendance émotionnelle et financière dans laquelle les enfants se trouvent. En agissant depuis l'arrière-plan, ils sont protégés, mais sont très bien organisés, reliés entre eux sur le plan européen en se servant des moyens de communication les plus modernes. Des intermédiaires contrôlent leurs victimes et gèrent les butins.

Les criminels profitent aussi du fait que même si les enfants sont appréhendés par la police, ils devront être très vite relâchés, sans autres mesures ni condamnation. Les relations parentales qui sont déclarées en cas de contrôle sont fausses et ne correspondent pas à la réalité. Des vérifications d'identité de mineurs appréhendés ont montré que ces enfants sont utilisés dans plusieurs pays européens. S'ils ne rapportent pas des sommes d'argent minimales, ils risquent des punitions et des sanctions.

3. Le droit en vigueur

Les mineurs mendiants et/ou les auteurs d'actes de (petite) criminalité posent des difficultés particulières aux autorités. Ils sont certes arrêtés régulièrement lors de contrôles, mais doivent en général être relâchés sans qu'aucune mesure ne soit prise et après un temps de détention très bref. Il est très probable que les enfants ainsi appréhendés ne sont pas les criminels qu'ils semblent être, mais des enfants victimes de la traite d'êtres humains. Ils ne doivent donc pas être sanctionnés, mais protégés, pris en charge et accompagnés.

C'est pourquoi le groupe de travail considère les faits à la lumière de la traite d'êtres humains. Cette perspective permet d'agir dans un cadre clairement défini, en poursuivant les buts centraux que sont la lutte contre les personnes de l'arrière-plan et la protection des jeunes présumés «criminels».

3.1. Qualification juridique de la traite d'êtres humains

Sur la base des expériences réalisées par les autorités, il est probable que les mineurs, de même que leurs accompagnants adultes, soient recrutés, formés, puis contraints au vol et à la mendicité. Il s'agit par conséquent de traite d'êtres humains aux fins d'exploitation de la force de travail.

Les dispositions juridiques suivantes s'appliquent à cette situation:



a) Code pénal suisse (RS 311.0)

Art. 182 Traite d'êtres humains (al. 1 – 4)

¹ 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, d'exploitation de son travail ou en vue du prélèvement d'un organe, est puni d'une peine privative de liberté ou d'une peine pécuniaire. Le fait de recruter une personne à ces fins est assimilé à la traite.

² Si la victime est mineure ou si l'auteur fait métier de la traite d'êtres humains, la peine est une peine privative de liberté d'un an au moins.

³ Dans tous les cas, l'auteur est aussi puni d'une peine pécuniaire.

⁴ Est également punissable celui qui commet l'infraction à l'étranger.

Si les personnes concernées sont acquises et transmises à d'autres personnes dans le but d'exploiter leur travail, les conditions pour la reconnaissance du délit de traite d'êtres humains sont remplies. D'autre part, le fait qu'un travail soit effectué dans le cadre d'une activité légale ou dans le cadre d'une activité criminelle ne joue aucun rôle, au niveau de la qualification de l'exploitation de la force de travail en tant qu'état de fait.

b) Convention n° 29 concernant le travail forcé ou obligatoire, 28 juin 1930 (RS 0.822.713.9)

Dans le contexte qui nous occupe, l'exploitation de la force du travail est une conséquence du travail forcé. Ce qu'il faut comprendre sous la notion « d'exploitation de la force de travail » au sens de l'article 182 CP est défini à L'art. 2, al. 1 de la Convention N°29 concernant le travail forcé ou obligatoire:

Art. 2, al. 1. Aux fins de la présente convention, le terme «travail forcé ou obligatoire» désignera tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré.

Toutes les conditions mentionnées dans cet alinéa sont remplies dans le cas d'adultes contraints à mendier et à voler. S'agissant des mineurs, étant donné qu'ils ne peuvent juridiquement pas consentir à un acte pénal, le critère du libre consentement tombe. En revanche, le fait que l'activité ne sert pas le bien-être de l'enfant est déterminant.

Ces dispositions montrent que, dans le cas de la mendicité et du vol organisés, nous avons affaire à des cas de traite d'êtres humains et que les personnes recrutées pour ces activités sont à traiter comme des victimes. Cette conclusion a également été adoptée sur le plan international, comme en témoigne. La directive (14.10.2010) du Parlement européen et du Conseil concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes. Cette directive stipule en effet que l'exploitation comprend notamment les prestations acquises sous la contrainte, y compris la mendicité ou l'accomplissement d'actes criminels (Directive 2011/36 UE du Parlement européen et du Conseil, 5 avril 2011, art. 2, al. 3).



c) Code civil, art. 307, protection de l'enfant

Art. 307

C. Protection de l'enfant

I. Mesures protectrices

1. L'autorité tutélaire prend les mesures nécessaires pour protéger l'enfant si son développement est menacé et que les père et mère n'y remédient pas d'eux-mêmes ou soient hors d'état de le faire.
2. Elle y est également tenue dans les mêmes circonstances à l'égard des enfants placés chez des parents nourriciers ou vivant, dans d'autres cas, hors de la communauté familiale de leur père et mère.
3. Elle peut, en particulier, rappeler les père et mère, les parents nourriciers ou l'enfant à leurs devoirs, donner des indications ou instructions relatives au soin, à l'éducation et à la formation de l'enfant, et désigner une personne ou un office qualifiés qui aura un droit de regard et d'information.

Ces dispositions forment la base juridique pour les mesures prises par les autorités de tutelle lorsque le bien-être de l'enfant est considéré comme étant mis en danger. Le bien-être de l'enfant est sans aucun doute possible mis en danger dans des cas de traite d'êtres humains et/ou d'activités criminelles exercées sous la contrainte. La police doit effectuer les premières vérifications en ce qui concerne l'identité, les délits éventuels et la mise en danger du bien-être de l'enfant. Dans la plupart des cas, cela devrait suffire à la prise de mesures, des vérifications supplémentaires n'étant pas à priori nécessaires.

Au titre de «mesures», nous nous référons aux étapes prévues par le droit de tutelle, qui vont des indications et instructions (art. 307, al. 3 du Code civil) au retrait de l'autorité parentale (articles 311 et 312 du Code civil), en passant par la curatelle (art. 392, al. 3 du Code civil) et par le retrait de l'autorité parentale et le placement dans une institution (art. 310 du Code civil).

d) Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infraction (LAVI; RS 312.5)

Selon l'art. 1 de la loi sur l'aide aux victimes, «toute personne qui a subi, du fait d'une infraction, une atteinte directe à son intégrité physique, psychique ou sexuelle a droit au soutien prévu par la présente loi (aide aux victimes).» Les formes de soutien sont énumérées à l'art. 2. Les mineurs et les adultes exploités aux fins de mendicité ou de brigandage ont en règle générale droit à l'aide aux victimes. Si la police soupçonne une exploitation de ce type, elle doit en informer la victime lors de sa première audition (art. 8 de la LAVI). En cas de prise en charge d'un mineur par la structure centrale d'accueil (voir plus loin chiffre 5.1.2 f), l'instance de tutelle devra garantir les intérêts de l'enfant lors de l'attribution de l'aide aux victimes. Il est à noter dans ce contexte que plusieurs cantons ont conclu des accords avec des ONG pour l'octroi d'une aide aux victimes spécialisée dans le cas de la traite d'êtres



humains², ceci dans le cadre des mécanismes de coopération contre la traite d'êtres humains qui ont été élaborés. Ces cantons devront examiner si la prise en charge du mineur doit avoir lieu par l'ONG compétente ou par la structure centrale d'accueil à Berne.

e) Convention relative aux droits de l'enfant (RS 0.107)

Cette Convention de l'ONU contient plusieurs articles qui s'appliquent à notre problématique et donnent une légitimité aux mesures préconisées dans ce document.

Article 2: Respect du droit des enfants; interdiction de toute discrimination.

Article 3: Intérêt supérieur de l'enfant.

Article 6: Droit à la vie.

Article 12: Respect et écoute de la libre opinion des enfants.

Article 18: Responsabilité commune des parents face à leur enfant.

Article 20: Protection des enfants séparés de leur famille; familles d'accueil, adoption.

f) Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (RS 0.107)

L'art. 4, al. 2 de la convention «CEDH» prévoit que «nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire». Il en résulte que les Etats doivent prendre les mesures nécessaires pour empêcher le travail forcé ou obligatoire et pour en amoindrir les effets sur les victimes.

4. Directives

Pour pouvoir réaliser les objectifs fixés – protection des mineurs et poursuite des criminels – les mesures prises dans différents domaines (poursuite pénale et protection des victimes) doivent être reliées et coordonnées. Une procédure unifiée sur le plan suisse est souhaitable pour empêcher que les bandes organisées ne se déplacent dans les cantons qui n'auraient pas pris de mesures.

4.1. Particularités du contexte

Afin de pouvoir contrer efficacement les bandes criminelles, les autorités doivent disposer des connaissances appropriées. Ces bandes, qui peuvent être agressives, opèrent de façon très professionnelle et sont capables de s'adapter rapidement à des changements de situation. Il convient à ce propos de considérer en particulier les points suivants:

- les criminels et les groupes de personnes à leur service sont très mobiles;

² En Suisse alémanique, plusieurs cantons ont conclu des accords avec l'association FIZ de Zurich, bureau spécialisé dans les questions de traite des femmes et l'émigration féminine.



- ils donnent des identités différentes lors des contrôles;
- les mineurs, de même que les adultes, ne sont souvent pas enregistrés dans leur pays d'origine;
- les personnes qui tirent les ficelles des réseaux recrutent des mineurs dans le but spécifique de leur faire commettre des délits;
- ces mineurs sont extrêmement influencés par ces personnes, ils en ont peur et sont contrôlés en permanence;
- finalement, il faut se souvenir que les Roms ont souffert ou souffrent encore de nombreuses discriminations dans leur pays d'origine et qu'une partie de la communauté Rom elle-même a privilégié ou privilégie encore une culture de ségrégation; cela peut aussi compliquer le travail des autorités.

Des mesures ciblées et concertées permettent d'agir contre la traite d'êtres humains et l'exploitation de la force de travail. La lutte contre les brigandages, en particulier lorsqu'ils sont commis en série, correspond par ailleurs au besoin de sécurité de la population en Suisse.

La traite d'êtres humains est un délit grave et une violation des droits humains. En ratifiant la Convention européenne des droits humains, la Suisse s'est engagée à prendre des mesures contre ce délit.³ La Suisse s'engage également dans la lutte contre la traite d'êtres humains à l'étranger en soutenant de nombreux projets, notamment ceux de la Direction du développement et de la coopération (DDC) dans les domaines de la prévention et de la réintégration des victimes.

4.2. Poursuite pénale

Des exemples de poursuites pénales internationales contre les réseaux criminels montrent que les enquêtes contre la traite d'êtres humains peuvent être couronnées de succès. Elles doivent porter sur les personnes qui sont responsables des activités et du contrôle des mendiants ou des personnes forcées à voler. Si des mineurs sont arrêtés après avoir commis des vols et que les vérifications montrent qu'ils ont déjà été actifs ailleurs pour les mêmes délits, il y a de fortes probabilités qu'ils soient victimes de contrainte.

Les procédures pénales contre la traite d'êtres humains dans le cadre de la mendicité organisée et du vol organisé sont très coûteuses, en personnel, en temps et en argent. Les enquêtrices et enquêteurs doivent disposer des connaissances et du savoir-faire nécessaires. Les expériences font l'objet d'échanges au sein d'une plateforme nationale contre la traite d'êtres humains⁴.

Lors de l'arrestation de personnes en relation avec la mendicité organisée ou d'autres délits similaires, il est très important de récolter le plus d'informations possibles sur les personnes impliquées et sur leur situation, dans la perspective des enquêtes ultérieures. Il convient à ce propos de procéder à des

³ Dans le verdict du 7 janvier 2010 de la Cour européenne des droits de l'homme, *Rantsev contre la Chypre et la Russie*, la Cour a affirmé que les Etats avaient violé la Convention européenne des droits de l'homme en ne prenant pas des mesures appropriées contre la traite d'êtres humains dans le cas concret.

⁴ Voir le Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT), le groupe de travail intercantonal consacré à la traite d'êtres humains et au trafic d'êtres humains mis en place par la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) et les cours de formation de l'Institut suisse de police (ISP).



vérifications méticuleuses et approfondies de l'identité, car c'est un élément central. D'éventuelles déclarations sur les liens parentaux doivent être vérifiées, selon les circonstances, par des tests ADN.

4.3. Aide aux victimes

Si, après un examen minutieux, les éléments concordent pour indiquer la présence de mendicité ou de vols sous contrainte, il y a lieu de considérer les personnes interrogées comme des victimes de traite d'êtres humains. De même que la prévention et que la poursuite pénale, l'aide aux victimes constitue, un des piliers de la lutte contre la traite d'êtres humains. C'est un des engagements découlant de la protection internationale des droits de l'homme. De plus, l'aide aux victimes permet de retirer aux criminels les moyens de commettre de nouveaux délits.

4.3.1. Protection des mineurs

Les mineurs forcés à mendier ou à commettre des délits sont en règle générale soumis à de très fortes pressions afin de générer certains montants d'argent ou de biens volés. Lorsqu'ils ne remplissent pas les quotas qui leur sont attribués, ils font l'objet de sanctions. On leur apprend en outre à rejoindre leur campement ou à s'enfuir par leurs propres moyens lorsqu'ils sont temporairement arrêtés par la police.

On peut logiquement prétendre que l'utilisation de mineurs pour la mendicité ou le vol organisés est contraire au bien de l'enfant. Les autorités doivent ainsi s'efforcer de soustraire ces enfants au contrôle des réseaux criminels par le biais de mesures de tutelles ou de placements dans des endroits appropriés. Cela peut être réalisé par un placement provisoire au sein d'une structure d'accueil appropriée dans un canton ou une commune suisse, suivi d'un retour organisé dans le pays d'origine, avec une prise en charge par la famille, ou par les autorités de tutelle du pays d'origine. L'instauration prévue d'un centre de prise en charge en ville de Berne et d'une procédure standardisée pour le retour est une prestation de service pour les villes et les cantons suisses qui appréhendent ces mineurs. Ces mesures garantissent un traitement des cas conformes à l'aide aux victimes et au droit⁵.

Les mineurs victimes de traite d'êtres humains peuvent demander un temps de réflexion en Suisse et décider par la suite, d'un commun accord avec leur autorité de tutelle, s'ils veulent témoigner contre la personne qui les forçait à mendier ou à voler⁶.

Le retour ne doit en aucun cas porter préjudice au bien de l'enfant. Pour s'en assurer, des vérifications sont nécessaires dans le pays d'origine. A ce propos, Il est nécessaire de procéder à une analyse des risques, de la situation familiale et des possibilités de réintégration.

⁵ Voir chiffre 5, projet pilote Agora.

⁶ Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT), Guide pratique sur les mécanismes de coopération contre la traite d'êtres humains, 2005, annexe 9 sur les dispositions et règlements particuliers concernant victimes mineures de traite d'êtres humains; Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA, RS 142.201); Office fédéral des migrations (www.bfm.admin.ch), Directives et circulaires, I. Domaine des étrangers, chiffres 5.6.2.2.5 Victimes et témoins de traite des êtres humains.



L'autorité de tutelle peut déposer une demande de séjour auprès des autorités cantonales lorsque la situation personnelle du mineur l'exige (raisons humanitaires, absence de prise en charge sur place ou risque pour sa sécurité).

Le retour dans le pays d'origine peut avoir lieu dans le cadre de l'aide au retour de l'Office fédéral des migrations (ODM), en accord avec l'art. 60 de la Loi fédérale sur les étrangers (LEtr, RS 142.20). Cette aide ne peut intervenir que dans le cadre d'un retour volontaire dans le pays d'origine. Cette décision sera prise en commun par la personne mineure et son responsable de tutelle.

Lorsque la situation personnelle des mineurs ne requiert pas un séjour en Suisse et que, après les vérifications nécessaires, le retour dans le pays d'origine est considéré comme sûr, ce dernier peut être ordonné par les autorités cantonales, en tant que mesure ultime, même sans le consentement du mineur.

4.3.2. Comment traiter les adultes criminels et les adultes victimes de traite d'êtres humains

Du fait des intimidations et des contrôlés exercés par les auteurs, les personnes concernées n'admettent en général pas qu'elles sont contraintes à voler ou à mendier. Toutefois, si les personnes concernées parviennent à rendre crédible qu'elles ont l'intention de se soustraire à leur situation et/ou à collaborer avec les autorités de poursuite pénale afin de poursuivre les auteurs, il convient alors d'envisager la prise de mesures pour la protection des victimes de traite d'êtres humains (aide aux victimes, temps de réflexion selon le droit des étrangers⁷) et d'en examiner la faisabilité.

Dans les autres cas, il y a lieu de considérer que l'exercice de la mendicité et/ou les vols commis démontrent que les moyens financiers nécessaires au voyage et au séjour en Suisse n'étaient pas suffisants et que de ce fait les conditions légales pour l'entrée et le séjour en Suisse ne sont pas remplies⁸. Sur la base de ce constat des mesures relevant du droit des étrangers peuvent être ordonnées. La manière de procéder est régie dans des directives spécifiques de l'Office fédéral des migrations (ODM).

4.4. Aide aux victimes

Certaines villes et communes de Suisse ont décrété des interdictions de mendier. La question a aussi été abordée sur le plan fédéral. En avril 2011, la conseillère nationale Ida Glanzmann-Hunkeler a déposé une motion demandant que les mineurs soient interdits de mendicité en Suisse. Elle prévoit aussi la poursuite pénale des personnes accompagnant ces mineurs mendiants.

Une interdiction de la mendicité peut avoir un effet préventif, mais elle ne suffit pas, seule, à lutter contre le phénomène présenté ici. Une information active de l'opinion publique sur ce qui se cache

⁷ Art. 35f de l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA, RS 142.201); Office fédéral des migrations (www.bfm.admin.ch), Directives et circulaires, I. Domaine des étrangers, chiffres 5.6.2.2.5 Victimes et témoins de traite des êtres humains.

⁸ Loi fédérale sur les étrangers (LEtr, RS 142.20), art. 5, al. Conditions d'entrée.



derrière la mendicité est en revanche très importante. Des mesures spécifiques de sensibilisation sont nécessaires, aussi bien pour les autorités (communication interne) que pour l'opinion publique (par exemple par les médias); il s'agit notamment de montrer que les mineurs mendiants sont victimes de criminels dans l'ombre et que l'argent éventuellement donné n'est pas destiné aux enfants mais bien à ces criminels. Il n'est dès lors pas raisonnable de donner de l'argent à ces personnes. En leur donnant, on soutient en fin de compte des activités criminelles telles que la traite d'êtres humains et l'exploitation des mineurs. D'autre part, les personnes qui tirent les ficelles et envoient les enfants dans les rues doivent savoir que leurs actions sont observées et qu'elles seront condamnées et punies en conséquence.

5. Projet pilote «Agora»

La police des étrangers de la ville de Berne s'est basée sur les exemples de «meilleure pratique» à l'étranger⁹ pour développer, en coordination avec le «groupe de travail traite de mineurs organisée», un processus cadre pour le retour et la prise en charge des mineurs dans leur pays d'origine. Dans le cadre de l'action «Agora», Elle a aussi réservé des places pour l'accueil de mineurs dans un foyer spécialisé de la ville (structure centrale d'accueil). Les autorités peuvent y placer des enfants et des jeunes jusqu'à l'exécution conforme du retour dans le pays d'origine, selon les modalités d'aide de l'Office fédéral des migrations (ODM) en collaboration avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Lorsqu'aucun parent du pays d'origine n'est disponible ou disposé à prendre en charge le mineur, ce dernier peut être confié aux autorités de tutelle. Les mesures prises dans le cadre du programme «Agora» correspondent aux standards internationaux dans le domaine de la protection des enfants.

5.1. Marche à suivre dans un cas concret de soupçon

Lorsqu'elles sont confrontées à des mineurs mendiants ou exerçant de petits délits en Suisse, les autorités effectuant les contrôles sur la rue ont l'obligation de procéder aux premières vérifications. Les vérifications doivent comprendre l'établissement de l'identité du mineur interpellé et des adultes l'accompagnant éventuellement, ainsi que l'établissement de l'état de faits relevant d'un acte illicite. La marche à suivre décrite dans le processus cadre «Agora» peut s'appliquer.

5.1.1. Examen préliminaire par les autorités compétentes des villes et/ou des cantons

De manière générale, la procédure se base sur le processus cadre «Agora». Mais précisons que toutes les mesures à prendre doivent être développées, autant que faire se peut, à l'intérieur des structures de base. Lorsque des mineurs sont interpellés pour mendicité ou vol, il faut, autant que possible, clarifier leur identité et prendre les premières mesures de protection de l'enfant. Les autorités pénales pour mineurs doivent enregistrer le délit attribué au mineur, mais elles peuvent toutefois renoncer à porter plainte – au sens de la protection de l'enfance, respectivement classer la procédure.

⁹ Vienne «Plaque tournante – Augarten», un centre de crise pour les mineurs étrangers non accompagnés



5.1.2. Possibilité de collaborer avec Berne

Dans la mesure de ses possibilités, la police des étrangers de la ville de Berne peut conseiller et soutenir techniquement les cantons, communes et villes dans la lutte contre la mendicité organisée. Elle peut coordonner la prise en charge des enfants interpellés dans d'autres cantons dans le futur centre, dès qu'il sera opérationnel.

5.1.3. Attribuer une curatelle générale

Le for et la compétence des autorités de tutelle (instances de protection des enfants et des adultes) se trouvent en premier lieu au lieu de domicile de l'enfant (art. 315, al. 1 du Code civil). Lorsque l'enfant vit hors de la communauté familiale, les autorités du lieu où se trouve l'enfant sont également compétentes. (art. 315 al. 2, Code civil).

Ainsi, si les enfants interpellés sont directement acheminés vers le lieu d'accueil central de Berne, la ville de Berne est automatiquement investie de la compétence de tutelle. Les autorités de tutelle du lieu de l'interpellation doivent être informées.

La commission de tutelle de la ville de Berne (dès le 1^{er} janvier 2013: autorités de protection des enfants et des adultes) peut attribuer une curatelle pour les enfants concernés au sens de l'art. 392, chiffre 3, du Code civil (institution de la curatelle) et délègue le droit de nommer une curatrice ou un curateur au secrétariat. Celui-ci mandate un(e) professionnel(le) et le/la nomme, en règle générale, dans les 24 heures. Cette personne est ainsi légitimée par le droit à prendre toutes les décisions qui seraient sinon du ressort des parents. Elle agit à leur place car ils sont absents. Cette compétence porte aussi sur le lieu de séjour de l'enfant (retour ou placement dans une institution).

Si les parents se trouvent au même endroit, les autorités de tutelle doivent d'abord leur retirer formellement leur droit de garde et ordonner un placement. Cette décision ne peut pas être déléguée. A Berne, la commission siège chaque semaine. En cas d'urgence, une décision peut aussi être prise en 24 heures, de manière super provisionnelle.

5.1.4. Retour des mineurs dans leur pays d'origine

Dans le cadre d'un retour volontaire, il est possible de demander une aide au retour pour les victimes de traite d'êtres humains. Cette aide soutient les personnes légitimées pour leur retour et leur réintégration. Dans le cas contraire, si la personne ne veut pas rentrer dans son pays, un retour forcé peut être ordonné. Dans ce cas, aucune aide au retour n'est accordée. Dans tous les cas, un examen doit avoir lieu pour déterminer si le retour correspond effectivement au bien de l'enfant.

Si l'enfant n'a pas de documents de voyage, il faudra prendre contact avec la représentation diplomatique du pays d'origine et se procurer des papiers auprès d'elle. Les offices des migrations – dans le cas de la ville de Berne, la police des étrangers – sont compétents pour cette procédure. Selon le pays d'origine, il faut coordonner la procédure avec l'ODM.



Les services cantonaux de conseils en vue du retour organisent le retour volontaire et l'aide au retour dans le cadre de l'aide dispensée par l'ODM, conformément aux dispositions spécifiques de la LEtr et en collaboration avec l'OIM¹⁰. La Condition pour l'organisation d'un retour est que le bien-être de l'enfant ait fait l'objet d'une analyse¹¹ par le représentant légal en Suisse. Cette analyse permettra de déterminer si le retour est véritablement dans l'intérêt de l'enfant ou si la poursuite du séjour en Suisse serait plus adéquate. Avant que le retour ne soit organisé, l'OIM livre une analyse du risque pour la sécurité, de l'état des relations familiales et des possibilités de réintégration, afin de confirmer que la famille n'a pas été impliquée dans un processus de traite d'êtres humains et qu'elle dispose des moyens et du désir nécessaires pour accueillir la personne qui revient. Lorsque le retour immédiat dans la famille biologique est exclu, une solution est recherchée avec les autorités de tutelle locales. Au cas où l'analyse du bien-être de l'enfant n'aurait pas encore eu lieu dans la perspective du retour, l'autorité de tutelle peut procéder à l'analyse en se basant sur les explications de l'OIM¹².

Après le retour, l'OIM ou une organisation partenaire accompagne les victimes de traites d'êtres humains pendant leur réintégration et verse l'aide au retour. Le processus de réintégration est suivi par un monitoring.

5.2. Estimation des coûts

A l'heure actuelle, la ville de Berne estime que le coût forfaitaire journalier dans le centre d'accueil se monte à 500 francs environ par mineur pris en charge (sans d'éventuels frais pour la sécurité). A cela s'ajoutent les coûts pour le retour dans le pays d'origine.

5.3. Adresse de contact à Berne

Service des habitants, police des migrations et des étrangers
Alexander Ott
Predigergasse 5
3000 Bern 7
031 321 53 52, alexander.ott@bern.ch
031 321 53 61, hubert.feller@bern.ch

¹⁰ Circulaire N. 6 de la directive III / 14.2. du 1^{er} avril 2010.

¹¹ UNHCR, Directives pour la détermination du bien-être des enfants; 2008.

¹² Ces procédures correspondent aux prescriptions légales internationales.



Annexes

Processus cadre (directive)

Membres du groupe de travail

Reto Nause, municipal de Berne et délégué de la Conférence des directrices et directeurs de police des villes suisses (CDPVS), président.

Nicole Ghali, Service social de la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement de la ville de Lausanne.

Paolo Hendry, direction sociale de la ville de Lucerne.

Boris Mesaric, Office fédéral de la police, Union des villes suisses.

Sybille Oetliker, Union des villes suisses

Alexander Ott, Service des habitants, police des migrations et des étrangers de la ville de Berne.

Stefan Baumann (Bâle-Ville), police cantonale de Bâle-Ville, vice-directeur du Service de recherche.

Rolf Stucker, Service des mineurs de la police municipale zurichoise.

Personnes consultées

Felix Lerch, Office pour la protection des adultes et des enfants, Direction de la sécurité, de l'environnement et de l'énergie, Ville de Berne.

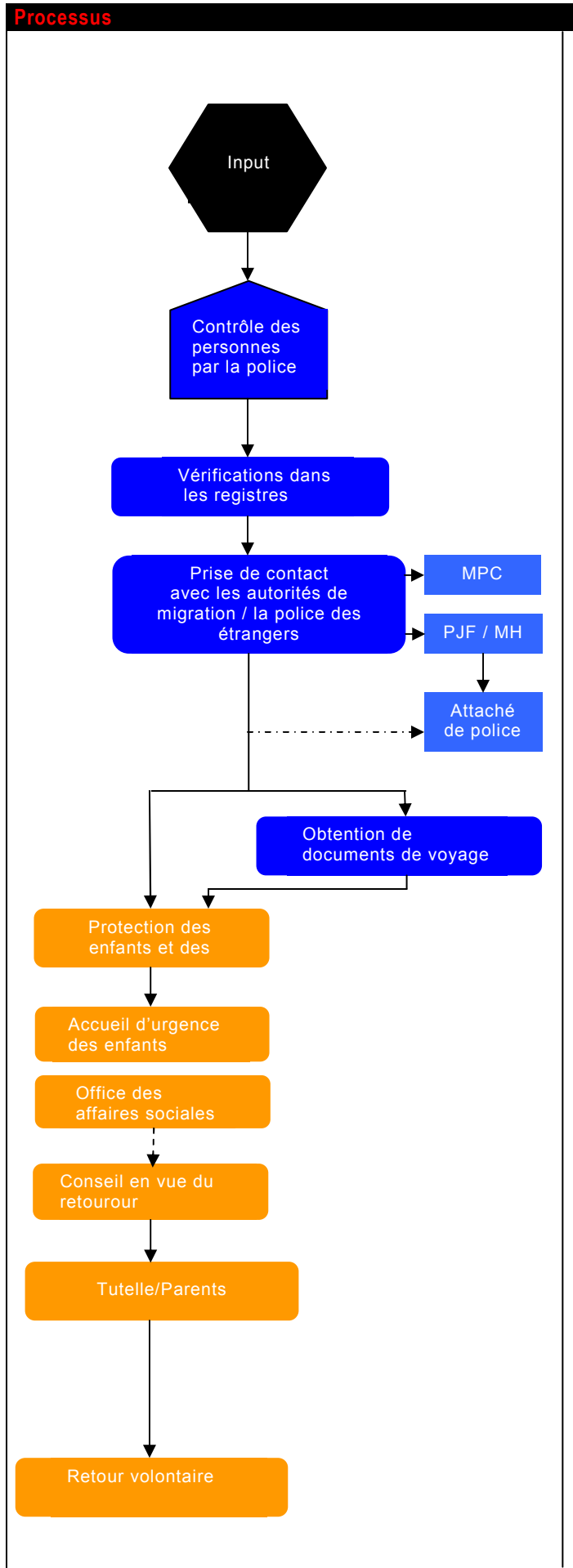
Jarmila Mazel, Section bases pour le retour et l'aide au retour, ODM

Claire Potaux, Organisation internationale des migrations (OIM), Berne

Natascia Nussberger, Office fédéral de la justice.

Ronja Tschümperlin, Fondation suisse pour la protection de l'enfant.

Opération AGORA	
Retour des enfants mineurs non accompagnés dans leur pays d'origine	



Mendicité organisée
 Soupçon de traite d'êtres humains, trafic de migrants mineurs étrangers et exploitation de leur force de travail.

Documents de voyage?
 Titre de séjour?
 Adresse de domicile?
 Trajet emprunté ?
 Personnes accompagnantes?
 Effets personnels?

Symic
 Registre des habitants
 SIS
 Autres

Aucun titre de séjour valable en Suisse
 (pas de moyens financiers et sans abri)
 Enfant non accompagné
 Identité inconnue

Selon traité et convention spéciale

Prise de contact avec les représentations diplomatiques en Suisse en vue de l'obtention de documents de voyage

Analyse individuelle du bien de l'enfant:
 → Retour dans le pays d'origine
 → Accueil en Suisse

Prise en charge dans un centre d'accueil d'urgence pour enfants

Analyse des coûts

Option pour les victimes présumées de traite des êtres humains: requête, par l'autorité de tutelle, de l'aide au retour (LEtr) de l'ODM auprès du bureau cantonal de l'aide au retour.

Etablissement des compétences pour l'enfant après le retour (accueil et prise en charge)
 Analyse: qu'est-ce qui est le mieux pour l'enfant? Le retour? L'intégration?
 Sur mandat de l'ODM: organisation du retour et réintégration dans le pays d'origine par bureaux CVR/OIM. Prise en charge des coûts du voyage par le canton. Aide à la réintégration et monitoring par l'OIM.

Références

CP
 LEtr
 ALCP

Conditions pour le retour:
 Art. 5 LEtr,
 Art. 5 CFS

CPP, CPMin

Autorités de migration ou via l'assistance pour l'exécution du renvoi de l'ODM
 Art. 71 LEtr

Il faut tenir compte des informations et des prestations de la LAVI compétente (ONG, par ex. FIZ, Makasi)

Art. 392/3 CC

De façon générale
 Autorité de tutelle

Art. 60 LEtr

Directives de l'OIM pour le retour et la réintégration des mineurs non accompagnés

Index des abréviations

CP	Code pénal suisse (311.0)
LEtr	Loi fédérale sur les étrangers (142.20)
ALCP	Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes
SYMIC	Système d'information central sur la migration
SIS	Système d'information Schengen
MPC	Ministère public de la Confédération
PJF/MH*	Police judiciaire fédérale/ Section traite des êtres humains*
CPP	Code de procédure pénale du 5 octobre 2007
PPMin	Loi fédérale du 20 mars 2009 sur la procédure pénale applicable aux mineurs (Procédure pénale applicable aux mineurs) du 20 mars 2009
ODM	Office fédéral des migrations
CFS	Code frontières Schengen
LAVI	Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (312.5)
FIZ	Centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes, Zurich
Makasi	Bureau de prise en charge spécialisé pour les victimes de traite des femmes en Suisse
CC	Code civil suisse
CVR	Conseil en vue du retour
OIM	Organisation internationale pour les migrations

*abréviation allemande de l'Office fédéral de police, pas d'équivalent officiel en français