

3085

Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la convention internationale relative à la répression de la traite des femmes majeures, conclue le 11 octobre 1933.

(Du 13 avril 1934.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous adresser un message sur la convention internationale relative à la répression de la traite des femmes majeures, conclue à Genève le 11 octobre 1933.

I.

La question de la traite des femmes et des enfants a été l'objet de plusieurs actes internationaux. Le premier de ces actes est l'arrangement administratif du 18 mai 1904⁽¹⁾, qui a été suivi par les conventions du 4 mai 1910 et du 30 septembre 1921. Selon ces instruments diplomatiques⁽²⁾, seule est assurée la répression de la traite pratiquée à l'égard des femmes ou filles *mineures*. Quant aux femmes ou filles *majeures*, elles ne sont protégées que dans la mesure où elles ont été embauchées, entraînées ou détournées en vue de la débauche par fraude, violences, menaces, abus d'autorité ou tout autre moyen de contrainte⁽³⁾.

Depuis longtemps toutefois, un fort mouvement d'opinion s'était manifesté en faveur d'une répression de la traite dans toute son étendue. La traite, faisait-on observer, est, en effet, toujours odieuse, qu'il s'agisse de femmes majeures et consentantes ou qu'il s'agisse de mineures. A la conférence qui élaborera la convention du 3 septembre 1921, la délégation des Pays-Bas avait déjà présenté une proposition tendant à la suppression

(¹) Voir RO 21, 25 s.

(²) Voir, en particulier, notre message du 25 novembre 1924, FF 1924, III, 1059 s.

(³) Article 2 de la convention du 4 mai 1910.

du mot « mineure » à l'article premier de la convention de 1910. Cette proposition avait été appuyée par la majorité des délégations, mais, comme l'unanimité était nécessaire pour modifier la convention, on ne put que laisser aux législations internes le soin d'aller, le cas échéant, au delà du minimum d'incrimination prévu. Les partisans d'une extension de la répression obtinrent, en revanche, que la limite d'âge, fixée à 20 ans par la convention de 1910, fût portée à 21 ans (art. 5 de la convention du 30 septembre 1921) ⁽¹⁾.

La question de la suppression pure et simple de la limite d'âge fut toutefois reprise plus tard à Genève. En 1929, sur la proposition du comité de la traite des femmes et des enfants, le conseil de la Société des Nations chargea le secrétariat de consulter les gouvernements à ce sujet. Sur une quarantaine de pays parties aux conventions de 1910 et 1921, trente et un, parmi lesquels la *Suisse*, se déclarèrent favorables en principe à la suppression de la limite d'âge.

À la suite de cette consultation, dont les résultats avaient été communiqués au conseil et à l'assemblée de la Société des Nations ⁽²⁾, le comité de la traite des femmes et des enfants établit un projet de protocole relatif à la traite des femmes majeures. Le projet fut ensuite soumis à l'examen des gouvernements et ceux-ci furent invités à prendre part à une conférence diplomatique qui serait convoquée au cours de la XIV^e session de l'assemblée de la Société des Nations en vue de la conclusion définitive du protocole.

II.

La Suisse est partie, comme on sait, aux trois accords internationaux sur la traite. Nous avons ratifié sans délai l'arrangement administratif du 18 mai 1904. Quant aux conventions du 4 mai 1910 et du 30 septembre 1921, nous ne voulions pas nous lier avant d'avoir notre loi sur la répression de la traite et du trafic des publications obscènes. Après l'adoption de cette loi, nous pûmes adhérer, le 30 janvier 1926, à la convention de 1910 et ratifier, le 20 du même mois, la convention de 1921.

La loi fédérale du 30 septembre 1925 est allée considérablement plus loin que les conventions internationales. Elle réprime la traite d'une façon absolue. Son article premier, chiffre premier, déclare, en effet, que « celui qui, pour satisfaire les passions d'autrui, se sera livré à la traite des femmes et des mineurs, notamment en les embauchant, entraînant ou détournant, sera puni de la réclusion ». Comme le nouvel accord visait à consacrer, sur le plan international, un principe déjà reconnu par le droit suisse, nous pouvions y souscrire sans difficultés. Aussi avons-nous décidé de participer

⁽¹⁾ Voir, à ce sujet, le message du 25 novembre 1924.

⁽²⁾ Voir notre rapport sur la XIII^e assemblée de la Société des Nations, FF 1933, I, 171 et 195.

à la conférence diplomatique et de signer, le cas échéant, l'instrument qui sortirait finalement de ses délibérations.

III.

Au moment où s'ouvrit la XIV^e session de l'assemblée de la Société des Nations (1), vingt-quatre pays, y compris la *Suisse*, s'étaient prononcés à l'égard du projet de protocole. La plupart étaient prêts à le signer tel quel. La cinquième commission de l'assemblée examina toutefois la question à nouveau. Un sous-comité fut chargé d'examiner encore le projet à la lumière des observations présentées par certains gouvernements. Le texte révisé fut renvoyé ensuite à la conférence diplomatique, dont la réunion avait été fixée au 9 octobre.

La conférence s'ouvrit en présence des délégués de vingt-six pays; elle désigna comme président M. Limburg (Pays-Bas). La Suisse était représentée par M. Franz Stämpfli, procureur général de la Confédération, et M. Camille Gorgé, 1^{er} chef de section au département politique.

Le projet de convention — dans la suite, le mot « convention » avait été substitué à celui de « protocole » — ne donna plus lieu à de grandes discussions. Les Etats représentés à la conférence étaient en général d'accord sur le principe de l'extension tel qu'il avait été défini par le comité d'experts. Le délégué italien formula toutefois des réserves, l'Italie estimant que l'abolition de la limite d'âge ne manquerait pas de soulever certaines difficultés pratiques en raison de la variété des systèmes adoptés par les différents pays en matière de traite.

Le projet de convention présentait toutefois une lacune sur laquelle la délégation suisse appela l'attention de la conférence. Alors que les conventions de 1910 et 1921 contenaient chacune une disposition sur l'extradition, le nouveau texte était muet à cet égard. On aurait pu inférer de cette lacune que les auteurs du projet avaient voulu exclure de la convention le principe de l'extradition. Or, demanda le représentant de la Suisse, est-il dans l'intention de la conférence de traiter plus favorablement le délinquant au titre de la nouvelle convention que le délinquant au titre des conventions antérieures? Ce ne pouvait certainement être le cas. Aussi la délégation suisse proposa-t-elle d'introduire dans la convention un nouvel article conçu en ces termes:

« Les dispositions de l'article 5 de la convention du 4 mai 1910 et de l'article 4 de la convention du 30 septembre 1921, relatives à l'extradition, sont également applicables à l'infraction prévue par l'article premier de la présente convention. »

(1) Voir notre rapport sur la XIV^e assemblée de la Société des Nations, FF 1934, I, 270 s.

La proposition suisse, qui avait d'abord rallié l'unanimité des suffrages fut toutefois retirée dans la suite, certaines délégations ayant fait savoir qu'elles ne seraient pas en mesure de signer la convention ainsi complétée sans nouvelles instructions de leurs gouvernements. Comme les milieux de la Société des Nations tenaient, pour diverses raisons, à assurer un succès immédiat à la conférence, notre délégation ne crut pas devoir insister sur le maintien du nouvel article. Elle obtint, en revanche, l'assurance que la question de l'extradition serait ultérieurement examinée dans son ensemble aussi bien pour les délits prévus par la convention de 1910 que pour ceux qui sont prévus par l'instrument de 1933. La conférence unanime adopta, en effet, la résolution suivante :

« La conférence exprime l'avis que la convention relative à la répression de la traite des femmes majeures, signée le 11 octobre 1933, devrait être complétée par une disposition visant l'extradition dans le cas du délit mentionné à l'article premier. »

« La conférence suggère que le conseil pourrait inviter le comité de la traite des femmes et des enfants à formuler des propositions qui seraient soumises aux gouvernements, en vue de la signature, à la date la plus rapprochée possible, d'une disposition additionnelle sur ce point. »

Il n'est guère douteux qu'après les études des experts, il sera possible de compléter l'accord de 1933 par une clause additionnelle qui précisera l'attitude à adopter par les Etats en matière d'extradition. Il est même assez probable qu'on aboutira, pour les trois conventions, à un régime uniforme en matière d'extradition. Ce serait, en tout cas, vivement à souhaiter.

La convention, qui avait été immédiatement ouverte à la signature des Etats, fut signée par la Suisse le 1^{er} décembre 1933. On en trouvera le texte à l'annexe (1).

IV.

La convention, qui comprend dix articles, ne fait que compléter les conventions de 1910 et de 1921. Un long commentaire nous paraît donc superflu.

L'article premier, alinéa premier, reproduit à peu près textuellement l'article premier de la convention de 1910, le mot « mineure » étant remplacé par le mot « majeure ». Une restriction importante a toutefois été apportée au principe de la répression générale de la traite par l'adjonction des mots « dans un autre pays » aux termes « en vue de la débauche ». La

(1) A fin janvier, les 23 pays suivants avaient signé la convention : Union Sud-africaine, Albanie, Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Grande-Bretagne, Chine, ville libre de Dantzig, Espagne, France, Grèce, Lithuanie, Monaco, Norvège, Panama, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie et Yougoslavie.

traite pratiquée à l'intérieur d'un pays demeure soustraite à l'application de la convention. Cette réserve s'explique par le fait qu'un certain nombre de pays ont encore le système de la prostitution réglementée et qu'ils ne voient pas la possibilité de l'abolir à brève échéance. La répression totale de la traite ne pouvant être admise dans ces Etats, force fut de s'arrêter à une solution moyenne qui permit de réaliser un nouveau progrès sans se priver du concours de pays importants. Leur abstention aurait nui, en effet, à l'efficacité de tout nouvel accord. Mieux valait un résultat médiocre accepté par tous qu'une solution plus large appliquée par peu. C'est pour cette raison que la conférence crut devoir s'accommoder sans autre du compromis qui avait été proposé à ce sujet par la France au comité de la traite des femmes.

Nous ne regrettons pas moins, pour notre part, que la convention présente encore une si large brèche dans le système de la répression. Que la traite se pratique dans les limites ou en dehors des limites du pays, le mal est le même. Il aurait donc besoin du même remède. La femme devrait être protégée contre la pire des déchéances, quel que soit l'endroit où le crime de la traite est perpétré. L'avenir, nous en sommes certains, se prononcera dans ce sens. De nouveaux progrès ne manqueront pas d'être réalisés. Attendons.

Les mots « autre pays », qui figurent à l'article premier, premier alinéa, visent toutefois — et il nous paraît bon de le souligner — non seulement les pays étrangers mais encore, à l'égard de la métropole, les colonies, protectorats, territoires placés sous mandat, etc. Le mot « pays » est donc pris ici dans son sens le plus large, ce qui réduit d'autant les graves inconvénients de la restriction.

Cela dit, les articles 1^{er} à 4 n'appellent pas d'observations particulières. Signalons toutefois que les conventions de 1910 et de 1921 ne contenaient aucune clause compromissive. Le nouvel accord a heureusement innové à cet égard.

Quant aux articles 5 à 10, ils ne contiennent que des clauses de style relatives à la signature, à la ratification, à l'adhésion, à l'entrée en vigueur, à la dénonciation et à l'application de la convention aux colonies, aux protectorats et aux territoires placés sous le mandat ou la suzeraineté des parties. Relevons que, d'après l'article 8, la convention entrera en vigueur, entre les Etats qui l'auront ratifiée, soixante jours après que le secrétaire général de la Société des Nations aura reçu deux ratifications ou adhésions.

V.

Au point de vue de notre droit public, la convention du 11 octobre 1933 doit être traitée comme les conventions de 1910 et de 1921, qui n'ont pas été soumises au referendum populaire. L'arrêté fédéral du 5 mars 1920 concernant l'accession de la Suisse à la Société des Nations n'est, en effet,

pas applicable, car, s'il est vrai que les conventions dont il s'agit ont été conclues sous les auspices de la Société des Nations, il n'existe guère entre elles et la société le rapport de dépendance visé par le chiffre premier, deuxième alinéa, de l'arrêté précité. Ces accords, en effet, sont indépendants de l'organisation même de la Société des Nations, au même titre que d'autres accords conclus à Genève.

Comme, d'autre part, la convention concernant la traite des femmes majeures peut être dénoncée en tout temps, la dénonciation prenant effet une année plus tard, il n'y a pas lieu non plus de la soumettre à la disposition de l'article 89, troisième alinéa, de la constitution fédérale relative aux traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de quinze ans.

VI.

La convention du 11 octobre 1933 vient compléter l'économie générale des accords internationaux sur la traite des femmes et des enfants. Elle constitue, malgré le grave défaut que nous avons signalé, un progrès dont on ne peut que se féliciter. Elle réduira considérablement le champ d'action des trafiquants. Ses effets seront donc bienfaisants. Ainsi que l'assemblée de la Société des Nations l'avait déclaré au cours de sa treizième session, il n'est pas contestable, en effet, « que la traite des femmes est toujours et en toute circonstance un acte profondément immoral et antisocial et que cette traite doit être punie même si les victimes sont majeures et consentantes ».

La limite d'âge constituait, d'autre part, comme le faisait observer notre rapport sur la X^e session de l'assemblée de la Société des Nations (1), une « véritable prime à la fraude ». Il est avéré que les trafiquants ont souvent réussi à échapper aux sanctions de la loi en se procurant de fausses pièces d'identité attribuant plus de 21 ans à des mineures. La pratique a révélé également combien il est malaisé d'administrer la preuve qu'une femme majeure a été victime de fraude ou de mesures de contrainte. Les trafiquants se servent, en effet, de moyens difficiles à caractériser. Les victimes elles-mêmes se gardent souvent, de surcroît, d'admettre qu'elles ont été embauchées sans leur consentement tant elles redoutent l'intervention d'autorités de police dont on leur a précautionneusement inculqué la crainte.

Telle qu'elle est, la convention rendra, nous en sommes certains, de très grands services. Il importe donc d'en assurer au plus vite une application aussi universelle que possible. Aussi bien, nous vous demandons d'en approuver les stipulations en faisant vôtre le projet d'arrêté fédéral ci-annexé.

(1) Voir FF 1929, III, 948.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 13 avril 1934.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

PILET-GOLAZ.

Le chancelier de la Confédération,

G. BOVET.

(Projet.)

Arrêté fédéral

approuvant

la convention relative à la répression de la traite des femmes majeures, signée à Genève le 11 octobre 1933.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
DE LA
CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du Conseil fédéral du 13 avril 1934,

arrête :

Article premier.

La convention relative à la répression de la traite des femmes majeures signée à Genève le 11 octobre 1933, est approuvée.

Art. 2.

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la convention internationale relative à la répression de la traite des femmes majeures, conclue le 11 octobre 1933. (Du 13 avril 1934.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1934
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	16
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3085
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.04.1934
Date	
Data	
Seite	877-883
Page	
Pagina	
Ref. No	10 087 202

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.