

Djibouti (Catégorie 2)

Le gouvernement de Djibouti ne se conforme pas pleinement aux normes minimales pour l'élimination de la traite des personnes, mais il fait des efforts importants dans ce sens. Il a, dans l'ensemble, intensifié ses efforts par rapport à la période visée par le rapport précédent ; Djibouti est donc demeuré dans la Catégorie 2. Ces efforts comprenaient davantage d'enquêtes et de poursuites dans le cadre d'infractions potentielles de traite. Le gouvernement a également identifié un nombre plus important de victimes pour les orienter vers des services de protection. Les autorités ont fourni un soutien en nature au premier centre d'accueil de nuit du pays administré par une ONG, et autorisé une autre ONG djiboutienne à héberger des enfants des rues en situation de vulnérabilité, de jeunes migrants et des victimes potentielles de la traite. Par ailleurs, des responsables publics ont signé des accords de coopération avec des ONG pour accroître le soutien apporté aux populations extrêmement vulnérables des migrants et des enfants des rues. Cependant, le gouvernement n'a pas satisfait aux normes minimales dans plusieurs domaines clés. Le gouvernement n'a reconnu coupable aucun trafiquant depuis 2017 ; la compréhension restreinte des indicateurs de la traite parmi les primo-intervenants a continué à entraver les activités de répression, et la plupart des trafiquants présumés étaient reconnus coupables de trafic illicite et non de traite. Pour la cinquième année de suite, le gouvernement n'a pas rendu pleinement opérationnel son plan d'action national de lutte contre la traite, et malgré un mécanisme formel en place, a principalement mené des efforts d'identification des victimes sur une base ad hoc.

RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES :

Intensifier les efforts visant à reconnaître les trafiquants présumés coupables en vertu de la loi de lutte contre la traite de 2016. • Mettre en place et dispenser, en partenariat avec des experts internationaux, une formation régulière pour les juges, les procureurs et les responsables des services de répression sur les différences qui existent entre traite des personnes et trafic illicite de migrants et sur la collecte et l'interprétation de preuves de délits de traite d'une manière rentable et axée sur les victimes. • Distribuer largement et mettre en œuvre des procédures normalisées à l'intention des responsables publics pour qu'ils puissent identifier de manière proactive les victimes potentielles, surtout parmi les populations vulnérables telles que les migrants et les orphelins, et les orienter vers une prise en charge. • Mettre

en place un programme de formation pour les garde-côtes pour mieux identifier les victimes potentielles de la traite parmi les migrants qui transitent par voie maritime. • Fournir un soutien, autant que faire se peut, au premier centre d'accueil permanent pour migrants en situation de vulnérabilité, notamment les victimes potentielles de la traite. • Continuer de renforcer les services de protection pour les victimes par le biais de partenariats avec des ONG et des organisations internationales. • Réviser, finaliser et mettre en œuvre le plan d'action national dans sa version élargie. • Continuer de coordonner avec la société civile les mesures visant à sensibiliser l'ensemble du pays à la lutte contre la traite.

POURSUITES JUDICIAIRES

Le gouvernement a poursuivi ses activités de répression de la traite. La loi n° 133 de 2016 relative à la lutte contre la traite des personnes et le trafic illicite des migrants a érigé en infraction criminelle la traite à des fins d'exploitation sexuelle et du travail, prévoyant des peines de cinq à dix ans de prison, qui étaient suffisamment sévères et, en ce qui concerne la traite à des fins d'exploitation sexuelle, à la mesure de celles qui étaient imposées pour d'autres infractions graves, comme le viol. La loi qualifiait l'implication d'un mineur ou la prostitution forcée de circonstances aggravantes sujettes à des peines passant à dix à vingt ans de prison. La loi n° 111 relative à la lutte contre le terrorisme et autres infractions graves, qui date de 2011, interdisait également la traite des personnes à des fins d'exploitation sexuelle et de travail forcé et prévoyait des peines de dix à quinze ans de prison, peines qui étaient aussi suffisamment sévères et, en ce qui concerne la traite à des fins d'exploitation sexuelle, à la mesure de celles qui étaient imposées pour d'autres infractions graves, telles que le viol. Ces deux lois n'étaient pas cohérentes en termes de définitions et de sanctions, mais on ne saurait dire dans quelle mesure cela gênait la capacité des services de répression, des procureurs et des membres du judiciaire à poursuivre les trafiquants présumés avec efficacité.

Au cours de la période visée par le présent rapport, le gouvernement a mené des enquêtes dans le cadre de 33 infractions de traite potentielles, par rapport à 29 l'année précédente. Il a signalé avoir poursuivi, en vertu de la loi de lutte contre la traite des personnes de 2016, 80 trafiquants présumés dans le cadre de 33 affaires, en augmentation sensible par rapport à l'année précédente, avec 58 trafiquants présumés pour 29 affaires. En revanche, de manière semblable aux périodes visées par les rapports précédents, les responsables publics n'ont pas pu

obtenir de condamnations pour traite en raison d'un manque de preuves aux yeux des juges. La majorité des poursuites aboutissaient donc à des condamnations pour trafic illicite. Le gouvernement a ainsi acquitté 16 prévenus, en condamnant 48 autres à des amendes. De graves restrictions en termes de ressources et de capacités empêchaient les autorités de lancer des enquêtes exhaustives sur les indicateurs et les délits de traite. Par ailleurs, des ressources humaines limitées et une compréhension restreinte de la part des forces de l'ordre des méthodes d'identification des victimes de la traite au sein d'une vague quotidienne de migrants épuisés réduisaient leur capacité à glaner et récolter des données probantes concernant tous les crimes potentiels de traite. De surcroît, le ratio de procureurs par rapport aux membres des forces de l'ordre était d'un pour 480, ce qui signifiait que le parquet, de taille réduite, était submergé. Avec les données limitées sur les affaires de traite de manière globale, il restait difficile d'évaluer l'ampleur de la complicité des responsables publics dans le cadre des infractions de traite ; il existait cependant des signalements de corruption au sein du judiciaire et des forces de l'ordre en général, ce qui pourrait avoir eu un impact sur les affaires de traite des personnes. En 2019, le gouvernement n'a pas signalé de nouvelles enquêtes, poursuites ou condamnations de responsables pour complicité de traite des personnes.

Au cours de la période visée par le rapport, la police nationale a créé une cellule spécifique pour les mineurs en situation de vulnérabilité ayant pour mandat d'enquêter sur les trafiquants et de les arrêter, et d'orienter les enfants vers un centre d'accueil administré par une ONG locale. En 2018, le gouvernement a désigné le ministère de l'Intérieur comme entité officiellement responsable des questions de migration, notamment de traite des personnes. Selon des parties prenantes de la société civile, cette restructuration a continué de permettre aux partenaires internationaux et aux ONG de coordonner avec plus d'efficacité les initiatives de lutte contre la traite dans le pays, et de se concentrer sur ces mesures. Au cours de la période visée par le présent rapport, en partenariat avec une organisation internationale, le gouvernement a coprésidé un groupe de travail mensuel sur la migration mixte pour établir une étroite coordination sur les sujets de la migration, du trafic illicite et de la traite des personnes. Le gouvernement a continué de fournir un appui en nature aux séances de formation sur la lutte contre la traite des personnes facilitées et financées par des organisations internationales. Le ministère de la Justice a envoyé en séminaires de formation sur des sujets généraux relatifs à la traite un nombre inconnu de juges, procureurs et conseillers.

Il a également mené, en coordination avec une organisation internationale, une série d'ateliers dans les régions rurales du pays autour de la Journée mondiale de la dignité des victimes de la traite. Par ailleurs, la police nationale a travaillé de concert avec une organisation internationale pour réviser et réformer son processus de repérage d'éventuels indicateurs de traite ; un nouveau cursus a ainsi été mis en place dans toutes les écoles de police de la capitale et des zones rurales du pays. De même, la gendarmerie a commencé des consultations pour remanier ses matériels de formation afin de repérer de manière plus précise les infractions de traite et d'enquêter à leur sujet, et créé une unité ayant pour mandat de protéger les femmes et les enfants contre les violences sexuelles et sexistes.

PROTECTION

Le gouvernement a renforcé ses efforts de protection des victimes de la traite. Il disposait de procédures officielles d'identification et d'aiguillage visant à orienter les responsables en matière d'identification proactive des victimes, mais ceux-ci ne les ont pas utilisées de manière cohérente ; dans la pratique, la population de Djibouti n'atteignant pas un million d'habitants, les responsables publics faisaient régulièrement appel à des points de contact de renom pour gérer les affaires de traite au lieu de suivre les procédures officielles. Au cours de la période visée par le présent rapport, les autorités ont identifié, sans l'assistance d'organisations internationales, 33 victimes potentielles de la traite pour les orienter vers une prise en charge, chiffre en augmentation par rapport aux 28 victimes identifiées de manière indépendante et aiguillées en conséquence l'année précédente. Pour chacune de ces 33 personnes, le gouvernement a travaillé avec une organisation internationale afin de leur apporter les services qui s'imposaient. Il a également continué de permettre à une organisation internationale de mener des tests de dépistage de la traite auprès de tous les migrants en transit dans le pays (dont un nombre inconnu étaient victimes potentielles de la traite) et a travaillé en partenariat avec elle pour fournir eau, nourriture et abri temporaire à des milliers de personnes au cours de la période visée par le présent rapport. Lors de cette période, les organismes publics pertinents ont, en étroite coopération avec une organisation internationale, facilité le rapatriement dans leurs pays d'origine respectifs de 4 220 migrants, en grande majorité venus d'Éthiopie. Certains d'entre eux auraient fait face à des situations de violence, de coercition ou d'exploitation alors qu'ils transitaient par différents pays, surtout le Yémen.

Depuis juin 2019, une ONG administrée dans le pays hébergeait, sur autorisation gouvernementale, des enfants des rues et migrants non accompagnés en situation d'extrême vulnérabilité dans le premier dortoir permanent et sûr de Djibouti, qui pouvait accueillir convenablement des victimes de la traite des personnes. Depuis l'inauguration de ce centre, cette ONG a dispensé des soins à 137 jeunes gens, dont certains étaient peut-être des victimes de la traite. Le gouvernement a également permis à une ONG et à d'autres organisations qui travaillent avec des orphelins d'héberger des mineurs pour la nuit dans leurs locaux respectifs ; il s'agissait en particulier d'enfants vulnérables qui dormaient auparavant dans les rues ou sur la plage de la Siesta, ancienne zone de traite notoire. Pendant l'année, il a fourni à ces organisations locales un soutien en nature, même si les ressources étaient limitées. En parallèle, les garde-côtes ont remis des vêtements et de la nourriture aux migrants vulnérables qui dérivait en mer avant de les transporter jusqu'à des services de prise en charge fournis par une organisation internationale, en général à Khor Angar. Le gouvernement a continué d'administrer et de financer trois Centres d'orientation et d'aide aux migrants (COAM), à Loyada, Obock et Khor Angar, disposant de bureaux et de lieux de séjour à court terme dotés en personnel et opérés par une organisation internationale dans le centre d'Obock le long des itinéraires souvent empruntés par les migrants. Depuis 2017, le ministère de la Santé fournit un médecin à plein temps formé pour identifier les indicateurs de la traite au centre de soutien psychosocial de l'Union nationale des femmes djiboutiennes, qui s'occupe d'affaires de traite, entre autres délits. Par ailleurs, au cours de l'année, des responsables sanitaires ont, en partenariat avec une organisation internationale, continué d'opérer cinq cliniques mobiles dans les régions critiques du pays, pour apporter des soins de santé à des centaines d'Éthiopiens transitant quotidiennement par Djibouti à destination du golfe Persique. En outre, en réponse à une étude de recherche qualitative visant à étudier la situation tragique des enfants des rues en situation de vulnérabilité, le ministère de la Femme et de la Famille a créé un plan d'action pour s'attaquer aux vulnérabilités spécifiques dévoilées par l'étude et signé un mémorandum d'accord avec une ONG locale pour fournir un soutien psychosocial et une surveillance aux enfants hébergés dans le premier et seul centre d'accueil de nuit du pays susmentionné.

Les ministères clés qui soutenaient les groupes vulnérables à la traite ont continué de faire preuve de transparence en matière de financement et fourni des ressources relativement importantes au cours de la période visée par le présent rapport dans

toute une gamme de services d'identification et de soutien pour les victimes potentielles de la traite. En 2019, le gouvernement a alloué plus de 110 millions de francs Djibouti (621 470 dollars des États-Unis), soit une baisse par rapport aux 140 millions de francs Djibouti (790 960 dollars É.-U.) alloués en 2018, pour les ministères, COAM, centres de transit et ONG locales pertinents qui opéraient des centres de soutien psychosocial ainsi que d'autres programmes, notamment une ligne d'appel d'urgence, afin d'aider les victimes potentielles de la traite. La loi de 2016 contre la traite des personnes comprenait des dispositions qui accordent aux victimes un titre de séjour soit temporaire pendant les procédures judiciaires, soit, si nécessaire, permanent, pour éviter leur expulsion vers des pays où elles pourraient être exposées à des représailles ou à des risques ; toutefois, le gouvernement n'a pas indiqué s'il avait fait usage de ces dispositions au cours de l'année visée par le présent rapport. En outre, la loi de 2016 imposait au gouvernement de fournir une aide juridique et un interprète aux victimes en sus de l'assistance psychologique, médicale et sociale. Aucun signalement n'indiquait que les pouvoirs publics auraient sanctionné des victimes de la traite pour des actes illicites commis sous la contrainte de leurs trafiquants ; cependant, en raison d'une mise en œuvre incohérente des procédures d'identification formelle des victimes, il se peut que certaines n'aient pas été identifiées en tant que telles dans le système d'application des lois.

PRÉVENTION

Le gouvernement a poursuivi ses efforts modestes de prévention de la traite des personnes. Au cours de la période visée par le présent rapport, le gouvernement a continué à réviser son plan d'action national 2015-2022 sans toutefois le rendre pleinement opérationnel, et ce pour la cinquième année de suite, notamment en raison du transfert bureaucratique laborieux des responsabilités du ministère de la Justice au ministère de l'Intérieur. Le site internet du ministère de la Justice a affiché tout au long de l'année les efforts de lutte contre la traite menés par le gouvernement et publié des articles sur la traite des personnes ainsi que sur la loi contre la traite en vigueur dans le pays. En collaboration avec le gouvernement allemand, le ministère de la Justice a mené une campagne de formation et de sensibilisation dans l'ensemble des régions intérieures de Djibouti afin de souligner la logistique et la méthodologie du mécanisme d'orientation en matière de traite pour les personnes qui vivent le long de l'axe migratoire. Un nombre inconnu de dirigeants communautaires et religieux ainsi que des membres du

personnel des forces de l'ordre djiboutiennes ont participé à tous les ateliers gérés et financés par le gouvernement. Fin 2019, les autorités du travail ont publié une série d'articles visant à attirer l'attention sur la législation relative au travail des enfants, notamment la traite des enfants. Le ministère de la Femme et de la Famille a diffusé sur son site internet et sur les stations de radio et chaînes de télévision locales des informations concernant sa ligne d'appel d'urgence sur les affaires de violences en milieu familial et de traite des personnes. Pour la première fois, cette ligne a signalé avoir reçu entre cinq et dix appels par jours, mais elle n'a pas indiqué combien d'appels concernaient spécifiquement la traite ou indiqué si cela avait permis d'identifier des trafiquants. Le gouvernement a fourni des efforts pour réduire la demande d'actes sexuels tarifés en accroissant la présence policière de nuit sur la plage de la Siesta, anciennement connue pour ses actes sexuels tarifés nocturnes, afin d'arrêter les clients. L'inspection générale a continué ses inspections publiques inopinées sur les sites des sociétés étrangères de recrutement et d'embauche de l'ensemble du pays. Au cours de la période visée par le présent rapport, le gouvernement a augmenté le nombre des inspections du travail signalées pour faire appliquer la législation relative à la lutte contre le travail forcé. En 2019, il a ainsi mené 103 inspections en tout dans la capitale et les régions d'Ali Sabieh, de Dikhil, de Tadjourah et d'Obock. L'institut diplomatique du gouvernement a dispensé une formation au personnel diplomatique djiboutien sur les questions ayant trait aux droits de l'homme et à la traite des personnes avant leur déploiement dans le cadre de missions à l'étranger. Des professeurs de langues anglaise et amharique à ce centre de formation ont inclus des informations sur la traite, y compris la servitude domestique, dans leur matériel pédagogique.

CARACTÉRISTIQUES DE LA TRAITE DES PERSONNES

Comme indiqué au cours des cinq dernières années, des trafiquants exploitent des ressortissants djiboutiens et étrangers sur le territoire national. Des hommes, des femmes et des enfants, migrants économiques souvent sans papiers originaires en majorité d'Éthiopie et de Somalie, transitent par Djibouti pour se rendre volontairement au Yémen et ailleurs au Moyen-Orient, surtout en Arabie saoudite. Une fois arrivés à destination, un nombre inconnu de ces migrants clandestins sont assujettis à l'exploitation sexuelle et au travail forcé ; ils courent aussi un risque accru de tomber victimes de la traite à différents points de transit, surtout au Yémen. Les migrants économiques transitent également par Djibouti pour rentrer dans leurs pays d'origine respectifs. Selon les estimations du gouvernement et une

organisation internationale, en 2019, environ 160 000 personnes sont passées de la Corne de l'Afrique au Yémen par voie maritime, chiffre annuel le plus élevé de ces dix dernières années. Au cours de la période visée par le rapport précédent, environ 91 500 migrants éthiopiens ont transité par Djibouti (dont la population s'élève à un million d'habitants), soit plus de 300 par jour, imposant une pression sensible sur les ressources publiques déjà limitées. Outre cet afflux important de migrants, la guerre civile au Yémen a continué de voir des gens fuir le pays pour rejoindre Djibouti ; des migrants ont volontairement fui ou ont été expulsés d'Aden illégalement et par la force ; un grand nombre ont dit avoir subi des sévices physiques et pourraient avoir été victimes de la traite. Au cours de l'année précédente, le gouvernement a permis à environ 37 500 personnes de diverses nationalités d'entrer librement sur son territoire pour y trouver refuge, comme il le fait depuis le début de la guerre au Yémen en 2015 ; certains de ces réfugiés avaient été assujettis à différents types d'exploitation avant de rallier Djibouti. En raison de l'instabilité politique prolongée en Éthiopie, des nombreux Éthiopiens, notamment des mineurs non accompagnés, ont continué le voyage à pied de leur pays jusqu'à Djibouti, soit pour y demander l'asile avec leur famille, soit pour poursuivre leur route jusqu'à d'autres pays du golfe Persique, d'où une augmentation d'environ 2 500 du nombre de réfugiés dans les camps, où les conditions difficiles et de surpeuplement continuaient de les rendre vulnérables à la traite. Pour la première fois depuis dix ans, une organisation internationale a observé qu'il y avait plus d'Éthiopiens de la région du Tigré qui transitaient pas Djibouti que de la région d'Oromia et a signalé une augmentation du nombre de femmes et d'enfants dans le flux migratoire mixte.

Au cours de la période visée par le présent rapport, des responsables publics ont continué d'identifier des mineurs en situation de vulnérabilité dans la capitale, surtout le long de la rue de la plage de la Siesta. Des femmes et des enfants des rues djiboutiens et migrants sont vulnérables à la traite à des fins d'exploitation sexuelle dans la capitale, sur l'axe routier reliant Djibouti à l'Éthiopie, ainsi qu'à Obock, principal point de départ et d'arrivée pour le Yémen. Des réseaux de passeurs, dont certains sont djiboutiens, exigent parfois des loyers exorbitants ou enlèvent et détiennent des migrants, notamment des enfants, qui transitent par Djibouti, pour obtenir des rançons. Les parents contraignent parfois leurs enfants à mendier dans les rues pour compléter les revenus de la famille ; des enfants pourraient également voyager depuis des pays étrangers, notamment l'Éthiopie et la Somalie, pour mendier à Djibouti.

