



GRETA

Groupe d'Experts sur la lutte
contre la traite des êtres humains

GRETA(2015)18

Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Suisse

Premier cycle d'évaluation

Adopté le 3 juillet 2015

Publié le 14 octobre 2015

Secrétariat de la Convention du Conseil de l'Europe
sur la lutte contre la traite des êtres humains
(GRETA et Comité des Parties)
Conseil de l'Europe
F- 67075 Strasbourg Cedex
France
Tél : + 33 (0)3 90 21 52 54

trafficking@coe.int
www.coe.int/trafficking/fr

Table des matières

Préambule	5
Résumé général	7
I. Introduction	9
II. Cadre national de la lutte contre la traite des êtres humains en Suisse	11
1. Aperçu de la situation actuelle en matière de traite des êtres humains en Suisse	11
2. Aperçu du cadre juridique et politique de la lutte contre la traite des êtres humains	11
a. Cadre juridique	11
b. Plan d'action national	12
3. Aperçu du cadre institutionnel de la lutte contre la traite des êtres humains	13
a. Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT)	13
b. Forces de police judiciaire fédérale, cantonales et municipales	13
c. Autorités de poursuite.....	14
d. Tables rondes cantonales sur la lutte contre la traite	14
e. ONG, autres acteurs de la société civile et organisations internationales	14
III. Mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Suisse	16
1. Intégration dans le droit interne des concepts de base et des définitions figurant dans la Convention	16
a. Application à la lutte contre la traite d'une approche fondée sur les droits humains.....	16
b. Définitions des termes « traite des êtres humains » et « victime de la traite » en droit suisse	17
<i>i. Définition du terme « traite des êtres humains »</i>	17
<i>ii. Définition du terme « victime de la traite »</i>	20
c. Approche globale de la lutte contre la traite des êtres humains, coordination de tous les acteurs et de toutes les mesures et coopération internationale.....	20
<i>i. Approche globale et coordination</i>	20
<i>ii. Formation des professionnels concernés</i>	24
<i>iii. Collecte de données et recherches</i>	25
<i>iv. Coopération internationale</i>	26
2. Mise en œuvre par la Suisse de mesures de prévention de la traite des êtres humains	28
a. Mesures de sensibilisation.....	28
b. Mesures visant à décourager la demande	30
c. Initiatives sociales, économiques et autres à l'intention des groupes vulnérables à la traite	32
d. Mesures aux frontières destinées à prévenir la traite et mesures permettant les migrations légales.....	33
e. Mesures visant à assurer la qualité, la sécurité et l'intégrité des documents de voyage et d'identité.....	34
3. Mise en œuvre par la Suisse de mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite des êtres humains	35
a. Identification des victimes de la traite des êtres humains.....	35
b. Assistance aux victimes.....	39
c. Délai de rétablissement et de réflexion	42
d. Permis de séjour	43
e. Indemnisation et recours	45
f. Rapatriement et retour des victimes	46

4. Mise en œuvre par la Suisse de mesures concernant le droit pénal matériel, les enquêtes, les poursuites et le droit procédural	47
a. Droit pénal matériel	47
b. Non-sanction des victimes de la traite	49
c. Enquêtes, poursuites et droit procédural	50
d. Protection des victimes et des témoins.....	52
5. Conclusion.....	53
Annexe I : Liste des propositions du GRETA.....	55
Annexe II : Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations	60
Commentaires du Gouvernement	62

Préambule

Dans la mesure où la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention ») et son mécanisme de suivi pour évaluer sa mise en œuvre sont relativement récents, il semble opportun de décrire succinctement leurs principales caractéristiques au début de chaque premier rapport sur une Partie à la Convention.

Suite à une série d'initiatives du Conseil de l'Europe dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains, la Convention a été adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 3 mai 2005. Elle est entrée en vigueur le 1er février 2008. C'est un instrument juridiquement contraignant qui s'inscrit dans le prolongement des instruments internationaux existants. La Convention va cependant au-delà des normes minimales contenues dans d'autres instruments internationaux et vise à renforcer la protection qu'ils instaurent.

La principale valeur ajoutée de la Convention tient à son approche de la traite fondée sur les droits humains et à l'importance qu'elle attache à la protection des victimes. La Convention définit clairement la traite comme étant d'abord et avant tout une violation des droits humains des victimes, une atteinte à leur dignité et à leur intégrité, qui appelle à renforcer les dispositifs de protection de toutes les victimes. La Convention possède en outre un vaste champ d'application qui couvre toutes les formes de traite (nationale ou transnationale, liée ou non à la criminalité organisée) et toutes les personnes victimes de la traite (femmes, hommes et enfants). Les formes d'exploitation couvertes par la Convention sont au minimum l'exploitation sexuelle, l'exploitation par le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude et le prélèvement d'organes.

Compte tenu de la dimension mondiale du phénomène de la traite, l'un des principaux objectifs de la Convention est de promouvoir la coopération internationale dans le domaine de la lutte contre la traite. À cet égard, il convient de relever que la Convention ne se limite pas aux États membres du Conseil de l'Europe ; les États non membres et l'Union européenne peuvent également y adhérer.

Pour être efficace, et compte tenu des formes que peut prendre la traite, la stratégie de lutte doit être fondée sur une approche coordonnée et multidisciplinaire intégrant la prévention de la traite, la protection des droits des victimes et la poursuite des trafiquants. La Convention comporte plusieurs dispositions dans chacun de ces trois domaines et fait obligation aux États de prendre des mesures appropriées en partenariat avec la société civile et en coopération avec d'autres États.

En ce qui concerne la prévention, les mesures prévues par la Convention comprennent des campagnes d'information à l'intention des personnes vulnérables, des mesures visant à décourager la demande, et des mesures de contrôle aux frontières axées sur la prévention et la détection de la traite.

Dans le domaine de la protection et de la promotion des droits des victimes, la Convention prévoit que les victimes de la traite doivent être identifiées et reconnues comme telles pour leur éviter d'être traitées comme des migrants en situation irrégulière ou comme des délinquants par la police et les pouvoirs publics. Les Parties sont tenues d'aider les victimes à se rétablir physiquement et psychologiquement, ainsi qu'à réintégrer la société. En outre, en vertu de la Convention, les victimes ont droit à un délai d'au moins 30 jours pour se rétablir, échapper à l'influence des trafiquants, et prendre la décision de coopérer ou non avec les autorités. Un permis de séjour renouvelable doit leur être accordé si leur situation personnelle ou leur participation à une enquête judiciaire l'exigent. Enfin, la Convention garantit aux victimes le droit d'être indemnisées et établit les conditions de leur retour ou de leur rapatriement en tenant dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité.

En matière pénale, la Convention énonce plusieurs obligations de droit procédural et matériel imposant aux Parties de faire en sorte que les trafiquants fassent l'objet de poursuites effectives et de sanctions proportionnées et dissuasives. Une attention particulière est accordée à la protection des victimes et des témoins dans le cadre des enquêtes et des procédures judiciaires. Les Parties doivent également prévoir la possibilité de ne pas infliger de sanctions aux victimes pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes.

Une autre valeur ajoutée de la Convention tient à son mécanisme de suivi mis en place pour superviser la mise en œuvre des obligations qu'elle contient, et qui se compose de deux piliers : le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) et le Comité des Parties.

Le GRETA est composé de 15 membres indépendants et impartiaux, choisis pour leur compétences reconnues dans les domaines des droits humains, de l'assistance et de la protection aux victimes et de la lutte contre la traite des êtres humains ou en raison de leur expérience professionnelle dans les domaines couverts par la Convention. Le GRETA est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention en suivant une procédure divisée en cycles. Au début de chaque cycle, le GRETA détermine de façon autonome les dispositions de la Convention à évaluer et définit les moyens les plus appropriés pour mener son évaluation, suivant les Règles concernant la procédure d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties adoptées par le GRETA lors de sa 2^e réunion (16-19 juin 2009). Sur décision du GRETA, le premier cycle d'évaluation est d'une durée de quatre ans et commence au début de l'année 2010 pour se terminer à la fin de l'année 2013.

Le GRETA est en droit d'utiliser différentes méthodes pour collecter des informations dans le cadre de son travail de suivi. Dans un premier temps, il envoie un questionnaire détaillé aux autorités de la Partie soumise à évaluation. D'autre part, le GRETA peut demander des informations complémentaires aux autorités nationales. La Convention impose aux Parties de coopérer avec le GRETA pour lui fournir les informations demandées. La société civile est elle aussi une source d'information importante. De fait, le GRETA entretient des contacts avec différentes organisations non gouvernementales qui peuvent fournir des informations pertinentes. En outre, le GRETA peut décider d'effectuer une visite dans le pays concerné afin de collecter des informations complémentaires ou d'évaluer la mise en œuvre pratique des mesures adoptées. Une telle visite permet au GRETA de rencontrer directement les milieux concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de se rendre dans les structures où les victimes de la traite peuvent trouver protection et assistance, et sur d'autres lieux concernés. Enfin, le GRETA peut décider d'organiser des auditions d'acteurs de la lutte contre la traite.

Les rapports d'évaluation du GRETA sont ainsi le résultat d'une collecte d'informations auprès de sources diverses. Ils comportent un examen de la situation au regard des mesures prises par la Partie concernée pour lutter contre la traite des êtres humains, et des suggestions quant aux moyens d'améliorer la mise en œuvre de la Convention et de traiter les éventuels problèmes détectés. Le GRETA n'est pas lié, dans son évaluation, par la jurisprudence d'organes judiciaires ou quasi judiciaires agissant dans le même domaine, mais il peut l'utiliser comme point de départ ou à titre de référence. Les rapports sont rédigés dans un esprit coopératif et visent à soutenir les efforts menés par les États. Ils peuvent encourager les changements initiés par les autorités nationales et confirmer la légitimité des politiques internes. Compte tenu de sa composition, qui réunit plusieurs disciplines et plusieurs nationalités, et grâce à son approche indépendante, le GRETA fait entendre une voix internationale, professionnelle et impartiale.

Concernant la procédure d'établissement des rapports, le GRETA examine un projet de rapport sur chaque Partie en session plénière. Le rapport est transmis aux gouvernements concernés pour commentaires. Les commentaires sont pris en compte par le GRETA pour établir le rapport final. Celui-ci est adopté en session plénière et transmis à la Partie concernée, qui est invitée à soumettre ses commentaires finaux dans un délai d'un mois. A l'expiration du délai, le rapport et les conclusions du GRETA sont rendus publics, accompagnés des commentaires finaux éventuels de la Partie concernée. Ils sont également envoyés au Comité des Parties. Ainsi s'achève la tâche du GRETA à l'égard de la Partie concernée dans le cadre du premier cycle d'évaluation, mais ce n'est que le premier chapitre d'un dialogue permanent entre le GRETA et les autorités du pays.

Le second pilier du mécanisme de suivi est le Comité des Parties qui est composé des représentants au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe des États membres Parties à la Convention et des représentants des Parties à la Convention qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe. Sur la base des rapports du GRETA, le Comité des Parties peut adopter des recommandations indiquant les mesures à prendre par la Partie concernée pour mettre en œuvre les conclusions du GRETA.

Résumé général

Les autorités suisses ont pris plusieurs mesures importantes pour développer le cadre juridique et politique de la lutte contre la traite des êtres humains. Outre le fait d'ériger en infraction la traite, la législation accorde un certain nombre de droits aux victimes. Le premier plan d'action national contre la traite des êtres humains, qui a été adopté en 2012, couvre différents aspects de la lutte contre la traite. Au niveau fédéral, le Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT), qui a été créé en 2003, coordonne l'action des différents acteurs et implique la participation d'organisations non gouvernementales. Plusieurs groupes de travail ont été créés dans le cadre du SCOTT afin de faciliter la mise en œuvre du plan d'action national, dont un certain nombre ont été suspendus faute de moyens. Aussi le GRETA exhorte-t-il les autorités suisses à affecter des ressources suffisantes au SCOTT pour lui permettre d'atteindre les objectifs fixés dans le plan d'action national. LE GRETA appelle aussi les autorités à renforcer leur action pour faire face à la traite des enfants et à la traite aux fins d'exploitation par le travail.

Un certain nombre d'aspects de la lutte contre la traite des êtres humains relèvent de la compétence des cantons. La plupart des cantons ont établi des mécanismes de coordination auxquels participent les principaux acteurs. Néanmoins, dans huit cantons, il n'existe pas de mécanisme de coordination ; le GRETA souligne la nécessité de combler ce vide.

En tant que pays de destination, la Suisse a soutenu des activités de prévention dans un certain nombre de pays d'origine. Néanmoins, peu de mesures de sensibilisation ont été prises en Suisse même et le GRETA considère qu'il faudrait mener des campagnes d'information et de sensibilisation sur les différentes formes de traite. Des mesures législatives ont été prises pour faire face à des situations dans lesquelles il existe des risques d'exploitation par le travail et une attention particulière est accordée aux abus liés au travail domestique dans les foyers de diplomates. Le GRETA appelle les autorités suisses à renforcer leurs efforts visant à décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite et à prendre des mesures pour réduire la vulnérabilité des groupes particulièrement exposés à la traite tels que les personnes exerçant la prostitution, les mineurs non accompagnés, les migrants et les demandeurs d'asile.

Il n'existe pas de processus formel d'identification s'appliquant dans toute la Suisse. Dans les cantons possédant une table-ronde sur l'action anti-traite, une coordination des différents acteurs est en place pour l'identification des victimes et leur orientation vers l'assistance. Toutefois, le GRETA exhorte les autorités suisses à prendre des mesures supplémentaires afin de veiller à ce que toute victime de la traite soit convenablement identifiée et puisse bénéficier des mesures de protection prévues par la Convention. Une attention particulière devrait être portée aux victimes de la traite aux fins de travail forcé ; à cet égard, le GRETA salue le fait que, dans certains cantons, l'inspection du travail et les syndicats font déjà partie des tables rondes. Le GRETA appelle également les autorités suisses à renforcer l'identification des victimes parmi les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile. En outre, les autorités devraient définir une procédure d'identification qui tienne compte de la spécificité de la situation des enfants victimes de la traite, en y associant notamment des spécialistes de l'enfance et un personnel qualifié.

L'assistance aux victimes de la traite relève de la compétence des cantons. Le GRETA est inquiet qu'il puisse exister des différences quant au niveau d'assistance entre cantons et exhorte les autorités suisses à faire en sorte que toutes les mesures d'assistance prévues par la Convention soient garanties en pratique aux victimes de la traite dans l'ensemble du pays. Il n'y a pas à l'heure actuelle de foyers d'hébergement pour les hommes victimes de la traite, ni de structures adaptées spécifiquement aux enfants victimes de la traite. Le GRETA exhorte donc les autorités suisses à veiller à ce qu'un hébergement adéquat et une assistance adaptée soient fournis à toute victime de la traite et, en conséquence, qu'un nombre suffisant de places soient disponibles dans l'ensemble du pays. En outre, les enfants victimes de la traite devraient bénéficier d'une assistance dédiée et adaptée à leurs besoins.

Le GRETA note qu'il existe des différences entre cantons relativement à l'octroi de délais de rétablissement et de réflexion ainsi que la délivrance de permis de séjour et appelle les autorités suisses à poursuivre leurs efforts de formation et d'orientation pour faire en sorte que les victimes de la traite puissent bénéficier en pratique de ces droits.

Tout en saluant l'existence d'un cadre d'indemnisation par l'État accessible aux victimes de la traite, le GRETA considère que des efforts supplémentaires devraient être entrepris pour assurer un accès effectif à une indemnisation de la part des trafiquants. Il est demandé aux autorités de tirer pleinement parti, dans le contexte des affaires de traite, de la législation existante relative à la saisie et la confiscation des avoirs d'origine criminelle.

Le GRETA salue l'existence d'un cadre pour le retour volontaire des victimes de la traite et considère que les autorités suisses devraient prendre des mesures pour veiller à ce que les victimes de la traite qui sont des migrants en situation irrégulière ne fassent pas l'objet de retours forcés.

Le GRETA appelle également les autorités suisses à adopter une disposition spécifique de non-sanction des victimes de la traite pour leur implication dans des actes illicites, lorsque ces derniers ont été commis sous la contrainte, ou bien à diffuser des orientations à l'intention des procureurs afin qu'ils détectent les victimes possibles de la traite de manière proactive.

Le GRETA considère que la spécialisation et la formation des juges et procureurs à la traite des êtres humains devraient être améliorées afin de faire en sorte que les infractions de traite fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites effectives, menant à des sanctions proportionnées et dissuasives.

Enfin, le GRETA salue l'existence de programmes de protection des témoins accessibles aux victimes de la traite depuis la récente adoption de la loi fédérale sur la protection extra-procédurale des témoins et invite les autorités suisses à faire en sorte que les victimes bénéficient de mesures de protection à chaque fois que cela s'avère nécessaire.

I. Introduction

1. La Suisse a déposé l'instrument de ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (la Convention) le 17 décembre 2012. La Convention est entrée en vigueur en Suisse le 1er avril 2013¹.

2. Ainsi que le prévoit l'article 36, paragraphe 1 de la Convention, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention par les Parties. Le GRETA s'acquitte de cette tâche conformément à la procédure décrite à l'article 38 de la Convention et aux Règles concernant la procédure d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties.

3. Conformément à l'article 38 de la Convention, le GRETA a examiné les mesures prises par la Suisse pour mettre en œuvre les dispositions de la Convention. Le « Questionnaire pour l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties - Premier cycle d'évaluation » a été envoyé aux autorités suisses le 1er avril 2014. La réponse au questionnaire devait être soumise pour le 1er août 2014. Les autorités suisses ont soumis leur réponse le 31 juillet 2014.

4. Le GRETA a préparé le présent rapport en utilisant la réponse au questionnaire soumise par les autorités suisses, d'autres informations collectées par le GRETA et des informations reçues de la part de la société civile. En outre, il a effectué une visite d'évaluation en Suisse du 29 septembre au 3 octobre 2014. La délégation se composait des personnes suivantes :

- M. Nicolas Le Coz, Président du GRETA,
- Mme Alina Braşoveanu, 1re Vice-Présidente du GRETA,
- M. Gerald Dunn, administrateur, Secrétariat de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains,
- M. Markus Lehner, administrateur, Secrétariat de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

5. Au cours de la visite, la délégation du GRETA a rencontré la directrice de l'Office fédéral de la police, Mme Nicoletta della Valle, des représentants des autorités et des organismes publics fédéraux compétents, ainsi que des parlementaires de l'Assemblée fédérale (Parlement suisse). En outre, la délégation a eu des entretiens avec des représentants des autorités de plusieurs cantons (Bâle campagne, Bâle ville, Berne, Fribourg, Genève, Vaud et Zurich). Ces entretiens (voir annexe II) se sont déroulés dans un esprit d'étroite coopération.

6. La délégation du GRETA a tenu des réunions séparément avec des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG), de syndicats, et du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH). Elle a également rencontré un représentant du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Par ailleurs, un représentant de l'OIM Berne-Suisse était présent à l'une des réunions organisées par les autorités suisses. Le GRETA leur sait gré des informations reçues.

7. Par ailleurs, dans le contexte de la visite d'évaluation en Suisse, la délégation du GRETA s'est rendue dans deux foyers, à Genève et Zurich ; ces foyers gérés par des ONG offrent hébergement et assistance à des femmes victimes de la traite. La délégation a également visité le Centre d'enregistrement et de procédure d'asile de Bâle.

¹ La Convention en tant que telle est entrée en vigueur le 1er février 2008, à la suite de sa 10e ratification.

8. Le GRETA souhaite souligner la qualité de l'assistance fournie par la personne de contact nommée par les autorités suisses, M. Boris Mesaric, responsable du Bureau de direction du Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT), qui relève de l'Office fédéral de la police (fedpol), et par M. Laurent Knubel, responsable suppléant du Bureau de direction du SCOTT.

9. Le GRETA a adopté le projet du présent rapport à sa 22e réunion (16-20 mars 2015) et l'a soumis aux autorités suisses pour commentaires le 20 avril 2015. Les commentaires des autorités ont été reçus le 22 juin 2015 et ont été pris en compte par le GRETA lors de l'élaboration de son rapport d'évaluation final, qu'il a adopté à sa 23e réunion (29 juin – 3 juillet 2015).

II. Cadre national de la lutte contre la traite des êtres humains en Suisse

1. Aperçu de la situation actuelle en matière de traite des êtres humains en Suisse

10. La Suisse est un pays de destination et de transit pour les victimes de la traite des êtres humains. Selon les informations fournies par les autorités suisses, fondées sur les statistiques policières de criminalité, le nombre de victimes identifiées s'élevait à 37 en 2011 (33 femmes, 3 hommes et 1 enfant), 61 en 2012 (58 femmes, 2 hommes et 1 enfant) et 44 en 2013 (37 femmes, 5 hommes et 2 enfants). Entre 2011 et 2013, les principaux pays d'origine des victimes étaient la Thaïlande (32 victimes), la Hongrie (24 victimes), la Roumanie (19 victimes), la République Dominicaine (14 victimes), la Bulgarie (13 victimes) et le Brésil (7 victimes). S'agissant des statistiques pour 2014, 35 victimes ont été identifiées (26 victimes de sexe féminin et 9 de sexe masculin, dont 2 enfants)

11. Les données communiquées par les autorités suisses sur les victimes identifiées ne sont pas ventilées par type d'exploitation. Elles concerneraient principalement des victimes d'exploitation sexuelle (hormis dans le canton de Genève où la servitude domestique fait l'objet d'une attention particulière). Des cas possibles de traite aux fins de travail forcé et de mendicité forcée ont été signalés par différents interlocuteurs mais n'ont que très rarement entraîné l'identification de victimes de la traite. D'autre part, un cas de traite aux fins de prélèvement d'organes a été détecté et déjoué à Genève (voir paragraphe 119).

2. Aperçu du cadre juridique et politique de la lutte contre la traite des êtres humains

a. Cadre juridique

12. Au niveau international, outre la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, la Suisse a ratifié la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et son Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (tous deux ratifiés en 2006). La Suisse est également Partie à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et à son Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (ratifiés respectivement en 1997 et 2006) ; à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et à son protocole facultatif (ratifiés respectivement en 1997 et 2008), ainsi qu'à des conventions élaborées sous l'égide de l'Organisation internationale du travail (OIT)². Enfin, la Suisse a adhéré à plusieurs conventions du Conseil de l'Europe dans le domaine pénal qui sont pertinentes en matière de traite des êtres humains³.

² Convention (n° 29) sur le travail forcé ou obligatoire, Convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé et Convention (n° 182) sur l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination et Convention (n° 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques.

³ En particulier la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et son deuxième additionnel, la Convention européenne d'extradition et ses deux premiers protocoles additionnels et la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes.

13. La Suisse est un État fédéral formé de 26 cantons qui conservent tous les pouvoirs et compétences qui ne sont pas délégués par la Constitution suisse à la Confédération. Chaque canton possède ses propres organes législatifs et exécutifs ainsi que son propre système judiciaire et est compétent en matière de police et de poursuites judiciaires comme d'aide sociale, de santé et de politiques sociales. Le code pénal suisse (CP), dont l'article 182 érige la traite des êtres humains en infraction pénale, s'applique toutefois dans l'ensemble du pays. Le droit interne relatif à la traite qui s'applique dans l'ensemble du pays comprend :

- la loi fédérale sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20) du 16 décembre 2005, qui prévoit la possibilité de déroger aux conditions d'admission afin de régulariser le séjour des victimes ou des témoins de la traite et qui détermine l'octroi de programmes d'aide au retour et à la réintégration aux victimes de la traite ;
- l'ordonnance du Conseil fédéral relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA ; RS 142.201) du 24 octobre 2007, qui encadre le séjour des victimes et des témoins de la traite durant la période de réflexion, dans le cadre de poursuites pénales visant des trafiquants et dans des cas individuels d'extrême gravité ;
- la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI ; RS 312.5) du 23 mars 2007, qui régit l'assistance et le soutien apportés aux victimes de la traite et est complétée par l'ordonnance du Conseil fédéral sur l'aide aux victimes d'infractions (OAVI ; RS 312.51) du 27 février 2008 ;
- le code de procédure pénale (CPP ; RS 312.0) du 5 octobre 2007, qui définit entre autres les mesures de protection des victimes et des témoins de la traite lors des procédures pénales ;
- la loi fédérale sur la protection extraprocédurale des témoins (Ltém ; RS 312.2) du 23 décembre 2011, qui régit la protection des victimes et des témoins de la traite intervenant dans des procédures pénales, en dehors des actes de procédure à proprement parler et après la clôture de la procédure, et est complétée par l'ordonnance du Conseil fédéral sur la protection extraprocédurale des témoins (Otém ; RS 312.21) du 7 novembre 2012 ;
- l'ordonnance du Conseil fédéral sur les mesures de prévention des infractions liées à la traite des êtres humains (ou ordonnance contre la traite des êtres humains ; RS 311.039.3) du 23 octobre 2013, qui permet à la Confédération de mettre en place ou de soutenir financièrement des mesures de prévention destinées à lutter contre la traite.

b. Plan d'action national

14. Le premier plan d'action national contre la traite des êtres humains a été approuvé par le Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) le 1er octobre 2012, pour la période 2012 à 2014. Il prévoit quelques 20 mesures en matière de prévention, de poursuite pénale, de protection des victimes et de partenariats. Des représentants de différents départements de la Confédération, des cantons et d'ONG ont participé à son élaboration au sein du SCOTT.

3. Aperçu du cadre institutionnel de la lutte contre la traite des êtres humains

a. Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT)

15. Le SCOTT a été créé le 1er janvier 2003. Il assure la coordination des activités anti-traite des autorités et des organismes publics compétents. Il se compose d'un Organe de pilotage (composition plénière), de groupes de travail (composition restreinte, avec la participation d'experts externes) et d'un Bureau de direction.

16. L'Organe de pilotage est l'instance décisionnelle du SCOTT ; il se compose de représentants des autorités fédérales (Département fédéral des affaires étrangères, Corps des gardes-frontière, Ministère public de la Confédération, Secrétariat d'État aux migrations, Office fédéral de la justice, Office fédéral de la police, Secrétariat d'État à l'économie), des autorités cantonales (Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse, Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse, Conférence suisse des délégué(e)s à l'égalité entre femmes et hommes, Conférence suisse des offices de liaison de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions, Association des services cantonaux de migration), des ONG (FIZ, Centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes, Fondation « Au Cœur des Grottes », Fondation Suisse pour la Protection de l'Enfant/ECPAT Suisse) et de l'OIM Berne-Suisse. L'Organe de pilotage définit la feuille de route du SCOTT et contrôle la conception et la mise en œuvre des mesures anti-traite par les différents membres. Plusieurs groupes de travail ont été créés au sein du SCOTT afin de faciliter la réalisation des différents objectifs du plan d'action national, qui concernent notamment la traite des enfants, l'exploitation par le travail, la sensibilisation et l'assistance aux victimes de la traite (voir paragraphe 49).

17. Le Bureau de direction est rattaché aux services centraux de l'Office fédéral de la police (fedpol) ; il se compose de quatre agents à temps plein (le responsable, le responsable suppléant, un chercheur et un assistant administratif) et de deux agents à temps partiel qui s'occupent respectivement de l'ordonnance contre la traite des êtres humains et de la coordination d'une éventuelle future campagne nationale de lutte contre la traite (voir paragraphe 94). Le Bureau de direction met en réseau les acteurs de la lutte contre la traite et coordonne leurs activités, contribue à améliorer la connaissance du cadre législatif de la lutte contre la traite et participe à l'échange d'informations au sein des groupes d'experts et de travail. Le Bureau de direction est représenté dans les tables rondes cantonales sur la lutte contre la traite (voir paragraphe 21).

b. Forces de police judiciaire fédérale, cantonales et municipales

18. Le Commissariat V – Traite d'êtres humains / trafic de migrants, rattaché à la Police judiciaire fédérale au sein de fedpol, est en charge de l'échange d'informations de police judiciaire au niveau national, y compris entre les cantons, ainsi qu'à l'échelle internationale. Les demandes soumises par d'autres pays sont transmises aux cantons compétents et le Commissariat V prête assistance aux autorités de police selon les besoins. Il assure également la coordination des procédures pénales qui concernent plusieurs cantons ou d'autres pays. Le Commissariat V compte actuellement 13 agents.

19. La police municipale de Zurich possède un service spécialisé en matière de traite aux fins d'exploitation sexuelle, le Groupe d'enquête contre la traite des êtres humains, qui est composé d'une unité de reconnaissance de deux agents qui contrôlent de manière régulière les lieux où la prostitution a lieu, une unité de trois officiers traitant de suspects de traite et une autre unité de deux agents s'occupant des victimes. Le canton de Vaud possède un service spécialisé dans le secteur de la prostitution, la CIPRO (Cellule investigation prostitution de la Police Cantonale), composée de six officiers de police, qui détecte des victimes d'exploitation sexuelle. Dans les cantons de Bâle-Ville, de Genève, du Tessin et de Zurich, la police dispose d'unités chargées spécifiquement du milieu prostitutionnel qui peuvent détecter des victimes de prostitution forcée (voir paragraphes 92 et 119). Les autres cantons ne possèdent pas d'unité spécialisée dans les enquêtes de traite mais la grande majorité a des officiers de police qui ont suivi une formation sur la lutte contre la traite.

c. Autorités de poursuite

20. La poursuite des affaires de traite relève des compétences cantonales hormis lorsque ces affaires présentent une dimension de crime organisé ; cela est rarement le cas, la notion définie dans le code pénal étant interprétée de manière restrictive dans la jurisprudence (voir paragraphe 192). Le Procureur général de Suisse, qui représente l'autorité de poursuite fédérale, et la Conférence des procureurs de Suisse (CPS), qui représente les autorités de poursuite cantonales, ont signé en 2013 une recommandation commune sur la coopération dans le domaine de la lutte contre la criminalité complexe, notamment la traite. Dans ce contexte, les ministères publics de différents cantons ont dressé une liste avec les noms de procureurs responsables de la conduite des procédures portant sur des cas de traite.

d. Tables rondes cantonales sur la lutte contre la traite

21. Parmi les 26 cantons suisses, 18 (Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne, Fribourg, Genève, Lucerne, Neuchâtel, Obwald, Schwytz, Saint-Gall, Soleure, Thurgovie, Tessin, Valais, Vaud, Zoug et Zurich) ont mis en place des tables rondes consacrées à la lutte contre la traite, qui réunissent différents acteurs (notamment la police, les parquets, les autorités en charge des migrations et les ONG) en vue de renforcer leur coopération. La composition des tables rondes et la fréquence des réunions varient d'un canton à l'autre (voir paragraphe 52). Dans les neuf autres cantons (Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Glaris, Grisons, Jura, Nidwald, Schaffhouse, Uri et Zoug), il n'existe actuellement aucun mécanisme de coordination de la lutte contre la traite.

e. ONG, autres acteurs de la société civile et organisations internationales

22. En Suisse, deux ONG servent d'interlocuteurs centraux pour les autres ONG sur les questions relatives aux victimes de la traite : le FIZ (Centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes), basée à Zurich, et la Fondation « Au Cœur des Grottes », basée à Genève. Le FIZ offre une assistance et un hébergement dans le cadre d'un foyer destiné aux femmes victimes de la traite qui ont été identifiées non seulement à Zurich mais aussi dans plusieurs cantons germanophones. Cette ONG a conclu des protocoles d'accord avec neuf cantons ainsi que des accords informels avec deux autres cantons pour l'hébergement de victimes de la traite (Argovie, Berne, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Fribourg, Lucerne, Saint-Gall, Soleure, Schwyz, Thurgovie et Zurich) ; elle siège aux tables rondes de ces cantons, hormis celle de Fribourg⁴. D'autre part, le FIZ travaille en coopération étroite, dans différents cantons, avec plusieurs ONG qui détectent des victimes de la traite (notamment Antenna MayDay dans le Tessin, Xenia à Berne et LISA à Lucerne et Schwytz). La Fondation « Au Cœur des Grottes » gère un foyer et propose une assistance principalement pour les femmes victimes de la traite identifiées à Genève mais aussi, occasionnellement, dans les cantons francophones voisins. À la fois le FIZ et « Au Cœur des Grottes » mènent des activités de sensibilisation, y compris dans le cadre des programmes organisés par les autorités.

23. ECPAT Suisse/Réseau suisse des droits de l'enfant promeut la sensibilisation à la traite des enfants, notamment dans le cadre du SCOTT et de son groupe de travail sur la traite des enfants (voir paragraphe 16), dont il assure la présidence, et participe à des initiatives relatives à l'aide aux enfants victimes de la traite telles que le projet Agora (voir paragraphe 121).

⁴ Au moment de l'adoption du rapport, le FIZ s'est retiré des tables rondes de Bâle-Ville et Bâle-Campagne.

24. Plusieurs autres ONG, comme Aspasia à Genève et Fleur de Pavé à Lausanne, s'occupent des droits des personnes exerçant la prostitution et peuvent détecter des victimes potentielles de la traite aux fins d'exploitation sexuelle. D'autres ONG, comme l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) et *Beratungsstelle für Asylsuchende der Region Basel* (BAS, Service pour les demandeurs d'asile de la région de Bâle), s'occupent des demandeurs d'asile et peuvent détecter des victimes de la traite parmi ces personnes.

25. Certains syndicats, tels que l'UNIA, la SIT et la CGAS travaillent également sur la question de la traite et de l'exploitation par le travail et fournissent des informations et un soutien aux travailleurs vulnérables.

26. L'OIM Berne-Suisse collabore avec les autorités suisses pour organiser le retour volontaire des victimes de la traite (voir paragraphes 168-174). Le HCR dispose d'un Bureau pour la Suisse et le Liechtenstein au sein de son siège à Genève.

III. Mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Suisse

1. Intégration dans le droit interne des concepts de base et des définitions figurant dans la Convention

- a. Application à la lutte contre la traite d'une approche fondée sur les droits humains

27. Selon l'article 1, paragraphe 1(b) de la Convention, celle-ci a pour objet, entre autres, de protéger les droits de la personne humaine des victimes de la traite. L'article 5, paragraphe 3, fait obligation aux Parties de promouvoir une approche fondée sur les droits de la personne humaine dans le développement, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et programmes de prévention de la traite. Le rapport explicatif de la Convention énonce que sa principale valeur ajoutée est son approche fondée sur les droits humains et le fait qu'elle mette l'accent sur la protection des victimes. Dans le même esprit, les Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations des Nations Unies soulignent que « les droits fondamentaux des victimes de la traite doivent gouverner toute l'action visant à prévenir et à combattre la traite, et à offrir protection, aide et réparation aux victimes »⁵.

28. La traite constitue une atteinte à la dignité et aux libertés fondamentales de l'être humain, et donc une violation grave des droits humains. Le GRETA attire l'attention sur l'obligation des États de respecter, de mettre en œuvre et de protéger les droits humains, y compris en veillant au respect de ces droits par les acteurs non gouvernementaux, conformément à leur devoir de diligence. Un État qui manque à ces obligations peut être tenu responsable de violations de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). La Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) a confirmé ce principe dans l'arrêt *Rantsev c. Chypre et Russie*, dans lequel elle a estimé que la traite, telle que définie à l'article 3(a) du Protocole de Palerme et à l'article 4(a) de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, entre dans le champ d'application de l'article 4 de la CEDH⁶ (qui interdit l'esclavage, la servitude et le travail forcé ou obligatoire). La Cour a conclu en outre que l'article 4 entraîne une obligation positive de protéger les victimes, ou les victimes potentielles, ainsi qu'une obligation procédurale d'enquêter sur la traite⁷.

29. La Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains impose aux États de mettre en place un cadre complet pour prévenir la traite, pour protéger les personnes victimes de la traite en tant que victimes d'une violation grave des droits humains et pour mener des enquêtes et des poursuites effectives à l'encontre des trafiquants. Le dispositif de protection doit comprendre des mesures permettant de s'assurer que toutes les victimes de la traite sont dûment identifiées. Cela implique également de prendre des mesures pour favoriser l'autonomie des personnes victimes de la traite en renforçant leur droit à une protection, une assistance et une réparation adéquates, y compris des mesures de rétablissement et de réadaptation, et d'inscrire ces mesures dans un cadre participatif et non discriminatoire. En outre, des mesures de prévention de la traite doivent être intégrées dans les politiques économiques et sociales, de l'emploi et migratoires.

30. Le GRETA souhaite souligner la nécessité pour les États de considérer la traite également comme une forme de violence à l'encontre des femmes et de garder à l'esprit la dimension liée au genre des différentes formes d'exploitation ainsi que la situation particulière des enfants victimes de la traite, conformément aux instruments juridiques internationaux pertinents⁸.

⁵ Addendum au rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (E/2002/68/Add.1), www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingfr.pdf

⁶ *Rantsev c. Chypre et Russie*, requête n° 25965/04, arrêt du 7 janvier 2010, CEDH 2010, paragraphe 282.

⁷ Voir également : *Siliadin c. France*, requête n°. 73316/01, arrêt du 26 juillet 2005, CEDH 2005 VII; *C.N. et V. c. France*, requête n° 67724/09, arrêt du 11 octobre 2012, et *C.N. c. Royaume-Uni*, requête n° 4239/08, arrêt du 13 novembre 2012.

⁸ Tels que la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et son Protocole facultatif concernant la vente

31. Les autorités suisses considèrent la traite des êtres humains comme une violation de la libre volonté et de la liberté d'action, qui découlent de l'article 10 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, ainsi que de la dignité humaine, garantie par l'article 7 de la Constitution fédérale. Elles ont indiqué qu'il est du devoir de l'État, d'une part, de faire en sorte que les possibilités de commettre de telles atteintes soient minimisées et, d'autre part, d'en atténuer les conséquences, notamment en cas de traite.

32. L'approche de la lutte contre la traite fondée sur les droits humains implique une responsabilité de la part de l'État, qui est tenu d'adopter une politique et des plans d'action nationaux pour combattre la traite, de coordonner les efforts de tous les acteurs compétents, d'assurer la formation systématique de tous les professionnels concernés, de mener des recherches, de collecter des données et de fournir les fonds nécessaires pour mettre en œuvre ces différentes mesures. Les sections qui suivent examinent en détail l'efficacité des politiques et mesures appliquées par les autorités suisses dans ces domaines.

b. Définitions des termes « traite des êtres humains » et « victime de la traite » en droit suisse

i. *Définition du terme « traite des êtres humains »*

33. Selon l'article 4(a) de la Convention, la traite des êtres humains a trois composantes : une action (« le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes ») ; l'utilisation d'un certain moyen (« la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre ») ; et le but de l'exploitation (« au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes »). Dans le cas d'enfants, il est sans importance que les moyens susmentionnés aient été employés ou non (article 4(c)).

34. En droit suisse, l'article 182 du code pénal (CP) confère le caractère d'infraction pénale à la traite des êtres humains. Il est libellé comme suit :

- « 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. Les art. 5 et 6 [du code pénal, respectivement sur les infractions commises à l'étranger sur des mineurs et sur les crimes ou délits commis à l'étranger, poursuivis en vertu d'un accord international] sont applicables. »⁹.

d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, la Convention de Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention de l'Organisation internationale du travail (OIT) concernant le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques (n° 201).

⁹

Version française officielle.

35. Les autorités suisses ont indiqué que la pratique législative en Suisse privilégie des définitions d'infractions plus courtes pour permettre une interprétation plus large par les tribunaux, plutôt que de longues définitions qui risquent d'omettre un aspect. Elles ont ajouté que toutes les dispositions législatives sont lues en conjonction avec la Feuille fédérale (*Bundesblatt* ou *Foglio federale*) qui contient, entre autres, des rapports et avis du Conseil fédéral, de commissions de l'Assemblée fédérale et des tribunaux fédéraux. S'agissant de l'article 182 du CP, la Feuille fédérale mentionne la définition prévue à l'article 4 de la Convention¹⁰. Si l'article 182, paragraphe 1, mentionne explicitement le fait d'offrir, de servir d'intermédiaire, d'acquérir et de recruter, la Feuille fédérale stipule que l'expression « traite d'êtres humains » désigne notamment le fait d'offrir, de procurer, de fournir, de vendre ou de recevoir des personnes mais aussi d'autres actes comme l'acheminement, le transport ou la livraison.

36. En ce qui concerne les formes d'exploitation, l'article 182, paragraphe 1, du CP se réfère à l'exploitation sexuelle, au prélèvement d'organes et à l'exploitation par le travail mais ne mentionne pas explicitement le travail ou les services forcés, l'esclavage, les pratiques analogues à l'esclavage, ni la servitude, qui sont spécifiquement énoncés à l'article 4(a) de la Convention. La Feuille fédérale précise cependant que l'« exploitation par le travail » englobe ces notions¹¹. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités suisses ont indiqué que l'article 182, paragraphe 1, doit se lire à la lumière de la Feuille fédérale, qui constitue une source importante d'interprétation, et que la notion de travail ou de services forcés, de pratiques analogues à l'esclavage et de servitude. En outre, l'article 264a du CP érige en infraction l'esclavage et se réfère au contexte de la traite. Néanmoins, étant donné que l'article 4(a) de la Convention établit le contenu minimum des types d'exploitation qui doivent être inclus dans la définition de la traite, **le GRETA considère que le fait d'indiquer explicitement dans la définition de la traite, prévue au code pénal, les notions de travail ou de services forcés, d'esclavage, de pratiques analogues à l'esclavage et de servitude parmi les types d'exploitation pourrait faciliter la mise en œuvre de cette disposition.**

37. L'article 182 du CP ne se réfère pas aux moyens que ce soit comme élément constitutif de la définition de la traite ou comme circonstances aggravantes. Les autorités suisses ont souligné que le droit suisse ne requiert pas l'utilisation de moyens pour que l'infraction de traite soit établie. En droit suisse, l'infraction de traite s'articule donc autour de deux éléments constitutifs, à savoir l'action et la finalité de l'exploitation. Selon les autorités suisses, le législateur a estimé que le fait de lister les moyens dans l'article 182 aurait été trop restrictif et elles estiment que la jurisprudence a montré que cela permettait d'avoir une approche plus large de l'infraction de traite. Par ailleurs, conformément à l'article 47 du CP, lorsque les juges fixent une peine, ils prennent en compte un certain nombre d'éléments en lien avec la gravité de l'infraction, leur permettant dans ce cadre d'examiner les moyens auxquels les trafiquants ont recourus. En outre, dans le cas où les moyens sont couverts par d'autres dispositions, comme par exemple les atteintes à l'intégrité physique ou psychique (article 122 du CP) ou à la liberté de mouvement (article 183 et 184 du CP), les juges sont tenus d'augmenter les peines dans une juste proportion, conformément à l'article 49 du CP (voir paragraphe 176).

¹⁰ Feuille fédérale n° 17 du 3 mai 2005, FF 2005 2639, page 2665.

¹¹ Ibid., page 2667.

38. D'autres moyens énumérés à l'article 4 de la Convention sont mentionnés dans le code pénal comme des infractions distinctes sans lien explicite avec l'article 182 du CP : il s'agit de l'article 180 sur les menaces¹², de l'article 181 sur la contrainte¹³ et de l'article 183 sur la séquestration et l'enlèvement¹⁴. Alors que d'autres moyens prévus à l'article 4 de la Convention (fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, offre ou acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre) ne sont pas explicitement mentionnés, les autorités suisses ont fait état des travaux préparatoires du code pénal, communément utilisés à des fins d'interprétation, qui mentionnent la « violence ou d'autres moyens de contrainte ». Elles ont ajouté que l'expression « abus d'une situation de vulnérabilité » a été interprétée par le Tribunal fédéral dans des cas de traite à des fins de prostitution forcée¹⁵.

39. Le fait que le consentement d'une victime à son exploitation doit être indifférent n'est pas explicitement mentionné à l'article 182 du CP mais la Feuille fédérale indique que le consentement n'exclut pas forcément l'application dudit article¹⁶. Selon la Feuille fédérale, conformément au code civil, le consentement d'un enfant serait considéré comme indifférent dans les cas relevant de l'article 182. Les autorités suisses ont considéré qu'il ne serait pas judicieux de le préciser dans le code pénal, de crainte que cela ne soit interprété comme signifiant a contrario que le consentement d'un adulte exclurait l'application de l'article 182. Le Tribunal fédéral a jugé que l'infraction de traite était établie dans le cas de jeunes femmes d'origine étrangère ayant été engagées pour travailler dans le milieu de la prostitution. Le tribunal a jugé que leur consentement à la prostitution était sans effet étant donné qu'il était motivé par leur situation économique¹⁷. Le GRETA note qu'il n'y a pas encore eu d'affaires soulevant la question du consentement dans le cadre de la traite aux fins d'exploitation par le travail devant les juridictions fédérales. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités suisses ont avancé que la jurisprudence en la matière serait davantage à même d'encourager des victimes à se faire connaître qu'un changement législatif. Néanmoins, le GRETA voit un avantage à faire figurer explicitement dans la législation le fait que le consentement est indifférent pour déterminer s'il y a eu une infraction de traite. Le fait d'inclure ce principe essentiel dans la loi pourrait faciliter son usage par les enquêteurs, les procureurs et les juges lorsqu'ils ont à faire à des cas de traite et permettre une approche plus constante. En effet, le consentement est un élément important à différents stades d'un cas de traite, par exemple : lorsque des victimes ne s'identifient pas comme victimes parce qu'elles considèrent avoir consenti à l'exploitation ; quand il s'agit de décider de l'opportunité de mener une enquête ou d'engager des poursuites pour traite et que la victime a en

¹² Article 180, paragraphe 1 : « Celui qui, par une menace grave, aura alarmé ou effrayé une personne sera, sur plainte, puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire. »

¹³ Article 181 : « Celui qui, en usant de violence envers une personne ou en la menaçant d'un dommage sérieux, ou en l'entravant de quelque autre manière dans sa liberté d'action, l'aura obligé à faire, à ne pas faire ou à laisser faire un acte sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire. »

¹⁴ Article 183 : « 1. Celui qui, sans droit, aura arrêté une personne, l'aura retenue prisonnière, ou l'aura, de toute autre manière, privée de sa liberté, celui qui, en usant de violence, de ruse ou de menace, aura enlevé une personne, sera puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire. 2. Encourra la même peine celui qui aura enlevé une personne incapable de discernement ou de résistance ou âgée de moins de seize ans. »

¹⁵ Voir, par exemple, les arrêts du Tribunal fédéral de 2000 (ATF 126 IV 225), 2002 (ATF 128 IV 117), 2009 (6B_1006/2009) et 2010 (6B_81/2010). Dans la première affaire, le tribunal a estimé que la question de savoir si une personne était libre dans son choix de se prostituer devait être examinée à la lumière des circonstances de chaque cas individuel. Il a ajouté que, s'agissant du milieu de la prostitution, il existait de nombreuses circonstances qui pouvaient avoir pour conséquence que les personnes exerçant la prostitution se retrouvent dans une situation de dépendance financière et personnelle, en particulier pour les personnes exerçant la prostitution qui sont en situation irrégulière. Dans l'arrêt ATF 128 IV 117, le tribunal a considéré que le consentement de la victime était indifférent si l'auteur avait profité de la situation de détresse économique de la victime. Cette affaire concernait des victimes étrangères venues en Suisse pour se prostituer afin d'échapper à leur situation de pauvreté dans leur pays d'origine. Le tribunal a estimé que l'auteur avait profité de leur situation de vulnérabilité et que leur consentement ne pouvait être considéré comme éclairé. Le tribunal a considéré que lorsqu'une personne se rend à l'étranger pour se prostituer, le consentement doit être examiné avec précaution, le risque d'exploitation d'une situation de pauvreté étant particulièrement élevé. Dans l'arrêt 6B_1006/2009, le tribunal a confirmé que les difficultés économiques et sociales devaient s'analyser comme une situation de vulnérabilité ayant pour conséquence de rendre le consentement indifférent. Dans l'arrêt 6B_81/2010, le tribunal a estimé que le consentement est indifférent s'il est établi que la victime se trouvait dans une situation de détresse économique, sociale et personnelle.

¹⁶ Feuille fédérale n° 17 du 3 mai 2005, FF 2005 2639.

¹⁷ ATF 126 IV 225, 128 IV 117. Cette position a été confirmée dans des décisions récentes rendues par le Tribunal fédéral depuis l'entrée en vigueur de l'article 182 du CP: ATF 6B_1006/2009 (E. 4.2.2), ATF 6B_81/2010 (E. 4.1) et ATF 6B_128/2013 (E. 1.2).

apparence consenti à l'exploitation ; lorsqu'il s'agit de décider des sanctions à imposer contre les auteurs et que le consentement est allégué¹⁸. En outre, faire figurer explicitement ce principe dans la législation permettrait de donner une information plus claire aux victimes potentielles dans les secteurs à risque et pourrait contribuer dès lors à les encourager à se faire connaître en sachant que leur consentement ne les empêcherait pas d'être considérées comme victimes de traite. **Le GRETA considère que le fait d'indiquer explicitement dans la législation que le consentement d'une victime à l'exploitation envisagée est indifférent pourrait améliorer la mise en œuvre de dispositions anti-traite.**

40. Pour une analyse plus approfondie de la définition de la traite et des infractions relatives à la traite sous l'angle du droit pénal matériel, voir paragraphes 175-182.

ii. Définition du terme « victime de la traite »

41. Selon la Convention, le terme « victime de la traite » désigne toute personne physique qui est soumise à la traite des êtres humains telle que définie à l'article 4. La reconnaissance des victimes de la traite en tant que telles est essentielle, car de cette reconnaissance découle leur droit à la large gamme de mesures de protection et d'assistance prévues par la Convention.

42. Toute personne touchée par la traite au sens de l'article 182 du CP est considérée comme une victime de la traite. Les autorités suisses ont souligné que chaque autorité, qu'elle soit compétente en matière de poursuite pénale, d'aide aux victimes, de séjour ou de retour, applique les dispositions légales relatives au statut juridique des victimes qui correspondent à son domaine de compétences et est autonome dans ce cadre.

43. Toute personne ayant subi, du fait d'une infraction commise en Suisse, notamment la traite, une atteinte directe à son intégrité physique, psychique ou sexuelle a droit à une aide au sens de la loi fédérale sur l'assistance aux victimes d'infractions (LAVI ; RS 312.5) du 23 mars 2007. Lorsque la procédure pénale est menée en Suisse et que la victime a subi, du fait de la traite, une atteinte directe à son intégrité physique, psychique ou sexuelle, les dispositions relatives à la protection et les droits particuliers prévus par le code de procédure pénale s'appliquent. S'il y a lieu de croire qu'un migrant en situation irrégulière est une victime ou un témoin de la traite, l'autorité cantonale compétente en matière d'étrangers au sens de l'article 35 de l'ordonnance fédérale relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA ; RS 142.201) du 24 octobre 2007 lui accorde un délai de rétablissement et de réflexion.

44. La question de la définition du terme « victime de la traite » est examinée plus en détail dans les sections du présent rapport consacrées à l'identification des victimes et aux mesures d'assistance dont elles peuvent bénéficier ; elle fait aussi l'objet de plusieurs propositions du GRETA.

- c. Approche globale de la lutte contre la traite des êtres humains, coordination de tous les acteurs et de toutes les mesures et coopération internationale

i. Approche globale et coordination

45. L'un des buts de la Convention est de concevoir un cadre complet de protection et d'assistance pour les victimes et les témoins. Pour être effective, toute action nationale destinée à combattre la traite doit être globale et multisectorielle et s'appuyer sur les compétences multidisciplinaires requises. L'article 29(2) de la Convention exige que chaque Partie adopte les mesures nécessaires pour assurer la coordination de la politique et de l'action nationales contre la traite des êtres humains, y compris en mettant sur pied des instances spécifiques de coordination. En outre, la Convention mentionne la nécessité de coopérer et d'établir des partenariats stratégiques avec la société civile, au moyen de cadres de coopération susceptibles d'aider les États membres à satisfaire à leurs obligations découlant de la Convention (article 35).

¹⁸ Voir UNODC, « The role of "consent" in the Trafficking in Persons Protocol », Vienne (2014). Disponible en anglais à l'adresse suivante : www.unodc.org/documents/human-trafficking/2014/UNODC_2014_Issue_Paper_Consent.pdf

46. En Suisse, la coordination de la lutte contre la traite se fait à plusieurs niveaux, en raison de l'organisation politique et pratique du pays (niveaux fédéral, cantonal et intercantonal, ainsi qu'entre cantons germanophones et cantons francophones¹⁹).

47. Sur le plan fédéral, le Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) a été créé pour mettre en place des structures et des réseaux en vue de lutter efficacement contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants en Suisse. L'Organe de pilotage du SCOTT réunit les services fédéraux compétents, les organes de coordination cantonaux, trois ONG et l'OIM (voir paragraphe 16). Si les autorités fédérales et cantonales en sont des membres à part entière, les ONG et l'OIM n'ont qu'un statut consultatif. Pour chaque décision, les membres s'efforcent de parvenir à un consensus, mais les décisions peuvent être prises à la majorité absolue des membres présents. L'Organe de pilotage est amené à décider des activités du SCOTT et il supervise l'élaboration et la mise en œuvre des mesures par les acteurs compétents. L'Organe de pilotage se réunit en principe une fois par an ; il est placé sous l'égide de fedpol, qui assure son secrétariat (voir paragraphe 51).

48. Le premier plan d'action national contre la traite a été adopté par l'Organe de pilotage du SCOTT pour la période 2012-2014 (voir paragraphe 14) et porte sur les différents types d'exploitation et les victimes. Toutes les autorités et les organisations représentées au sein du SCOTT sont censées le mettre en œuvre dans le cadre de leur mandat respectif. Le GRETA souligne l'importance d'une évaluation périodique indépendante du plan d'action national afin de mesurer l'impact des activités menées et de planifier les futures politiques et mesures de lutte contre la traite. **Le GRETA souhaite être tenu informé des avancées concernant la préparation et l'adoption d'un nouveau plan d'action national.**

49. Dans le cadre du SCOTT et pour faire avancer les objectifs fixés dans le plan d'action national, des groupes de travail et d'experts ont été mis en place pour formuler des recommandations sur des thèmes précis et proposer des mesures visant à améliorer l'efficacité de la lutte contre la traite. Des experts externes sont invités en fonction de l'expertise requise (par exemple, des représentants d'Amnesty International, de la Mission chrétienne pour les pays de l'Est, des forces de police cantonales et municipales). Un groupe de travail a été créé pour préparer une campagne nationale sur la traite des êtres humains. Une première étape a été de commissionner une étude sur l'exploitation par le travail. Une autre étude sur les connaissances sur la traite du grand public était prévue mais a été suspendue dans l'attente d'une décision sur l'opportunité d'organiser une campagne nationale (voir paragraphe 94). Un autre groupe de travail, présidé par la Fondation suisse pour la protection de l'enfant/ECPAT Suisse, travaille sur les enfants victimes de la traite ; toutefois, la dernière réunion s'est tenue en 2013. Par ailleurs, la police municipale de Zurich dirige un groupe de travail sur l'action policière. Deux autres groupes de travail ont été mis en place pour examiner respectivement la traite aux fins d'exploitation par le travail et l'aide aux victimes, mais ils ont été suspendus en 2014 en raison de ressources insuffisantes. En outre, un autre groupe de travail général sur la traite des êtres humains a pour mission d'examiner des questions spécifiques comme la traite pratiquée aux fins du prélèvement d'organes. Toutefois, il ne s'est réuni ni en 2013 ni en 2014.

¹⁹ Les régions romanches se situant essentiellement dans le canton germanophone des Grisons, elles sont associées à la Suisse germanophone. Le canton italoophone du Tessin est parfois associé aux cantons francophones, qui ensemble sont désignés sous le nom de « Suisse latine ». Dans la pratique cependant, le canton du Tessin travaille souvent avec les cantons germanophones, plus directement accessibles sur le plan géographique.

50. Jusqu'à présent, l'action menée en Suisse visait essentiellement la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, ce qui s'explique en partie par le fait que l'ancienne disposition du CP, en vigueur jusqu'en décembre 2006, n'incriminait que cet aspect de la traite. Le plan d'action national reconnaît la nécessité de s'attaquer à la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail. Le groupe de travail susmentionné sur la traite aux fins d'exploitation par le travail a été mis en place pour élaborer des recommandations pour la détection des cas d'exploitation par le travail. Cependant, ce groupe de travail a été suspendu avant que les recommandations ne puissent être achevées. Une étude a été réalisée sur la traite aux fins d'exploitation par le travail et les secteurs les plus concernés dont les résultats seront connus à la fin 2015. Le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) a publié en mars 2015 une étude diligentée par les autorités, qui établit que les connaissances quant à l'ampleur de la traite aux fins d'exploitation par le travail étaient insuffisantes, en raison d'un manque de recherches et du fait que la notion d'exploitation par le travail était souvent confondue avec d'autres notions telles que le travail au noir²⁰.

51. Le Bureau de direction du SCOTT (voir paragraphe 17), assuré par fedpol, dispense également des conseils à fedpol et au Département fédéral de justice et police sur des thèmes qui concernent la traite. Le Bureau de direction peut ainsi être amené à travailler, par exemple, sur les réponses du Gouvernement suisse aux questions posées par des députés sur tout aspect considéré comme lié à la traite.

52. Un certain nombre d'aspects de la lutte contre la traite relèvent de la compétence des cantons, en particulier l'identification des victimes, leur assistance et leurs titres de séjour, ainsi que la poursuite des trafiquants. Le SCOTT encourage la création de tables rondes et 18 des 26 cantons en sont équipés pour assurer la coordination des différents acteurs. Il revient toutefois aux cantons de mettre en place ou non ces structures et de décider de la forme qu'elles doivent prendre (par exemple, les membres, la fréquence des réunions et les groupes de travail). Par exemple, les cantons où la délégation du GRETA s'est rendue (Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne, Genève, Vaud et Zurich) sont tous dotés de structures permanentes qui se réunissent régulièrement et qui disposent d'un mécanisme d'orientation sous une forme ou une autre. À titre d'exemple, la table ronde de Genève se réunit une fois par an dans sa composition plénière et un système d'orientation qui se réunit régulièrement a été mis en place pour traiter des cas de traite. Sa composition est large et inclut des représentants de la police, du parquet et des services des migrations, du tribunal des mineurs, de l'hôpital universitaire de Genève, des services de protection de l'enfance, du centre de consultation de l'aide aux victimes d'infractions (centre LAVI), d'ONG et d'un syndicat (SIT-CGAS). De surcroît, deux groupes de travail ont été mis sur pied pour s'occuper spécifiquement de la sensibilisation et de l'exploitation par le travail. En revanche, la table ronde du Tessin est convoquée lorsqu'elle se trouve en présence d'un cas concret de traite en vue de s'en occuper de la manière la plus efficace possible. Tout en étant conscient de la diversité des cantons, que ce soit en terme de taille, de population ou de situation géographique, le GRETA estime crucial qu'il existe une forme de coopération anti-traite dans chacun d'entre eux.

53. L'aide aux victimes relève de la compétence des cantons, conformément à la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI). S'il y a des normes communes découlant de la loi, de l'ordonnance du Conseil fédéral sur l'aide aux victimes d'infractions et des recommandations de la Conférence suisse des offices de liaison de la LAVI (CSOL-LAVI), sa mise en œuvre n'est en pratique pas harmonisée, ce qui se traduit par des niveaux d'aide inégaux entre les cantons (voir paragraphes 140). Compte tenu de cette situation, le plan d'action national a fixé comme objectif la création d'un programme national de protection des victimes de la traite en vue de parvenir à une mise en œuvre plus homogène de la législation et des normes pertinentes à travers le pays. À cette fin, un groupe de travail a été créé sous l'égide du SCOTT mais, comme indiqué au paragraphe 49, son activité a été suspendue en raison de ressources insuffisantes.

²⁰ Bader. D., D'Amato. G, *Les caractéristiques et l'ampleur de la zone d'ombre de la traite d'êtres humains en Suisse*, Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), achevée en avril 2013 et publiée en mars 2015. Disponible à l'adresse suivante : www.skmr.ch/frz/publications/migration/traite-etres-humains.html

54. L'ONG FIZ a conclu des protocoles d'accord avec 11 tables rondes cantonales en Suisse germanophone pour organiser l'orientation des femmes victimes de la traite vers son foyer spécialisé, situé à Zurich²¹. Un système d'orientation similaire est développé en Suisse latine (c'est-à-dire la partie francophone du canton de Berne, et les cantons de Fribourg, de Genève, du Jura, de Neuchâtel, du Tessin, du Valais et de Vaud) et, depuis janvier 2014, la Mission intercantonale dans le domaine de la traite des êtres humains²² a été confiée à la Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale (FAS), dans le but d'améliorer la coordination entre les acteurs concernés pour mieux venir en aide aux victimes de la traite. Un poste à temps partiel (60%) au sein de la FAS est financé par les autorités et 100 000 CHF (92 344 euros) ont été alloués par différents cantons concernés.

55. S'agissant de la répression, afin de simplifier la coopération entre les forces de police cantonales des accords (concordats) sont signés. Actuellement, six accords permettent aux forces de police de différents cantons de coopérer spécifiquement sur des affaires de traite. Les autorités suisses ont souligné que dans certains cantons l'absence de tables rondes sur la traite rendait le travail de la police plus difficile. Le plan d'action national prévoit la création d'unités de police intercantionales sur la traite. Les autorités suisses ont indiqué que des groupes d'enquête intercantonaux ont été mis en place par les forces de police de différents cantons dans le cadre d'affaires de traite, sans qu'il s'agisse de structures permanentes. Par ailleurs, le groupe intercantonal sur la traite des êtres humains et le trafic de migrants (AGMM), subordonné à la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse, se réunit en moyenne une fois par an afin d'échanger des informations sur la situation nationale et internationale ainsi que de partager leur expérience en matière d'enquête sur des affaires de traite.

56. Comme indiqué au paragraphe 20, il existe une liste des procureurs désignés par le parquet de différents cantons pour examiner les cas de traite.

57. **Le GRETA exhorte les autorités suisses à :**

- **allouer des ressources humaines et financières suffisantes pour que le SCOTT puisse atteindre les objectifs fixés dans le plan d'action national contre la traite et, en particulier, pour que les groupes de travail sur l'exploitation par le travail et sur l'assistance spécialisée puissent se réunir et mener à bien les missions définies dans le plan d'action national ;**
- **renforcer leurs efforts visant à faire face au problème de la traite des enfants, y compris en veillant à ce que le groupe de travail sur la traite des enfants tienne des réunions régulières.**

58. **Le GRETA considère par ailleurs que les autorités suisses devraient :**

- **veiller à ce que tous les cantons développent une forme de mécanisme de coordination de la lutte contre la traite réunissant les principaux acteurs ou quand cela se justifie, en raison de la spécificité de chaque canton (en particulier leur taille, population et situation géographique), d'associer les cantons les plus petits aux mécanismes de cantons voisins, et continuer à promouvoir la coopération transcantonale ;**
- **prendre des mesures pour que la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail s'inscrive pleinement dans l'action anti-traite nationale, en impliquant la société civile, l'inspection du travail, les agences cantonales responsables du contrôle du travail illégal, les entreprises, les syndicats et les agences pour l'emploi.**

²¹ Les accords entre le FIZ et les tables rondes de Bâle-ville et Bâle-campagne ont cependant été suspendus au moment de l'adoption du présent rapport.

²² <http://traite-des-etres-humains.ch/>

59. **Le GRETA invite aussi les autorités suisses à envisager de créer un poste de rapporteur national indépendant ou de désigner tout autre mécanisme existant pour assurer le suivi des activités anti-traite menées par les institutions de l'État (voir article 29, paragraphe 4, de la Convention et paragraphe 298 du rapport explicatif).**

ii. *Formation des professionnels concernés*

60. Le premier plan d'action national prévoit la formation des membres des forces de l'ordre, des procureurs, du personnel qui vient en aide aux victimes de la traite et des services des migrations. Cependant, étant donné que tous ces professionnels relèvent de la compétence des cantons, il appartient en définitive aux cantons de s'assurer qu'ils reçoivent une formation sur la traite. En conséquence, les niveaux de formation varient d'un canton à l'autre.

61. Depuis 2007, l'Institut suisse de police organise en coopération avec le SCOTT une formation spécialisée sur la traite destinée aux policiers et gardes-frontière. Des policiers germanophones ont assisté à des formations de cinq jours en 2011 et 2013, et une formation spécialisée à l'intention des agents qui avaient déjà suivi une formation de base a été organisée en 2014 et a réuni 26 participants, dont des procureurs, des gardes-frontière et des agents des services des migrations. L'Institut suisse de police a proposé d'organiser une formation à l'intention des policiers francophones en 2012 et en 2013 mais elle a été annulée à chaque fois en raison du nombre d'inscriptions insuffisant. En 2014, 16 policiers francophones ont suivi une formation sur la traite donnée par le Centre de formation continue (Cefoc) de la Haute école de travail social basée à Genève. Des policiers ont suivi une formation à l'étranger, notamment avec la *Mittleeuropäische Polizeiakademie* (MEPA) et le *Bundeskriminalamt* allemand. De 2007 à 2014, 138 officiers de police et gardes-frontières ont reçu des formations à la traite dans le cadre de l'Institut suisse de police et la Haute école de travail social. Depuis 2010, la traite fait partie intégrante du cursus de base des gardes-frontières. Une formation supplémentaire a été organisée par le Corps des gardes-frontières pour 522 gardes-frontières depuis 2010. Selon les autorités, ces formations sont conformes aux normes de Frontex.

62. La formation des procureurs est organisée par l'École Romande de Magistrature Pénale, qui est francophone, et le *Center Forensik und Wirtschaftskriminalität*, qui est germanophone. Une formation d'une journée a été organisée pour des procureurs francophones en 2011. Il était prévu d'organiser une formation de deux jours à l'intention de procureurs germanophones en 2014 mais cette formation a été annulée. Tous les cantons n'ont pas désigné de procureurs ayant suivi une formation à la traite.

63. S'agissant des juges, le GRETA a été informé que plusieurs juges du tribunal des mineurs de Genève ont été formés à la traite, dont le juge qui siège au sein de la table ronde anti-traite du canton. Une journée de formation est prévue en Suisse romande en 2016 dans le cadre de l'École romande de magistrature pénale. Aucune autre information n'a été fournie quant à la sensibilisation à la traite et aux droits des victimes des juges siégeant ailleurs en Suisse.

64. S'agissant du personnel des services cantonaux des migrations, en fonction de chaque canton, une formation est proposée par l'Institut suisse de police mais aussi par le Secrétariat d'État aux migrations en coopération avec l'OIM, en lien étroit avec le SCOTT. En 2012, le Secrétariat d'État aux migrations et l'OIM ont organisé deux sessions de formation d'une journée (une destinée aux agents germanophones et l'autre aux agents francophones) concernant le retour des victimes dans leur pays d'origine. En 2013, le Secrétariat d'État aux migrations a organisé une session d'une journée en français et en allemand. Le Secrétariat d'État aux migrations, l'Association des services cantonaux de migration et le SCOTT ont organisé une formation d'une journée en octobre 2014, pour une soixantaine de participants. Cette formation avait pour but de sensibiliser à la traite le personnel des services de migration et de les informer sur les démarches à suivre s'ils ont à faire à une potentielle victime de traite.

65. Le personnel s'occupant des demandes d'asile bénéficie aussi d'une formation sur la traite. En 2014, un séminaire qui a rassemblé 150 participants a été organisé pour les personnels qui travaillent dans les cinq centres d'enregistrement et de procédure d'asile. Une formation spécifique pour le personnel menant les entretiens avec les demandeurs d'asile est prévue pour la fin 2015 afin de leur permettre de détecter et mener des entretiens avec des victimes de la traite dans le cadre de la procédure d'asile.

66. Le GRETA a été informé que le personnel des centres de rétention de migrants en situation irrégulière ne bénéficient d'aucune formation sur la traite ni sur l'identification des victimes potentielles.

67. Quant au personnel des centres de consultation de l'aide aux victimes d'infractions (centres LAVI), la formation sur la traite est organisée en collaboration avec le Centre de formation continue (Cefoc) de la Haute école de travail social basée à Genève. Dans leurs commentaires au projet de rapport, les autorités suisses ont indiqué qu'en Suisse romande, tous les cantons ont envoyé des agents des centres LAVI suivre une formation à la traite en 2010, 2013 et 2014. À titre d'exemple, en 2013, 25 agents des centres LAVI ont reçu une formation à la traite. En outre, dans le cadre des efforts déployés pour mettre en place un système d'orientation dans les cantons francophones et le Tessin (voir paragraphe 54), la spécialisation des agents des centres LAVI est encouragée et soutenue. En Suisse alémanique, aucune formation comparable n'a été organisée.

68. Certains cantons, de leur propre initiative, ont organisé des journées de formation et de sensibilisation destinées au personnel relevant du canton. Ainsi, dans le canton de Genève, les inspecteurs du travail ont été sensibilisés au printemps 2014 à la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail.

69. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient poursuivre leurs efforts visant à ce que tous les professionnels concernés soient périodiquement formés à la traite et aux droits des victimes dans l'ensemble du pays. Des efforts supplémentaires devraient être déployés pour sensibiliser et/ou former en particulier les procureurs, juges, inspecteurs du travail, les agents chargés des demandeurs d'asile et des migrants irréguliers, le personnel des centres d'assistance aux victimes de crimes, le personnel de protection de l'enfance, le personnel enseignant et les professionnels de santé. Les programmes de formation devraient être conçus de manière à ce que ces professionnels puissent améliorer les connaissances et les compétences dont ils ont besoin pour identifier, assister et protéger les victimes de la traite, faciliter l'indemnisation des victimes et faire condamner les trafiquants.

70. En outre, le GRETA considère que les autorités suisses devraient veiller à ce que la formation initiale de tout officier de police compte un module sur la traite des êtres humains.

iii. Collecte de données et recherches

71. L'approche fondée sur les droits humains des politiques anti-traite que défend la Convention nécessite un suivi et une évaluation adéquats. Un élément essentiel réside dans la disponibilité, à intervalles réguliers, d'informations statistiques complètes portant à la fois sur les tendances de la traite et sur les résultats obtenus par les principaux acteurs de la lutte contre la traite. La collecte de données provenant de différentes institutions publiques et d'ONG soulève un problème de protection des données, en particulier lorsque cela concerne des données à caractère personnel. Des normes internationales ont été définies pour la collecte, le stockage, le transfert, la compilation et la diffusion de données. Afin de garantir le plein respect de ces normes, les Parties doivent appliquer des mesures et des techniques de protection des données appropriées. Une exigence supplémentaire à l'égard des politiques de lutte contre la traite respectueuses des droits humains consiste en la conduite de recherches et d'analyses portant une attention particulière aux droits et aux intérêts des victimes.

72. La collecte de statistiques sur la traite relève du mandat de l'Office fédéral de la statistique (OFS). À cette fin, les forces de police cantonales fournissent des statistiques criminelles sur les infractions, les auteurs et les victimes, les tribunaux cantonaux transmettent des statistiques sur les condamnations et les centres de consultation de l'aide aux victimes d'infractions communiquent des statistiques sur les victimes de la traite qui ont bénéficié d'un soutien et d'une assistance. Le Bureau de direction du SCOTT est chargé d'analyser les données collectées.

73. Les données provenant des statistiques policières de criminalité peuvent être ventilées par sexe, âge, pays d'origine et nationalité. Cependant, le GRETA note que ces données ne sont pas ventilées par type d'exploitation. Par ailleurs, il n'est pas établi si les données recueillies par les ONG spécialisées sont prises en compte.

74. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient perfectionner le système existant de collecte de données sur la traite en recueillant des données statistiques auprès de tous les acteurs clés, dont les ONG spécialisées, et en permettant la ventilation de ces données, y compris en fonction du type d'exploitation, en vue de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation des politiques de lutte contre la traite. Cela devrait s'accompagner de toutes les mesures nécessaires au respect du droit des personnes concernées à la protection des données à caractère personnel.

75. Dans le cadre du plan d'action national, le SCOTT a chargé le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) d'élaborer un rapport portant sur les mesures anti-traite déjà mises en œuvre, d'identifier les domaines qui posent problème et de proposer des améliorations ; ce rapport a été publié en mars 2015²³. En outre, des travaux de recherche doivent être effectués pour évaluer l'ampleur de la traite en Suisse ainsi que la traite aux fins d'exploitation par le travail. Les instituts de recherche suisses ont publié des études qui portent sur des thèmes en rapport avec la traite (comme les soins de santé pour les migrants sans papiers, la situation au regard de l'asile), ou sur la traite parmi d'autres atteintes aux droits humains²⁴ mais relativement peu concernent spécifiquement la traite²⁵.

76. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient mener et encourager des recherches supplémentaires sur la traite en Suisse car de tels travaux constituent une source d'information importante pour concevoir les futures mesures des pouvoirs publics. Parmi les domaines dans lesquels des recherches sont nécessaires pour mieux cerner l'ampleur de la traite en Suisse figurent la traite aux fins d'exploitation par le travail, la traite des enfants et les tendances parmi les groupes vulnérables, y compris les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile, ainsi que la traite interne.

iv. Coopération internationale

77. La Convention impose aux parties de coopérer les unes avec les autres, dans la mesure la plus large possible, aux fins de prévenir et de combattre la traite des êtres humains, de protéger et d'assister les victimes, et de mener des investigations concernant les infractions pénales connexes (article 32).

78. En droit suisse, la base juridique de la coopération internationale en matière de traite est la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale du 20 mars 1981 (EIMP, RS 351.1) et l'ordonnance fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale du 24 février 1982 (OEIMP, RS 351.11).

²³ Bader. D., D'Amato. G, *Les caractéristiques et l'ampleur de la zone d'ombre de la traite d'êtres humains en Suisse*, Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), achevée en avril 2013 et publiée en mars 2015. Disponible à l'adresse suivante : www.skmr.ch/frz/publications/migration/traite-etres-humains.html

²⁴ Hausammann. C, Schnegg. B, *Mise en œuvre des droits humains en Suisse – un état des lieux dans le domaine de la politique genre*, Centre suisse de compétence pour les droits humains (2014).

²⁵ Moret. J, Efonyi-Mäder. D, Stants. F, *Traite des personnes en Suisse: quelles réalités, quelle protection pour les victimes ?*, Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population, Université de Neuchâtel (2007).

79. Les autorités suisses peuvent fournir spontanément des informations aux autorités d'un autre pays si la divulgation de ces informations est susceptible d'aider le pays destinataire à lancer ou mener des enquêtes ou engager des poursuites en cas de traite. Selon la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale, les forces de police cantonales compétentes sont en contact avec les forces de police étrangères par l'intermédiaire de fedpol, qui sert de bureau central. Fedpol, lorsqu'il reçoit des informations pertinentes des forces de police cantonales, les transmet aux autorités étrangères compétentes via des canaux officiels comme Interpol, Europol, Sirene et les autorités centrales des polices étrangères. Le Commissariat V – Traite d'êtres humains / trafic de migrants participe à différents groupes d'experts « Points focaux » dans le cadre d'Europol et d'Interpol.

80. La Suisse a conclu des accords bilatéraux sur l'entraide policière avec l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la France, la Hongrie, la Lettonie, la République tchèque, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la Roumanie, la Serbie et la Slovaquie ; ces accords contiennent des clauses qui portent sur la traite. En outre, la Suisse a conclu des protocoles d'accords dans le domaine des migrations, qui portent également sur la coopération dans la lutte contre la traite, avec la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo*, le Nigéria, la Serbie et la Tunisie. Fedpol dispose d'un réseau de 10 attachés de police affectés à l'étranger, souvent dans le cadre d'accords d'entraide policière. Ceux-ci soutiennent les autorités de poursuite pénale suisses dans la lutte contre la criminalité transfrontalière, y compris la traite.

81. En cas de soupçon de traite, les autorités de poursuite pénale suisses tentent de collaborer dès le début de l'enquête avec les autorités du pays d'origine de l'auteur ou de la victime. L'objectif est de coordonner les procédures pour pouvoir poursuivre les auteurs. La Suisse a lancé des enquêtes miroir notamment avec le Brésil et la Hongrie, par l'échange d'informations et l'étroite collaboration entre les autorités de poursuite pénale afin de rendre possible des actions simultanées. Par exemple, entre 2005 et 2010, six actions communes contre la traite à des fins d'exploitation sexuelle ont été menées conjointement avec les autorités brésiliennes. Ces opérations ont débouché sur différentes arrestations au Brésil et en Suisse.

82. La collaboration avec les forces de l'ordre de Bulgarie et Roumanie est renforcée dans le cadre de projets financés par la contribution suisse à l'élargissement de l'UE. À titre d'exemple, la coopération policière entre la Suisse et la Roumanie a été développée depuis 2012 dans le cadre d'ateliers, de conférences et de visites d'étude de la police roumaine en Suisse et de la police suisse en Roumanie. Une réunion opérationnelle avec les autorités roumaines de poursuite pénale compétentes a également été organisée. Six cantons participent dans le cadre de la coopération Suisse-Roumanie à des activités qui se poursuivront jusqu'en 2017.

83. En 2012, huit forces de police cantonales, la police municipale de Zurich et le Corps des Gardes-frontière (Cdgf) ont assisté à un séminaire organisé par Europol sur la traite des êtres humains originaire du Nigéria. Sous la supervision du Commissariat, les contrôles de police réalisés en Suisse avaient pour but de rassembler des informations sur les réseaux de trafiquants nigériens qui sévissent en Europe et de détecter des liens entre ces réseaux.

84. Le Département fédéral des affaires étrangères a soutenu plusieurs projets, dont un projet en Serbie portant sur « Le renforcement du partenariat systémique pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la traite » en partenariat avec le HCR, l'ONUDC et l'OIM. Elle a également financé des projets anti-traite réalisés par l'OIM en Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, République de Moldova et Ukraine pour prévenir la traite, protéger les victimes et renforcer les moyens locaux des structures gouvernementales concernées et des ONG qui travaillent avec des victimes de la traite ou des groupes vulnérables (jeunes, enfants). En outre, la Direction suisse du développement et de la coopération finance des projets visant à renforcer l'autonomie des femmes et à faciliter l'accès des filles à l'éducation dans plusieurs pays, ainsi que des projets pour la protection des réfugiés dans leur pays d'origine.

* Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

85. Le GRETA a été informé d'un accord avec le gouvernement Bulgare dont la conclusion est prévue prochainement concernant le financement d'un programme intitulé « Combattre la traite des êtres humains » qui devrait inclure, entre autres, la mise en place d'un foyer pour les victimes adultes de la traite et un centre d'urgence pour les enfants victimes de la traite. Le budget prévisionnel serait de 800 000 CHF.

86. Par ailleurs, le Secrétariat d'État aux migrations soutient des projets internationaux dans le domaine de la lutte contre la traite, notamment un projet de renforcement des capacités au sein de l'Agence nationale nigérienne pour l'interdiction de la traite des êtres humains (NAPTIP) qui devait être lancé en 2014. Au Soudan, le Secrétariat d'État aux migrations a contribué à la « Stratégie conjointe HCR – OIM 2013-2014 pour lutter contre la traite et le trafic des êtres humains, et les enlèvements au Soudan » via le financement du projet « Assister et protéger les victimes de la traite des êtres humains et les autres personnes en danger dans l'est du Soudan et à Khartoum ».

87. Le GRETA salue les efforts déployés par les autorités suisses en matière de coopération internationale et les invite à poursuivre leurs efforts en ce sens en vue de prévenir la traite, d'assister les victimes de la traite, ainsi que d'enquêter sur les cas de traite et de poursuivre les trafiquants.

2. Mise en œuvre par la Suisse de mesures de prévention de la traite des êtres humains

88. En vertu de l'article 5 de la Convention, les Parties doivent prendre des mesures coordonnées afin de prévenir la traite des êtres humains, en associant à ces mesures, le cas échéant, des ONG, d'autres organisations compétentes et d'autres éléments de la société civile. La Convention établit que les Parties doivent également prendre des mesures pour décourager la demande, renforcer les contrôles aux frontières et assurer l'intégrité et la sécurité des documents de voyage ou d'identité (articles 6 à 9).

a. Mesures de sensibilisation

89. Une campagne nationale d'information visant le grand public et portant sur la traite aux fins d'exploitation sexuelle a été menée dans le contexte du championnat d'Europe de football de 2008. En l'absence de base juridique permettant aux autorités de financer des mesures préventives, aucune campagne nationale n'a depuis été menée.

90. En octobre 2013, les autorités fédérales ont toutefois impulsé une semaine d'action contre la traite, destinée à sensibiliser un large public aux dangers de la traite. L'événement d'ouverture, organisé conjointement par l'OIM, le HCDH, l'OIT, le HCR et l'ONUDC, s'est tenu à Genève ; il a rassemblé des représentants de haut niveau des organisations internationales et du gouvernement suisse. Tout au long de la semaine, 18 événements culturels ont eu lieu dans 12 cantons ; la plupart étaient organisés par les cantons eux-mêmes ou par des ONG. Le programme a été établi et coordonné par un comité de pilotage multidisciplinaire, composé d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. Le financement était assuré par le gouvernement fédéral et 10 cantons.

91. Un film documentaire, intitulé « Anna in Switzerland » et basé sur l'histoire vraie d'une femme étrangère victime de la traite aux fins d'exploitation sexuelle en Suisse, a été cofinancé par l'Office fédéral de la culture (OFC) et le Département fédéral des affaires étrangères. Il est passé dans les salles de cinéma du pays à partir d'octobre 2014.

92. Les activités de sensibilisation ont essentiellement eu lieu sur le plan cantonal. Plusieurs cantons ont produit des brochures, expliquant ce qu'est la traite et indiquant les services auxquels les victimes et les témoins de la traite peuvent s'adresser. Des activités de prévention, pour la plupart centrées sur les risques d'exploitation sexuelle, ont été menées au niveau cantonal, notamment par des ONG locales qui portent assistance aux personnes exerçant la prostitution. Plusieurs cantons ont financé la conception et la diffusion de dépliants de prévention ; c'est notamment le cas du canton de Genève pour des dépliants élaborés par l'ONG Aspasia. Dans certains cantons, tels que Zurich et Lausanne, des unités spécialisées de la police participent également aux efforts de prévention en assurant des contrôles réguliers dans les lieux de prostitution (voir paragraphe 119)²⁶.

93. Parmi les initiatives cantonales de date récente, la table ronde de Genève a lancé en octobre 2014 une campagne de grande ampleur utilisant les bus et les trams et d'autres espaces d'affichage pour promouvoir un service téléphonique d'aide et d'information destiné aux victimes de la traite. Les affiches présentent des images de personnes exploitées dans la prostitution, la restauration, le bâtiment et les travaux domestiques. La ligne téléphonique est assurée par le service juridique du Centre social protestant avec le soutien de fonds privés.

94. Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance contre la traite des êtres humains au 1er janvier 2014, les autorités fédérales disposent d'une base juridique pour financer des campagnes de prévention dans l'ensemble du pays. Le plan d'action national prévoit une campagne nationale et le SCOTT a mis en place un groupe de travail, comprenant notamment des ONG spécialisées, un syndicat et une organisation internationale, chargé spécifiquement de préparer cette campagne. Une étude préparatoire sur l'exploitation par le travail a été diligentée pour ces besoins dont les résultats sont attendus pour novembre 2015. Toutefois, le projet de campagne nationale a été suspendu par le Département fédéral de la justice et de la police. Le SCOTT a été chargé d'examiner les résultats des évaluations de campagnes menées dans d'autres pays de destination mais, selon lui, il n'y avait pas suffisamment d'élément démontrant leur efficacité, peu d'entre elles ayant été évaluées. Aussi, les autorités suisses examinent-elles des alternatives telles que des projets de campagnes de sensibilisation ciblant un ou plusieurs groupes. Une décision sur le fait de mener ou non une campagne nationale devrait être prise dans un proche avenir. Parallèlement, 400 000 CHF (370 128 euros) ont été alloués en 2015 au financement d'actions de prévention menées par la société civile. Une somme équivalente devrait continuer à être mise à disposition dans les prochaines années pour les activités de ce type. En 2015, l'ONG FIZ a par exemple reçu 200 000 CHF (191 045 euros), en application de l'ordonnance contre la traite des êtres humains, qui servent aussi au soutien des victimes (voir paragraphe 141).

95. La Suisse étant un pays de destination et de transit, un soutien financier est apporté à des activités de prévention dans les pays d'origine. Ainsi, les projets de lutte contre la traite mentionnés au paragraphe 84, qui sont menés en Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, République de Moldova, Serbie et Ukraine, comprennent également un volet de prévention. Dans le cadre de sa contribution à l'élargissement de l'Union européenne, la Suisse soutient des projets de prévention de la traite en Bulgarie, Hongrie et Roumanie, qui comptent parmi les principaux pays d'origine des victimes de la traite en Suisse (voir paragraphe 10).

²⁶ La réglementation de la prostitution relève du niveau cantonal et parfois du niveau municipal. Dans certaines communes telles que Genève, Lausanne et Zurich, la prostitution n'est autorisée que dans certains quartiers et/ou établissements.

96. Le GRETA salue les initiatives de prévention soutenues par les autorités suisses dans les pays d'origine. Toutefois, il note que les activités de sensibilisation sont peu nombreuses en Suisse et que la plupart de celles-ci dépendent de l'initiative individuelle des cantons. Dans les pays de destination, les activités de sensibilisation servent notamment à attirer l'attention du grand public sur ce que constitue en pratique la traite des êtres humains, en présentant en langage courant des exemples concrets de ce que sont les différentes formes d'exploitation (par exemple, l'exploitation sexuelle au travers de la prostitution forcée, le travail forcé dans l'agriculture ou le secteur de la construction, la mendicité forcée, la servitude domestique). Ces activités doivent reposer sur une évaluation des besoins propres à chaque pays. Les campagnes menées dans les pays de destination ont non seulement permis d'améliorer la connaissance générale de la traite, qui est souvent confondue avec d'autres phénomènes (voir paragraphe 50), mais ont aussi contribué à augmenter les dénonciations de cas suspects de traite par le grand public et mis en lumière l'existence de traite interne. Des campagnes de sensibilisation ciblées peuvent également viser des groupes particulièrement à risque, comme les travailleurs migrants dans les secteurs à risque ou les enfants vulnérables, afin de les informer des risques de la traite. Dans ce contexte, le GRETA note que le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a demandé à la Suisse d'élargir et renforcer les mesures prises afin d'atteindre les enfants vulnérables ou marginalisés, y compris les enfants roms ou appartenant à d'autres minorités ethniques, les enfants placés en institution, les enfants vivant dans la rue, les enfants en situation de migration, les enfants demandeurs d'asile ou réfugiés, ainsi que les filles victimes de violences domestiques²⁷.

97. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient mener des campagnes d'information et de sensibilisation sur les différentes formes de traite. Une attention particulière devrait être apportée à la sensibilisation à la traite aux fins d'exploitation par le travail et à la traite des enfants. Les futures mesures de sensibilisation devraient être conçues en tenant compte des résultats de l'évaluation des actions déjà menées et se centrer sur les besoins identifiés.

b. Mesures visant à décourager la demande

98. Les dispositions de la Convention consacrées aux mesures destinées à décourager la demande de services fournis par des victimes de la traite, en particulier des femmes et des enfants, doivent être considérées comme imposant aux Parties l'obligation positive d'adopter ou de renforcer de telles mesures, quelle que soit la forme d'exploitation aux fins de laquelle la traite est pratiquée (voir paragraphe 108 du rapport explicatif de la Convention). Comme indiqué dans les Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations des Nations Unies, les stratégies de prévention de la traite doivent s'attaquer à la demande, qui est à l'origine du problème²⁸.

²⁷ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observations finales sur le rapport soumis par la Suisse en application du paragraphe 1 de l'article 12 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, document CRC/C/OPSC/CHE/1, 4 février 2015.

²⁸ Principe 4 de l'addendum au rapport présenté au Conseil économique et social par le Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (E/2002/68/Add.1), www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingfr.pdf.

99. La Suisse a pris des mesures législatives pour remédier à des situations où existent des risques d'exploitation par le travail. La loi de 1999 sur les travailleurs détachés (LDét ; RS 823.20) fixe les conditions minimales de travail, ainsi que les salaires applicables aux travailleurs étrangers et les modalités des contrôles en Suisse. Un amendement de 2013 établit la responsabilité des entrepreneurs, qui doivent s'assurer que leurs sous-traitants respectent les conditions minimales en matière de travail et de salaires. Avec la loi fédérale de 2005 concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (LTN ; RS 822.41), les contrôles sur le respect des obligations en matière d'assurances sociales, d'emploi de travailleurs étrangers et d'impôt à la source ont été améliorés. De plus, l'ordonnance sur le contrat-type de travail pour les travailleurs de l'économie domestique du 20 octobre 2010 (CTT économie domestique ; RS 221.215.329.4) régleme les contrats des travailleurs effectuant des activités domestiques et fixe notamment un salaire minimum. Les conditions de travail des domestiques recrutés à l'étranger par des membres de la communauté diplomatique sont régis par l'Ordonnance du 6 juin 2011 sur les conditions d'entrée, de séjour et de travail des domestiques privés des personnes bénéficiaires de privilèges, d'immunités et de facilités (voir paragraphe 112).

100. En réponse à un débat en cours au Parlement, le gouvernement suisse a entrepris de préparer un rapport sur la demande de services sexuels en lien avec la traite des êtres humains, ainsi que sur la possibilité d'incriminer l'achat de services sexuels. Le 5 juin 2015, le Conseil fédéral a soumis un rapport au Parlement suisse présentant le cadre légal régissant actuellement la prostitution en Suisse et proposant des mesures pour renforcer la protection des personnes exerçant la prostitution et lutter contre la traite. Parmi les mesures proposées figurent l'amélioration de la collecte de données sur la prostitution et la traite aux fins d'exploitation sexuelle, l'amélioration de l'accès aux soins de santé des personnes exerçant la prostitution, l'adoption de mesures législatives renforçant leur protection et, en même temps, décourageant la prostitution ainsi que l'examen de mesures concrètes visant à lutter plus efficacement contre la criminalité liée à la prostitution et contre la traite.

101. Il n'existe aucune disposition conférant le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser les services d'une victime de la traite en sachant qu'elle est victime de la traite, comme le prévoit l'article 19 de la Convention. Les autorités suisses ont indiqué que l'article 193 du CP sur l'abus de détresse pourrait s'appliquer en de tels cas.

102. Le GRETA note qu'une série de mesures peuvent être prises pour décourager la demande en fonction de l'évaluation qui aura été faite de la situation nationale et des secteurs à plus haut risque qui auront été identifiés. À titre d'exemple, les risques de travail forcé dans certains secteurs d'activité peuvent être combattus en renforçant la régulation de ces secteurs au moyen d'un système d'agrément, d'inspections du travail accrues et de pouvoirs d'exécution, d'un échange d'information au niveau international, d'une meilleure connaissance de leurs droits par les travailleurs et du soutien concret de la part des secteurs d'activité à risque, qui doivent veiller au respect de normes éthiques par les entreprises concernées. Les entreprises et les syndicats doivent par ailleurs être associés aux initiatives visant à prévenir la traite pratiquée aux fins d'exploitation par le travail. De tels partenariats public-privé sont totalement en phase avec la Convention, qui souligne l'importance de la coopération avec tous les acteurs de la société civile. Cela peut par exemple prendre la forme d'accords passés entre les autorités, les syndicats et les organisations d'employeurs avec pour objectif de lutter conjointement contre la traite des êtres humains²⁹.

103. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient poursuivre leurs efforts destinés à décourager la demande de services fournis par des victimes de la traite, quelle que soit la forme d'exploitation. Les autorités devraient agir en partenariat avec les ONG, les syndicats, les organisations internationales et le secteur privé, tout en gardant à l'esprit que les mesures prises doivent être équilibrées et ne pas conduire à considérer les victimes de la traite comme des délinquants.

²⁹ Pour des exemples de bonnes pratiques, voir le 3e rapport d'activités du GRETA, disponible à l'adresse suivante : www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/Gen_Report/GRETA_2013_17_3rdGenRpt_fr.pdf

c. Initiatives sociales, économiques et autres à l'intention des groupes vulnérables à la traite

104. La Suisse soutient plusieurs projets dans les pays d'origine afin de diminuer la vulnérabilité particulière de certains groupes. Par exemple, la Division Sécurité humaine du Département fédéral des affaires étrangères finance un projet de l'OIM en Thaïlande, qui s'intitule « *Preventing Child Trafficking and Exploitation among Marginalised Thai Communities* » (Prévenir la traite et l'exploitation des enfants parmi les communautés thaïes marginalisées). L'un des objectifs du projet est de développer un programme national de formation destiné à être utilisé dans les établissements scolaires du pays en ciblant les jeunes âgés de 13 à 17 ans. L'OIM fournira des formations visant à renforcer l'estime de soi des jeunes, afin de les sensibiliser aux risques de la traite, en particulier aux fins d'exploitation sexuelle.

105. La Direction suisse du développement et de la coopération (DDC) soutient des projets visant à réduire la vulnérabilité des migrants et des réfugiés dans les pays d'origine. Au Bangladesh, au Népal et au Sri Lanka, la DDC contribue à renforcer les cadres institutionnels, législatifs et réglementaires dans le domaine des migrations, et soutient également les ONG afin qu'elles sensibilisent les migrants et leurs familles quant à leurs droits et aux risques potentiels. Un projet similaire est en cours au Moyen-Orient. La DDC finance également à des projets humanitaires mis en œuvre par l'OIM, le HCR et des ONG pour améliorer la protection et les conditions de vie des réfugiés, des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et des migrants en détresse, mais aussi pour renforcer la gestion des migrations, de manière à réduire la vulnérabilité résultant de formes de migration irrégulières et forcées.

106. En outre, la DDC est impliquée dans des programmes menés conjointement avec le Département fédéral des affaires étrangères et le Secrétariat d'État aux migrations, et visant à renforcer la protection des réfugiés dans leur région d'origine. Deux programmes ont été menés : le premier dans la Corne de l'Afrique et au Yémen, l'autre en Syrie et dans les États voisins. Ces programmes ont pour objectif de s'assurer que les réfugiés reçoivent une protection effective dans leur région d'origine, et que les premiers pays hôtes reçoivent une aide pour leur fournir la protection nécessaire.

107. Le Département fédéral de justice et police a créé un groupe d'expert en 2013 afin de faire des propositions sur des mesures visant à protéger les femmes travaillant dans le milieu érotique. Le groupe d'experts a produit un rapport en mars 2014, qui a mené à la suppression des visas d'artistes de cabaret (voir paragraphe 111). Suivra un projet d'ordonnance sur des mesures de prévention des infractions dans le milieu de la prostitution.

108. **Le GRETA salue les mesures soutenues par les autorités suisses dans les pays d'origine en faveur des groupes vulnérables à la traite. Dans le même temps, le GRETA considère que les autorités suisses devraient renforcer la prévention de la traite en prenant des mesures sociales et économiques favorisant l'autonomie des groupes vulnérables à la traite qui sont présents en Suisse, en intégrant la prévention de la traite dans les politiques portant sur les personnes exerçant la prostitution, les enfants en situation à risque, notamment les mineurs non accompagnés et les enfants placés dans les institutions de protection de l'enfance, les travailleurs migrants dans les secteurs à risque, les migrants irréguliers et les demandeurs d'asile.**

d. Mesures aux frontières destinées à prévenir la traite et mesures permettant les migrations légales

109. La Suisse a signé l'accord Schengen et a rejoint la zone de libre circulation des personnes dans l'UE en décembre 2008. Étant donné que la Suisse n'appartient pas à l'union douanière européenne, ses postes-frontières sont toujours en service, et des contrôles douaniers sont effectués. L'autorité compétente pour les contrôles aux frontières est le Corps des gardes-frontière (CGFR). En cas de suspicions de traite, les gardes-frontière informent les polices cantonales compétentes. D'après les autorités suisses, les contrôles des minibus servant à transporter les travailleuses du sexe sont en augmentation, en particulier à la frontière avec l'Autriche. Cependant, d'après le plan d'action national, il faut œuvrer à associer plus étroitement les gardes-frontière au repérage et à l'identification de victimes potentielles de la traite. Selon les informations fournies par les autorités suisses dans leurs commentaires sur le projet de rapport, l'ensemble des gardes-frontières reçoivent une formation à la traite qui couvre, entre autres, la distinction entre victimes potentielles de la traite et migrants irréguliers. Une formation spécialisée est organisée pour les gardes-frontières en poste dans les aéroports et des outils opérationnels leur sont communiqués, y compris des listes de contrôle pour détecter les éventuelles victimes de la traite. Par ailleurs, le CGFR maintient des contacts avec des agences de gardes-frontières d'autres pays.

110. La communication des informations sur les conditions légales d'entrée et de séjour sur le territoire suisse à toutes les personnes intéressées est l'une des missions des consulats et ambassades suisses à l'étranger. Les sites internet du gouvernement fédéral donnent également des informations sur les moyens d'entrée légalement en Suisse.

111. Le système de visas suisse comprend un visa pour les danseuses de cabaret. Des mesures spécifiques ont été prises afin d'éviter tout abus de ces visas en vue de prostitution forcée. Les consulats et ambassades suisses doivent informer des risques liés à la traite, ainsi que de leurs droits, toutes demandeuses de ce visa. La représentation doit convoquer la personne concernée à un entretien individuel avant qu'un visa puisse lui être délivré. La décision a été prise de supprimer ces visas à compter du 1er janvier 2016 en raison de leur utilisation abusive pour la prostitution forcée et la traite aux fins d'exploitation sexuelle. Les ONG ont exprimé des inquiétudes en ce que cela pourrait rendre plus vulnérable les personnes qui auraient auparavant bénéficié de tels visas et qu'elles seraient plus difficiles à détecter en raison de leur statut irrégulier. Selon les autorités suisses, le retrait de ce type de visa aura pour conséquence que seuls les ressortissants de l'UE/AELE (Association européenne de libre-échange³⁰) pourront être employés dans ces cabarets ; or ils bénéficient d'un statut plus protecteur en vertu de la législation sur les étrangers et peuvent par exemple changer de secteur d'activité professionnelle. Les cabarets employant des danseurs venus de pays tiers seront donc en infraction et les autorités compétentes pour inspecter ces établissements pourront immédiatement investiguer de possibles cas de traite.

³⁰

Les États membres de l'AELE sont l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse.

112. L'entrée et le séjour sur le territoire fédéral de domestiques recrutés à l'étranger par des membres de la communauté diplomatique sont régis par l'Ordonnance du 6 juin 2011 sur les conditions d'entrée, de séjour et de travail des domestiques privés des personnes bénéficiaires de privilèges, d'immunités et de facilités. Les contrats des employés de maison doivent être rédigés selon un contrat-type et être signés avant l'arrivée en Suisse de la personne. Ils sont vérifiés par les fonctionnaires du consulat suisse au cours de l'entretien individuel qu'il faut passer pour obtenir le visa d'entrée sur le territoire suisse. Au cours de cet entretien, les employés domestiques sont informés de leurs droits et des normes en matière de conditions de travail. À leur arrivée en Suisse, ils rencontrent des fonctionnaires du Département fédéral des affaires étrangères, afin de leur faire savoir qu'ils peuvent s'adresser aux autorités au cas où surviendraient des difficultés avec leurs employeurs. Au cours des deux entretiens, les fonctionnaires doivent s'assurer que les personnes concernées comprennent les termes de leur contrat de travail. Ils peuvent s'adresser au Département fédéral des affaires étrangères ou au médiateur (*bureau de l'amiable compositeur*) installé à Genève pour résoudre des conflits impliquant des personnes bénéficiaires de privilèges et d'immunités diplomatiques. Le GRETA salue la procédure mise en place pour empêcher les abus et la traite des employés de maison recrutés par des diplomates.

113. Les représentations suisses refusent les visas lorsqu'il existe des motifs raisonnables de penser qu'une personne est victime de traite ou impliquée dans la traite. Un examen spécifique du milieu social et économique est réalisé lorsque la personne vient d'un pays particulièrement à risque. Le cas échéant, les employés des ambassades et consulats suisses dans les pays d'origine de victimes de la traite sont sensibilisés, et il n'est pas rare que la délivrance de visas soit refusée, lorsque l'on soupçonne une demande à des fins de prostitution ou d'exploitation illégales. Simultanément, si un doute existe quant à la personne accueillant les migrants en Suisse, les autorités compétentes examinent la situation de l'hôte pour déterminer s'il existe un risque de participation, directe ou indirecte, à la traite.

114. Le GRETA invite les autorités suisses à poursuivre leurs efforts pour favoriser la détection de cas de traite dans le contexte des contrôles aux frontières au travers de l'implication du Corps des gardes-frontières dans la lutte anti-traite et la coopération avec les pays voisins.

- e. Mesures visant à assurer la qualité, la sécurité et l'intégrité des documents de voyage et d'identité

115. Le 1er mars 2010, la Suisse a introduit des documents de voyage avec données biométriques sauvegardées électroniquement. La délivrance de passeports et de cartes d'identité s'effectue sous le contrôle de l'État, et elle est soutenue par un registre d'état civil électronique et centralisé. En outre, lors d'une demande de document, une comparaison est effectuée entre les nouvelles données et celles fournies lors de l'établissement de précédents documents. Ce processus de comparaison est réalisé à l'aide d'un système d'information des documents d'identité qui contient : données personnelles, photographie et empreintes digitales du demandeur. Afin de contribuer à la simplification du contrôle des documents de voyage biométriques, la Suisse s'implique dans le Répertoire de clés publiques (RCP) de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI).

116. En tant que membre associé de l'espace Schengen, la Suisse applique le règlement (CE) n° 2252/2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage pour les réfugiés reconnus et les ressortissants étrangers. En ce qui concerne le permis de séjour pour les ressortissants de pays tiers, la Suisse applique le Règlement (CE) n° 1030/2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers.

3. Mise en œuvre par la Suisse de mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite des êtres humains

a. Identification des victimes de la traite des êtres humains

117. L'article 10 de la Convention exige des Parties qu'elles adoptent des mesures pour identifier les victimes. Pour ce faire, les Parties doivent mettre à la disposition de leurs autorités compétentes des personnes formées et qualifiées en matière de prévention et de lutte contre la traite des êtres humains, d'identification des victimes, notamment des enfants, et d'assistance à leur porter. Identifier une victime de la traite demande du temps et la Convention établit donc que, lorsque les autorités compétentes estiment qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne a été victime de traite, les Parties doivent s'assurer qu'elle ne soit pas éloignée de leur territoire jusqu'à la fin du processus d'identification et qu'elle bénéficie de l'assistance prévue par la Convention.

118. En Suisse, il n'existe aucun processus fédéral d'identification formelle des victimes de la traite. Afin d'harmoniser l'approche dans tout le pays, le SCOTT encourage la mise en place de mécanismes de coopération pluridisciplinaires (appelés tables rondes) chargés d'organiser au niveau cantonal les actions contre la traite, dont l'identification des victimes. Cependant, le SCOTT ne peut pas imposer aux cantons l'organisation de tables rondes, et chaque canton décide s'il souhaite en créer une (18 des 26 cantons ont une table ronde). Une liste d'indicateurs a été établie dans le cadre du SCOTT et elle est mise à la disposition des cantons afin de servir d'outil de référence commun pour l'identification des victimes de la traite. Les tables rondes servent de mécanismes d'orientation et n'importe quelle organisation y participant (police, procureurs, service d'assistance aux victimes ou ONG, par exemple) peut signaler un cas de personne potentiellement victime de traite. Les décisions relatives à l'identification sont prises par les autorités cantonales compétentes qui participent aux tables rondes.

119. Au cours de sa visite d'évaluation, la délégation du GRETA a rencontré des membres des tables rondes en place dans les cantons de Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne, Genève, Vaud et Zurich. À Berne, la table ronde a élaboré un document détaillé, appelé « Competo » ; il définit clairement le rôle et les compétences de chaque partie prenante (en particulier la police, les services des migrations, le ministère public et les ONG), ainsi que les méthodes et le cadre de leur coopération. Ce modèle devrait ensuite être diffusé comme schéma directeur pour l'orientation de victimes potentielles de la traite dans d'autres cantons. À Genève, la table ronde réunit entre autres un représentant des Hôpitaux Universitaires de Genève, qui a contribué à l'identification d'une victime de traite aux fins de prélèvement d'organes et a empêché le crime de se matérialiser³¹. À Zurich, le groupe d'investigation de la police consacré à la traite des êtres humains, qui participe à la table ronde sur la traite, assure une présence régulière dans le quartier de prostitution pour détecter les victimes potentielles de traite aux fins d'exploitation sexuelle, qu'il peut ensuite immédiatement orienter vers le foyer d'hébergement spécialisé tenu par l'ONG FIZ. De la même manière, dans le canton de Vaud, une unité de la police chargée de la prostitution (CIPRO) est présente sur le terrain pour détecter d'éventuelles affaires de prostitution forcée ; elle oriente alors les victimes vers des ONG locales spécialisées, comme par exemple Fleur de Pavé, afin qu'elles leur viennent en aide. Le GRETA a néanmoins été informé qu'un raid avait été organisé en 2012 dans le quartier de prostitution de Zurich, dans le cadre d'un effort concerté de neuf pays pour combattre un réseau de traite nigérian, sans que l'ONG FIZ ne soit impliqué. Le GRETA souligne les avantages qu'il y a d'associer les ONG spécialisées à de telles opérations pour ce qui concerne l'identification de victimes potentielles de la traite et la mise à disposition d'un soutien adapté à celles-ci, ce qui augmentera aussi la probabilité qu'elles coopèrent à l'enquête.

³¹ La victime était une Éthiopienne de 19 ans dont le passeport avait été confisqué par le diplomate qui l'avait fait venir en Suisse et qui l'hébergeait. On lui a dit que ses enfants seraient tués si elle refusait le prélèvement de l'un de ses reins, dont le bénéficiaire était le diplomate en question. Elle a été hébergée et soutenue pendant deux ans par la Fondation « Au Cœur des Grottes ». Au 1er octobre 2014, une enquête pénale était toujours en cours.

120. Tout en reconnaissant les efforts déjà déployés pour promouvoir la mise en place de tables rondes dans les cantons, le GRETA note qu'il n'y a pas de coopération structurée autour de la traite dans huit des 26 cantons (voir paragraphe 21). Si dans certains d'entre eux, il existe parfois des liens informels avec des cantons voisins possédant une table ronde, le GRETA a été informé que certaines autorités cantonales considèrent qu'aucun acte de traite n'a lieu sur leur territoire et ne ressentent donc pas le besoin de mettre en place un mécanisme d'identification. Le GRETA trouve ces situations préoccupantes, car aucun territoire ne saurait être considéré comme exempt de traite, et ce d'autant moins que les cantons voisins signalent des cas de victimes. Ainsi, l'approche du pays en matière d'identification est assez fragmentée, et le fait que certains cantons n'ont pas de table ronde représente une faille dont les trafiquants pourraient tirer parti. Le nombre de victimes potentielles connaît des variations sensibles entre des cantons comparables. En 2013 par exemple, 48 victimes potentielles de traite ont été orientées vers l'association FIZ depuis Zurich et six depuis Bâle³² ; en 2014, 48 victimes provenaient de Zurich et cinq de Bâle.

121. Très peu d'enfants victimes de traite ont été identifiés en Suisse (un en 2011, un en 2012 et deux en 2013). Si des efforts ont été faits dans certains cantons afin d'améliorer l'identification des enfants victimes, les connaissances sur la traite d'enfants en Suisse restent lacunaires. Dans le canton de Berne, le projet Agora a été lancé en 2011 pour améliorer l'identification des enfants victimes et pour leur venir en aide. La table ronde de Berne a indiqué que ce projet avait clarifié les procédures d'orientation pour les mineurs non accompagnés et qu'une liste de critères avait été élaborée pour améliorer l'identification. La police contrôle régulièrement les mineurs non accompagnés qui mendient dans les rues de Berne ; ceux-ci sont ensuite placés dans des structures d'accueil mais un seul enfant victime de traite a été identifié à ce jour. Cependant, d'après des interlocuteurs de la société civile, aucune évaluation de l'efficacité de ce projet n'a été menée à ce jour. L'attention du GRETA a été attirée sur un cas d'enfants potentiellement victimes de traite aux fins de criminalité forcée mais aucune information concernant leur prise en charge n'était disponible. Des efforts ont également été rapportés à Genève concernant l'identification d'enfants victimes, particulièrement de mendicité forcée mais il était difficile de les identifier et de les aider car ils appartenaient souvent à des réseaux opérant depuis la France. Le GRETA partage les inquiétudes du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies qui a souligné qu'en Suisse « les enfants victimes de la traite ne sont pas reconnus comme victimes par les forces de l'ordre et les enfants qui sont exploités ou forcés à mendier ou voler ne sont souvent pas considérés comme des victimes »³³. Le GRETA relève avec inquiétude que le groupe de travail mis en place par le SCOTT afin d'étudier la traite d'enfants est inactif depuis plus d'un an.

122. Les autorités suisses ont indiqué que des mesures avaient récemment été prises afin d'améliorer la détection de victimes potentielles de la traite au cours de la procédure de demande d'asile. La procédure d'asile relève de la compétence fédérale et il existe cinq centres d'enregistrement des demandeurs d'asile dans tout le pays. La procédure commence par un bref entretien, suivi d'un autre entretien, plus approfondi. À partir de ces entretiens et d'informations obtenues auprès des ambassades suisses, les autorités décident d'accorder l'asile ou la protection internationale. Il est possible de contester ces décisions devant le Tribunal administratif fédéral. Les victimes potentielles de la traite peuvent en principe être identifiées à chaque étape de la procédure. Depuis mars 2014, un conseiller spécialiste des questions de traite figure parmi les personnes réalisant les entretiens dans les cinq centres de demande d'asile et, au Secrétariat d'État aux migrations à Berne, deux conseillers sont également spécialisés.

³² Cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne.

³³ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observations finales sur le rapport soumis par la Suisse en application du paragraphe 1 de l'article 12 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, document CRC/C/OPSC/CHE/CO/1, 26 février 2015.

123. Depuis la mi-2013, dans les affaires relevant du règlement de Dublin³⁴, lorsqu'il y a suspicion de traite au cours de l'entretien liminaire, le deuxième entretien a lieu avec des spécialistes, qui évaluent les risques que courent les personnes si elles sont renvoyées dans le pays d'enregistrement de leur demande. Le GRETA note que dans une affaire de retour vers la France d'une personne demandeuse d'asile qui était victime de traite et avait été exploitée en France, le Tribunal administratif fédéral a rejeté le recours contre le transfert de la personne vers la France après avoir noté, entre autres, que des mesures avaient été prises pour informer les autorités françaises compétentes que la personne renvoyée avait été victime de traite, en donnant des détails sur sa situation. Les possibilités, pour des victimes de traite, de bénéficier d'un permis de séjour et de services d'assistance en France avaient également été prises en compte³⁵. D'après des interlocuteurs de la société civile, les victimes ne sont souvent pas décelées lors de la procédure de demande d'asile ou alors très tardivement. Leurs témoignages changeants ne sont pas considérés comme suffisamment cohérents d'un entretien à l'autre. Les Directives et Commentaires sur le domaine des étrangers révisés et publiés par le Secrétariat d'État aux migrations le 1er juillet 2015³⁶, indiquent que l'article 35 de l'Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA), qui prévoit notamment un délai de rétablissement et de réflexion pour les victimes de la traite, et l'article 36 de l'OASA, qui porte sur les titres de séjour délivrés aux victimes de la traite coopérant avec les autorités de poursuites, ne s'appliquent pas directement dans le cadre de la procédure d'asile ; une admission temporaire peut être délivrée si la personne risque d'être à nouveau victime de traite dans le pays où il ou elle doit être renvoyé (voir paragraphe 156). Les Directives et Commentaires révisés indiquent également que si une personne est victime de la traite en Suisse alors que la procédure du règlement de Dublin est en cours, la procédure pénale et la procédure Dublin se dérouleront en parallèle. En conséquence, la personne sera renvoyée dans les pays où elle a été enregistrée en premier, conformément au règlement de Dublin, dès que les conditions seront remplies. Un visa spécial sera octroyé à la personne concernée si elle doit revenir en Suisse pour les besoins de la procédure pénale. Le GRETA redoute que cela puisse en pratique aller à l'encontre des obligations de l'État prévues aux articles 10 et 12 de la Convention d'identifier et d'assister les victimes de la traite ainsi qu'à l'article 13 d'octroyer un délai de rétablissement et de réflexion à toute victime potentielle pendant lequel aucune expulsion ne pourra avoir lieu. Le GRETA souligne l'importance d'identifier les victimes de traite parmi les demandeurs d'asile soumis au règlement de Dublin, afin d'éviter tout risque de représailles de la part des trafiquants ou qu'elles ne soient de nouveau soumises à la traite, et afin de veiller à ce que soient respectées les obligations incombant à l'État d'octroyer aux victimes un délai de rétablissement et de réflexion, une assistance et une protection, conformément aux articles 12 et 13 de la Convention.

124. La délégation du GRETA a visité le Centre d'enregistrement et de procédure d'asile de Bâle. La durée maximale d'hébergement pour les demandeurs d'asile dans ces centres est de 90 jours. Le premier et, lorsque cela est possible, le deuxième entretien des demandeurs d'asile ont lieu au centre d'enregistrement. Si la procédure n'est pas terminée à l'issue de cette période, les demandeurs sont transférés dans un centre d'asile cantonal. L'ONG BAS (Centre de consultation pour les demandeurs d'asile de Bâle) a accès au centre de Bâle mais les centres d'enregistrement et de procédure d'asile ne sont pas tous ouverts aux ONG. Lorsque des éléments semblent indiquer qu'un demandeur d'asile a été victime de traite, le personnel de l'ONG contacte le FIZ. Parmi le personnel du centre figurent un médecin et une infirmière mais pas de psychologue. Un pasteur œcuménique est également présent. Certains employés chargés de la validation des demandes ont été formés aux questions de traite.

³⁴ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (Règlement Dublin III). Le Règlement Dublin III est appliqué par la Suisse depuis le 1er janvier 2014. Il remplace le règlement Dublin II en vigueur jusqu'alors.

³⁵ Tribunal administratif fédéral, arrêt du 17 avril 2014 (Cour V, E-522/2014).

³⁶ Directives et Commentaires Domaine des étrangers (Directives LEtr), 25 octobre 2013 (révisés le 1er juillet 2015). Ce document est adressé aux autorités cantonales chargées des migrations.

125. Concernant l'identification parmi les migrants en situation irrégulière, comme il a été noté au paragraphe 66, le personnel des centres de rétention pour migrants irréguliers n'est pas formé ni sensibilisé à l'identification de victimes potentielles de la traite. Le GRETA rappelle que les migrants en situation irrégulière sont considérés comme un groupe vulnérable à la traite et qu'une attention spéciale doit être accordée à l'identification de victimes potentielles parmi les personnes placées dans des centres de rétention pour migrants irréguliers, afin d'éviter que des victimes ne soient expulsées et ne fassent à nouveau l'objet de traite.

126. Des interlocuteurs de la société civile ont évoqué plusieurs cas de traite aux fins d'exploitation par le travail, en particulier dans le secteur de la construction qui emploie beaucoup de travailleurs migrants. En guise d'exemple, a été mentionné le cas de neuf travailleurs slovènes qui auraient été payés un mois travail très en deçà de ce qui était prévu par mois de travail et ce après avoir effectué trois mois de travail, sans repos pendant la semaine. Ils étaient apparemment hébergés dans une ferme vétuste sans chauffage et très peu nourris. Un syndicat leur est venu en aide pour obtenir le paiement de leurs salaires et retourner en Slovénie. D'autres cas similaires ont été mentionnés, dans lesquels le paiement des salaires n'a pu être obtenu. Le mandat des autorités fédérales chargées de l'inspection du travail (Secrétariat d'Etat à l'économie, SECO) concerne avant tout la santé et la sécurité au travail. En outre, les cantons disposent d'agences responsables du contrôle du travail illégal. La police peut être associée à leurs inspections pour définir l'identité de travailleurs étrangers et la régularité de leur séjour. En cas de soupçon de traite, le personnel de l'agence concernée contacterait la police. Les autorités suisses n'ont pas connaissance de victimes de la traite qui auraient été détectées par ces agences. En tenant compte du fait que les travailleurs migrants, et particulièrement ceux en situation irrégulière, sont un groupe vulnérable à la traite, le GRETA souligne la nécessité de prévoir des formations et de l'information sur la traite pour le personnel des autorités cantonales responsables du contrôle du travail irrégulier, afin que les potentielles victimes de la traite soient détectées et renvoyées aux autorités compétentes.

127. Le SCOTT a attiré l'attention des autorités cantonales sur l'importance d'associer les inspections du travail et les syndicats aux tables rondes sur la traite. Dans le canton de Genève, par exemple, l'inspection du travail est membre de la table ronde et, de plus, l'un des deux groupes de travail de la table ronde est consacré à l'exploitation par le travail. En 2013, les 22 inspecteurs du travail du canton ont été formés à la détection de la traite et un inspecteur du travail a été désigné comme référant sur la traite. Un représentant syndical du SIT-CGAS siège également à la table ronde de Genève. Le GRETA note l'attention accrue accordée aux cas de traite aux fins d'exploitation par le travail et à l'identification des victimes dans le canton de Genève ainsi que l'implication de partenaires du monde du travail (inspection du travail et syndicats). Les inspections du travail cantonales sont également membres des tables rondes mises en place dans les cantons de Berne, Fribourg, Neuchâtel et Valais. En revanche, le GRETA note que le groupe de travail du SCOTT chargé de préparer un guide sur la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail a été suspendu en 2014, faute de ressources (voir paragraphe 49). Tout en saluant la participation des inspections du travail cantonales dans plusieurs tables rondes sur la traite, le GRETA estime que les autorités suisses devraient renforcer leur action contre la traite aux fins d'exploitation par le travail et également impliquer les syndicats dans l'action anti-traite aux niveaux central et cantonal.

128. Des interlocuteurs de la société civile ont signalé des cas de servitude ayant eu lieu chez des particuliers. Le GRETA note que le mandat des inspecteurs du travail ne leur permet pas d'entrer dans des propriétés privées. Les organes de contrôle cantonaux susmentionnés qui sont responsables du contrôle du travail illégal ont la possibilité d'effectuer des contrôles dans les ménages privés mais ils ne le font généralement que lorsqu'il existe d'importants soupçons d'irrégularité. Dans le canton de Genève, les agences compétentes ont développé un formulaire type pour l'inspection des ménages où des travailleurs domestiques sont employés. Celui-ci devrait permettre non seulement de contrôler le respect des normes du travail mais également d'identifier d'éventuelles victimes. Le GRETA salue cette pratique et encourage son développement dans les cantons où l'emploi domestique est présent.

129. **Le GRETA exhorte les autorités suisses à s'assurer que toutes les victimes de traite soient correctement identifiées et puissent bénéficier de l'assistance ainsi que des mesures de protection prévues par la Convention. Les autorités devraient notamment :**

- **s'assurer qu'il existe dans l'ensemble du pays une procédure d'identification des victimes formalisée, comprenant des indicateurs et outils communs, afin que les différents stades de la détection et l'identification des victimes de la traite soient clairement définis et coordonnés³⁷ ;**
- **améliorer l'identification des victimes de traite aux fins d'exploitation par le travail, en veillant à ce que les agents des services de détection et de répression, les inspecteurs du travail, les syndicats et les autres acteurs concernés adoptent une approche plus proactive et renforcent leur action de terrain pour identifier les victimes potentielles de la traite ;**
- **établir une procédure d'identification des enfants victimes de la traite, qui tienne compte de la situation et des besoins particuliers des enfants, en y associant des spécialistes de l'enfance, les services de protection des mineurs et les services spécialisés de la police et du parquet, conformément à l'intérêt supérieur de l'enfant ;**
- **veiller à l'identification des victimes de la traite parmi les travailleurs migrants et les demandeurs d'asile.**

b. Assistance aux victimes

130. La Convention requiert des Parties qu'elles prennent des mesures pour assister les victimes dans leur rétablissement physique, psychologique et social, en tenant compte de leurs besoins en matière de sécurité et de protection, en coopération avec les ONG et d'autres organisations engagées dans l'assistance aux victimes. L'assistance doit être fournie sur une base consensuelle et informée, prenant dûment en compte les besoins spécifiques des personnes en situation vulnérable et des enfants, et ne doit pas être subordonnée à la volonté des victimes de témoigner (article 12). La nécessité de prendre en considération les besoins des victimes figure également dans les dispositions de la Convention relatives au permis de séjour temporaire (article 14) et aux droits des enfants victimes de la traite (article 12(7)). La Convention prévoit également que l'assistance aux victimes de la traite doit inclure un hébergement convenable et sûr.

131. L'assistance aux victimes de traite d'êtres humains est régie par la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI ; RS 312.5) qui comprend également une indemnisation et une réparation morale (voir paragraphe 162). L'article 2 de la LAVI prévoit que l'aide aux victimes comprenne des conseils et une aide immédiats, l'aide à plus long terme fournie par les centres de consultation de l'aide aux victimes d'infractions (centres LAVI) et la contribution aux frais pour l'aide fournie par des organisations tierces.

132. L'assistance aux victimes de la traite relève de la compétence de chaque canton. Conformément à l'article 9 de la LAVI, les cantons doivent établir des centres de consultation de l'aide aux victimes d'infractions fournissant des services adaptés aux besoins des différentes catégories de victimes. Cette aide doit être apportée jusqu'à ce que l'état de santé de la victime soit stable et que les autres conséquences de l'infraction soient supprimées ou compensées. Cette aide peut être déléguée à une organisation tierce. Elle doit comprendre une assistance médicale, psychologique, sociale, matérielle et juridique et, si nécessaire, un hébergement d'urgence.

³⁷ Voir les mécanismes nationaux d'orientation auxquels il est fait référence, entre autres, dans le Plan d'action de l'OSCE sur la lutte contre la traite des êtres humains, adopté le 2 décembre 2003, et, pour davantage d'information, se référer au document suivant : « Les mécanismes nationaux d'orientation : renforcer la coopération pour protéger les droits des victimes de la traite – un manuel pratique », OSCE-ODIHR, disponible à l'adresse suivante : www.osce.org/fr/odihr/13972?download=true

133. Pour que la victime puisse bénéficier des prestations d'aide prévues par la LAVI, il faut que l'infraction ait eu lieu en Suisse, ou que la victime soit domiciliée en Suisse³⁸ au moment des faits ainsi qu'au moment du dépôt de la demande d'aide. L'aide n'est accordée que lorsque l'État sur le territoire duquel l'infraction a été commise ne fournit aucune prestation ou fournit des prestations insuffisantes. Dans ce dernier cas, les mesures d'aide s'appliquent à titre subsidiaire et servent à compléter celles fournies par l'autre pays. Le GRETA rappelle que l'article 12, paragraphe 1, suppose que les États parties fournissent des mesures d'assistance, telles que prévues aux alinéas a à f, à toute victime se trouvant sur leur territoire, l'aspect déterminant étant qu'elle se trouve sous leur juridiction (voir paragraphe 148 du rapport explicatif de la Convention).

134. L'aide est financée par les autorités du canton où la personne a été identifiée comme victime de la traite. Des interlocuteurs de la société civile ont indiqué des cas dans lesquels des victimes ont dû retourner dans la ville où elles avaient été exploitées pour recevoir l'assistance du centre de consultation de l'aide aux victimes d'infractions compétent. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités suisses ont indiqué qu'un seul cas de ce type avait été porté à leur connaissance et qu'une solution a été trouvée par la table ronde anti-traite compétente. Les autorités ont souligné que, selon l'article 15 de la LAVI, la victime a le libre choix du centre de consultation.

135. L'aide aux victimes est accordée sur la base de la décision du centre de consultation de l'aide aux victimes d'infractions du canton concerné. Dans les cas de traite, les autorités cantonales confient l'assistance aux victimes de traite à des ONG partenaires. Plusieurs cantons ont un accord de coopération avec l'ONG FIZ, qui fournit une aide spécialisée et un hébergement d'urgence aux femmes migrantes victimes de traite. La contribution financière des cantons est fournie au cas par cas et ne couvre pas tous les frais. Par exemple, elle s'est élevée à 586 996 euros en 2013. Or, la totalité des coûts du programme de protection des victimes du FIZ s'est montée à quelque 988 000 euros en 2013. L'association doit donc également faire appel à des donateurs privés pour financer ses activités. Dans leurs commentaires au projet de rapport, les autorités suisses ont indiqué qu'en 2014, conformément à la LAVI, les autorités cantonales ont versé CHF 840 000 (802 625 euros) au FIZ, et la Confédération, les cantons et les communes ont versé d'autres indemnités à hauteur de CHF 160 000 (152 785 euros), soit 75 % du montant nécessaire au FIZ pour protéger et héberger des victimes de la traite.

136. La délégation du GRETA a visité le centre d'hébergement pour victimes de la traite géré par le FIZ, à Zurich. Le centre est situé dans une zone résidentielle et propose six places pour les femmes victimes de traite. Les femmes hébergées participent au programme d'aide du FIZ pour les victimes de traite (Makasi). Au moment de la visite de la délégation, cinq personnes y séjournaient (trois originaires de Hongrie, une du Sri Lanka et une de Thaïlande). Les femmes y restent généralement six mois, avant de se rendre dans d'autres types d'hébergements du FIZ. Le centre est équipé d'une ligne directe avec la police.

137. À Genève, un accord de coopération a été conclu entre le centre de consultation de l'aide aux victimes d'infractions et la Fondation « Au Cœur des Grottes », qui offre une assistance spécialisée aux femmes victimes de violence et de la traite. La délégation du GRETA s'est rendue dans le centre d'hébergement géré par cette ONG à Genève. À l'époque de la visite, 34 femmes y séjournaient, dont 10 étaient des victimes de la traite, essentiellement de la traite aux fins de servitude domestique. Le centre occupe deux maisons d'un quartier résidentiel. Il existe un accord avec les autorités genevoises de protection de la jeunesse, ce qui permet aux adolescentes victimes de servitude domestique d'être hébergées dans le centre ; elles seraient autrement placées dans des institutions généralistes de protection de la jeunesse. Le personnel assure une permanence 24 heures sur 24. Le centre de consultation de l'aide aux victimes d'infractions de Genève finance le séjour des victimes pendant une durée pouvant aller jusqu'à trois mois. Au-delà de cette période, l'ONG a recours à des dons privés. Les victimes bénéficient d'un soutien psychosocial, de cours de langue, d'apprentissage et sont épaulées dans leur recherche d'emploi.

³⁸ L'article 17 de la LAVI précise cependant que, si l'infraction a été commise à l'étranger, les victimes ont droit à une aide en Suisse si elles y étaient domiciliées au moment des faits, à condition que l'État sur le territoire duquel l'infraction a eu lieu ne propose aucune aide, ou une aide inadéquate. Selon l'article 23 du Code civil : « Le domicile de toute personne est au lieu où elle réside avec l'intention de s'y établir ».

138. Dans le canton de Vaud, le GRETA a été informé de l'ouverture prochaine d'un centre pour les victimes de traite, géré par l'ONG Astrée. Il inclura un foyer avec neuf places pour des femmes victimes de la traite. Les autorités fédérales ont indiqué que, dans d'autres cantons, des dispositifs ad hoc pouvaient être mis en place avec l'ONG FIZ et la Fondation « Au Cœur des Grottes », lorsque des situations étaient particulièrement difficiles. Comme indiqué au paragraphe 54, une mission intercantonale est mise en place entre des cantons de Suisse latine³⁹ afin de permettre l'orientation des victimes identifiées dans ces différents cantons vers les ONG spécialisées et les centres d'hébergement existants.

139. Il n'existe en Suisse aucun centre d'hébergement spécialisé pour les hommes ou les enfants victimes de traite. Pour les hommes, des solutions ad hoc doivent être trouvées dans des centres non spécialisés. Les enfants sont d'ordinaire pris en charge dans le cadre du système de protection de l'enfance.

140. Le GRETA note que le niveau d'assistance varie en fonction du canton où la victime est identifiée. À titre d'exemple, la durée de l'assistance financée par les centres de consultation de l'aide aux victimes d'infractions varie d'un canton à un autre⁴⁰. En outre, dans les cantons où il n'y a pas de foyers spécialisés pour les victimes de la traite, les victimes ne bénéficient pas forcément d'un hébergement et d'une assistance adaptés à leurs situations et besoins.

141. Grâce à la récente adoption de l'ordonnance contre la traite des êtres humains dédiée à la prévention au sens des articles 5 et 6 de la Convention, les autorités fédérales sont en mesure d'apporter une aide financière supplémentaire aux organisations spécialisées qui peut servir aussi au soutien des victimes. Les premières aides financières devaient être versées en 2015 après le dépôt des demandes en 2014. Pour 2015, un montant total de 239 712 euros a été alloué (voir paragraphe 94). Le GRETA se félicite de cette initiative positive et encourage les autorités à la poursuivre et à y consacrer davantage de fonds à l'assistance aux victimes.

142. Le GRETA exhorte les autorités suisses à intensifier leurs efforts pour que toutes les mesures d'assistance prévues par la Convention soient garanties dans la pratique aux victimes de la traite, et notamment :

- **assurer que toute victime sous juridiction suisse bénéficie de mesures d'assistance conformément à l'article 12, paragraphe 1, de la Convention ;**
- **faire en sorte qu'il y ait un nombre de places suffisant à travers le pays offrant des conditions de vie adéquates et adaptées aux besoins spécifiques des victimes de la traite ;**
- **veiller à ce que les hommes victimes de la traite aient accès à un hébergement adapté et qu'ils puissent bénéficier pleinement des mesures d'assistance prévues par la législation ;**
- **proposer une assistance spécifique pour les enfants victimes de la traite qui tienne compte de leur situation particulière conformément à l'intérêt supérieur de l'enfant.**

143. En outre, le GRETA considère que les autorités suisses devraient pérenniser un soutien financier adéquat des ONG assistant les victimes de la traite afin de leur permettre de fournir une assistance à court et long terme, en fonction des besoins des victimes, quel que soit le canton dans lequel elles reçoivent cette assistance.

³⁹ Les cantons francophones et le canton italophone du Tessin.

⁴⁰ Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a également noté qu'il existe des disparités entre cantons quant à la mise en œuvre des normes fixées dans la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions : Observations finales sur le rapport soumis par la Suisse en application du paragraphe 1 de l'article 12 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, document CRC/C/OPSC/CHE/1, 4 février 2015.

c. Délai de rétablissement et de réflexion

144. Les victimes de la traite étant extrêmement vulnérables après le traumatisme qu'elles ont subi, l'article 13 de la Convention impose aux Parties l'obligation de prévoir dans leur droit interne un délai de rétablissement et de réflexion d'au moins 30 jours. Le délai de rétablissement et de réflexion, en soi, ne doit pas dépendre de la coopération avec les autorités d'enquêtes ou de poursuites et ne doit pas être confondu avec la question d'un permis de séjour tel que prévu par l'article 14(1) de la Convention. En vertu de la Convention, le délai de rétablissement et de réflexion devrait être accordé lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire que la personne concernée est une victime de la traite, c'est-à-dire avant la fin de la procédure d'identification. Pendant ce délai, les Parties doivent autoriser les personnes concernées à séjourner sur leur territoire et aucune mesure d'éloignement ne peut être exécutée à leur égard.

145. En Suisse, le délai de rétablissement et de réflexion est régi par l'ordonnance du Conseil fédéral du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA ; RS 142.201). Conformément à l'article 35, paragraphe 1, de cette ordonnance, s'il y a lieu de croire qu'un migrant en situation irrégulière est une victime ou un témoin de la traite, les services cantonaux des migrations doivent lui accorder un délai de rétablissement et de réflexion, pendant lequel la personne concernée peut se reposer et décider si elle est disposée à coopérer avec les autorités. La durée du délai de rétablissement et de réflexion est de 30 jours au moins. Les services cantonaux des migrations peuvent décider d'accorder un délai plus long ou de le prolonger compte tenu de la situation de la personne. Le délai de rétablissement et de réflexion doit être demandé au nom des victimes, par tout service ou organisation en contact avec ces dernières. La police peut également soumettre une demande. Les ressortissants de pays tiers ainsi que les ressortissants de l'UE/EEE peuvent bénéficier du délai de rétablissement et de réflexion.

146. Selon l'article 35, paragraphe 2, de l'ordonnance susmentionnée, le délai de rétablissement et de réflexion prend fin si la personne se déclare disposée à coopérer avec les autorités compétentes et si elle a coupé tous les liens avec les auteurs présumés. Conformément à l'article 35, paragraphe 3, de l'ordonnance, le délai de rétablissement et de réflexion échoit par ailleurs lorsque la personne concernée : déclare qu'elle n'est pas prête à coopérer avec les autorités ; a délibérément renoué contact avec les auteurs présumés du délit ; n'est pas, à la lumière d'éléments nouveaux, une victime ou un témoin de la traite ; menace gravement la sécurité et l'ordre publics.

147. Le GRETA est préoccupé par le fait que le délai de rétablissement et de réflexion peut échoir avant la durée minimale de 30 jours fixée par la Convention si une victime potentielle a indiqué son refus de coopérer. Le GRETA souligne que les victimes potentielles doivent bénéficier de toute la durée du délai de rétablissement et de réflexion pour avoir suffisamment de temps pour se rétablir et prendre une décision, en connaissance de cause, quant à leur coopération. Dans leurs commentaires au projet de rapport, les autorités suisses ont affirmé que la volonté de la victime est examinée avec attention. Si la victime exprime librement et clairement ou démontre qu'elle ne souhaite pas coopérer et souhaite quitter la Suisse dès que possible, les autorités suisses ne peuvent la retenir sur le territoire jusqu'à la fin du délai de réflexion. Par ailleurs, le GRETA note qu'il peut se révéler difficile d'établir si une victime a délibérément renoué contact avec les trafiquants ou si elle a subi des pressions en ce sens de la part de ces derniers. Le GRETA souligne que, dans pareil cas, il ne faut pas mettre fin au délai de rétablissement et de réflexion sans avoir tenu dûment compte de la situation personnelle de la victime et l'avoir examinée de manière approfondie.

148. Le GRETA note qu'il existe des différences entre les cantons en ce qui concerne le nombre de délais de rétablissement et de réflexion accordés. À titre d'exemple, en 2013, dans 14 cantons aucun délai de rétablissement et de réflexion n'a été accordé. Parmi ces cantons figurent ceux du Tessin et des Grisons : des ONG ont indiqué que des cas d'exploitation sexuelle y ont été relevés. Huit autres cantons ont accordé un à deux délais de rétablissement et de réflexion, comme les cantons de Genève et de Bâle-Ville. La même année, 10 personnes ont bénéficié d'un délai de rétablissement et de réflexion dans le canton de Berne, tandis qu'à Zurich seulement trois personnes ont obtenu un tel délai. De nombreux interlocuteurs ont souligné qu'il était quasiment impossible d'introduire une action en justice contre des trafiquants présumés sans le témoignage de la victime. Une pression s'exerce sur les autorités de poursuite, y compris la police, pour obtenir le plus tôt possible la coopération de la victime et pourrait expliquer le peu de délais de rétablissement et réflexion délivrés.

149. Selon des informations fournies par des interlocuteurs issus de la société civile, les délais de rétablissement et de réflexion dépassent rarement 30 jours dans certains cantons tandis que dans d'autres les délais de rétablissement et de réflexion sont facilement prolongés au-delà de 30 jours. L'existence de telles disparités entre les cantons peut pénaliser les victimes en fonction du canton où la demande de délai de rétablissement et de réflexion est déposée.

150. Dans sa circulaire de 2012 formulant des « Recommandations sur la problématique du milieu érotique », le Secrétariat d'État aux migrations indique que, lorsque des personnes exerçant la prostitution font l'objet de contrôles, il convient de déterminer si ces personnes en situation irrégulière sur le territoire sont des victimes de la traite. S'il y a lieu de croire que tel est le cas, l'autorité cantonale compétente en matière d'étrangers leur accorde un délai de rétablissement et de réflexion. Le Secrétariat d'État aux migrations a également publié en 2013 des directives relatives à la loi sur les étrangers qui donnent des orientations sur la délivrance du délai de rétablissement et de réflexion.

151. En 2013 et 2014, deux sessions de formation d'une journée ont été organisées pour le personnel des services cantonaux des migrations en vue d'apporter des éclaircissements sur les rôles respectifs de la police, des ONG et des services des migrations lorsqu'il s'agit d'accorder des délais de rétablissement et de réflexion et de délivrer des permis de séjour. Cette formation était organisée par le Secrétariat d'État aux migrations et l'Association des services cantonaux des migrations et reposait sur le mécanisme d'orientation mis au point par la table ronde sur la traite du canton de Berne. Des ONG spécialisées ont également participé à la formation.

152. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient poursuivre et accroître leurs efforts pour garantir que les délais de rétablissement et de réflexion à travers le pays sont appliqués conformément à l'article 13 de la Convention, y compris en renforçant la formation des forces de police cantonales, des autorités de poursuite, des centres de consultation de l'aide aux victimes d'infractions et des services des migrations de tous les cantons.

d. Permis de séjour

153. L'article 14, paragraphe 1, de la Convention prévoit deux possibilités concernant la délivrance de permis de séjour aux victimes de la traite : en raison de leur situation personnelle et/ou de leur coopération avec les autorités compétentes aux fins de l'enquête ou de la procédure pénale.

154. Conformément à l'article 36 de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA), l'autorité compétente du canton délivre aux victimes et témoins de la traite une autorisation de séjour de courte durée pour la durée probable de la procédure judiciaire. À cet égard, lorsque la présence de la victime est requise, les autorités compétentes pour la procédure judiciaire doivent informer l'autorité cantonale compétente en matière d'étrangers, en précisant la durée du séjour. La durée du séjour est d'un an au plus.

155. Conformément à l'article 36, paragraphe 6, de l'OASA, après l'expiration du permis de séjour ou du délai de rétablissement et de réflexion, si les victimes déclarent qu'elles ne sont pas disposées à coopérer avec les autorités, une prolongation du séjour peut être autorisée en présence d'un cas individuel d'une extrême gravité, en vertu de l'article 31 de l'OASA, compte tenu de la situation particulière de la victime ou du témoin de la traite (par exemple, si la personne concernée est menacée dans son pays d'origine ou si les soins médicaux y sont insuffisants). Dans un cas d'une extrême gravité, la demande de permis de séjour doit être déposée par la victime elle-même ou en son nom par un représentant mandaté à cet effet. Les Directives et commentaires « domaine des étrangers », portant sur la loi fédérale sur les étrangers, du Secrétariat d'État aux migrations stipule que la situation particulière des victimes de la traite doit être prise en compte lors de l'examen des conditions prévues à l'article 31 de l'OASA et, en particulier, si les victimes ne peuvent recevoir un traitement adéquat dans leur pays d'origine, si leur réintégration dans le pays d'origine est impossible ou s'il y a des risques de traite répétée. Le GRETA note que, parmi les conditions pour l'octroi de tels titres de séjour, sont pris en compte l'intégration des personnes concernées dans la société suisse et leur situation financière ainsi que leur volonté de prendre part à la vie économique et d'acquérir une formation. Les organisations de la société civile ont indiqué que ces notions étaient parfois interprétées de manière trop restrictive, sachant que les victimes de la traite qui viennent d'être identifiées et ne veulent pas coopérer n'ont généralement pas eu la possibilité de s'intégrer.

156. L'article 36, paragraphe 6, de l'OASA mentionne également la possibilité d'une admission provisoire, conformément à l'article 83 de la loi sur les étrangers. Les admissions provisoires sont ordonnées lorsqu'une décision de renvoi a été prise puis suspendue si, par exemple, l'exécution de l'expulsion n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée. Les admissions provisoires ouvrent des droits plus restreints, ainsi : les personnes admises à titre provisoires ne peuvent changer de cantons de domicile que sur demande ; le titre de séjour est émis chaque fois pour une année et peut être prolongé que si les conditions requises sont encore réunies ; il n'y a pas un droit d'accès au marché du travail, même si les autorités cantonales peuvent octroyer une autorisation d'exercer une activité.

157. Après le procès, le permis de séjour délivré à une victime de la traite peut être révoqué si elle dépend durablement et dans une large mesure de l'aide sociale. Dans leurs commentaires au projet de rapport, les autorités suisses ont indiqué que la situation globale de la personne est prise en compte et si la personne a une forte dépendance à l'aide sociale à cause des traumatismes subis, l'autorisation de séjour ne serait pas révoquée.

158. Selon les chiffres communiqués par les autorités suisses pour 2013, il existe des disparités notables entre les cantons lorsqu'il s'agit de délivrer des permis de séjour aux victimes de la traite. En 2013, sur les 44 permis de séjour délivrés à des fins de coopération, 29 ont été délivrés dans le seul canton de Zurich et sur les 12 permis de séjour accordés dans des cas d'une extrême gravité, huit ont été délivrés dans ce même canton.

159. Un document d'orientation publié par le Secrétariat d'État aux migrations, intitulé « Directives et Commentaires - Domaine des étrangers », concernant l'application de la loi sur les étrangers contient des explications sur les dispositions juridiques relatives au séjour des victimes de la traite. En 2013, une formation à l'intention des services des migrations a été organisée sous les auspices du Secrétariat d'État aux migrations, en vue d'harmoniser les critères appliqués par les cantons pour délivrer des permis de séjour aux victimes de la traite. La formation s'est poursuivie en 2014, avec la participation des organisations d'aide spécialisée et de soutien aux victimes. Le GRETA salue l'organisation d'une formation sur les permis de séjour délivrés aux victimes de la traite, à laquelle ont participé les services cantonaux des migrations et des ONG spécialisées (voir paragraphe 151).

160. Tout en saluant la possibilité, pour les victimes de la traite, de se voir accorder un permis de séjour renouvelable en raison de leur situation personnelle mais aussi du fait de leur coopération avec les autorités, le GRETA considère que les autorités suisses devraient poursuivre et accroître leurs efforts afin de veiller à ce que les victimes puissent bénéficier pleinement du droit à obtenir un permis de séjour renouvelable quel que soit le canton compétent pour l'émettre.

e. Indemnisation et recours

161. L'article 15 de la Convention établit l'obligation, pour les Parties, de prévoir dans leur droit interne le droit à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuite pour les victimes de la traite. Les Parties doivent aussi prévoir le droit pour les victimes à être indemnisées par les trafiquants, et prendre des mesures pour faire en sorte qu'une indemnisation des victimes par l'État soit garantie. Par ailleurs, l'article 15(1) de la Convention prévoit que les victimes de la traite doivent avoir accès aux informations sur les procédures judiciaires et administratives pertinentes dans une langue qu'elles peuvent comprendre.

162. Conformément à l'article 116 du code de procédure pénale (CPP) et à l'article 1 de la loi sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI), une victime qui a subi, du fait d'une infraction, une atteinte directe à son intégrité physique, psychique ou sexuelle peut demander une indemnisation aux auteurs dans le cadre de la procédure judiciaire. Le tribunal pénal compétent statue sur sa demande lorsqu'il rend son verdict à l'encontre du prévenu et à condition que l'état de fait soit considéré comme suffisamment établi. Des exceptions à ce principe sont prévues à l'article 126 du CPP ; il est alors conseillé à la victime d'agir par la voie civile. En outre, toute victime d'une infraction, y compris de traite, peut agir par la voie civile pour obtenir une indemnisation dans le cadre d'une procédure civile⁴¹. Le GRETA n'a pas connaissance du nombre de fois que des victimes se sont vu octroyer une indemnisation des auteurs de l'infraction, ni sur le montant des indemnisations qui leur ont été versées (à l'exception d'un seul cas mentionné au paragraphe 197).

163. En outre, la LAVI prévoit une réparation morale et une indemnisation par l'État (article 2, LAVI). L'indemnisation par l'État est subsidiaire et n'est accordée que lorsque l'auteur de l'infraction ne verse aucune prestation ou des prestations insuffisantes. Le montant de l'indemnité fixé dans la LAVI est de 120 000 CHF au plus (111 230 euros) et le montant de la réparation morale de 70 000 CHF au plus (65 900 euros). Pour qu'il y ait une indemnisation par l'État, l'infraction doit avoir eu lieu en Suisse et elle doit avoir été suffisamment établie dans le cadre d'une procédure pénale ou par d'autres moyens.

164. Le GRETA a été informé que des dommages-intérêts de l'État ont été octroyés à 13 victimes de la traite en 2012 et à cinq en 2013. Les montants étaient compris entre 800 et 48 000 euros en 2011 et entre 400 et 14 382 euros en 2012. En 2013, cinq victimes de la traite ont reçu une compensation de l'État, d'un montant moyen de 19 100 euros (CHF 20 000). Le GRETA salue l'existence d'un cadre d'indemnisation par l'État accessible aux victimes de la traite.

165. L'article 30 de la LAVI prévoit l'exemption des frais de procédure et le droit à l'assistance gratuite d'un défenseur pour toutes les victimes d'infraction, y compris dans le cadre d'une demande d'indemnisation. Les coûts de l'assistance juridique sont pris en charge par les centres cantonaux de consultation de l'aide aux victimes d'infractions.

⁴¹ L'article 126 du CPP est libellé comme suit :

« 1 Le tribunal statue également sur les conclusions civiles présentées :

a. lorsqu'il rend un verdict de culpabilité à l'encontre du prévenu ;
b. lorsqu'il acquitte le prévenu et que l'état de fait est suffisamment établi.

2 Il renvoie la partie plaignante à agir par la voie civile :

a. lorsque la procédure pénale est classée ou close par la procédure de l'ordonnance pénale ;
b. lorsque la partie plaignante n'a pas chiffré ses conclusions de manière suffisamment précise ou ne les a pas suffisamment motivées ;
c. lorsque la partie plaignante ne fournit pas les sûretés en couverture des prétentions du prévenu ;
d. lorsque le prévenu est acquitté alors que l'état de fait n'a pas été suffisamment établi.

3 Dans le cas où le jugement complet des conclusions civiles exigerait un travail disproportionné, le tribunal peut traiter celles-ci seulement dans leur principe et, pour le surplus, renvoyer la partie plaignante à agir par la voie civile.

4 Dans les causes impliquant des victimes, le tribunal peut juger en premier lieu la question de la culpabilité et l'aspect pénal ; la direction de la procédure statuant en qualité de juge unique statue ensuite sur les conclusions civiles indépendamment de leur valeur litigieuse, après de nouveaux débats entre les parties. »

166. **Le GRETA considère que les autorités suisses devraient s'assurer que les victimes de la traite bénéficient d'un accès effectif à l'indemnisation de la part des auteurs, en renforçant la capacité des praticiens du droit à accompagner les victimes dans leur demande d'indemnisation et en intégrant la question de l'indemnisation dans les programmes de formation existants et destinés aux membres des forces de l'ordre, procureurs et juges.**

f. Rapatriement et retour des victimes

167. L'article 16 de la Convention impose aux Parties de mettre en place des programmes de rapatriement visant à éviter la re-victimisation, avec la participation des institutions nationales ou internationales et des ONG concernées, ainsi que de déployer des efforts pour favoriser la réinsertion des victimes dans la société de l'État de retour. Les Parties doivent aussi mettre à la disposition des victimes des renseignements sur les instances susceptibles de les aider dans le pays où celles-ci retournent : responsables de l'application des lois, ONG, juristes et organismes sociaux, par exemple. Le retour des victimes de la traite doit de préférence être volontaire ; il est nécessaire d'assurer ce retour en tenant dûment compte des droits, de la sécurité et de la dignité de la personne concernée et de l'état de toute procédure judiciaire liée au fait qu'elle est une victime de la traite. De plus, une victime ne peut être renvoyée dans son pays d'origine lorsque cela serait contraire à l'obligation de l'État en matière de protection internationale, conformément à l'article 40, paragraphe 4, de la Convention.

168. Conformément à l'article 60 de la loi sur les étrangers, les témoins et victimes de la traite peuvent bénéficier de programmes d'aide au retour volontaire. Après avoir dirigé un projet pilote de deux ans entre 2008 et 2010, le bureau de l'OIM à Berne a été mandaté par le Secrétariat d'État aux migrations pour mettre en place une aide spécialisée au retour des victimes et témoins de la traite, et il dispose à ce titre d'un budget annuel d'environ 97 690 euros. Les victimes de l'UE peuvent bénéficier de ce programme.

169. Le 1er avril 2010, le Secrétariat d'État aux migrations a publié une circulaire adressée aux services cantonaux des migrations, aux services cantonaux d'aide sociale et aux services-conseils cantonaux en vue du retour (CVR), qui précise les différentes étapes que chacun de ces services doit suivre en ce qui concerne l'aide au retour volontaire en faveur des victimes de la traite. Les victimes qui souhaitent bénéficier d'une aide au retour doivent prendre contact avec le service-conseil cantonal en vue du retour (CVR), qui leur donnera des informations sur l'aide à laquelle elles ont droit avant et après le départ et contactera les services compétents. Le CVR déposera la demande d'aide au retour auprès du Secrétariat d'État aux migrations. La personne concernée peut également se rapprocher du FIZ, dans les cantons avec lesquels cette ONG a conclu un accord concernant l'assistance aux femmes victimes de la traite ; le FIZ perçoit à cette fin une aide financière du Secrétariat d'État aux migrations (environ 45 833 euros par an pour la période 2013-2015). Après approbation de la demande, le Secrétariat d'État aux migrations mandate l'OIM pour organiser l'aide au retour sur place et assurer le suivi de la réinsertion de la personne.

170. En cas de retour, l'OIM évaluera les risques dans le pays de retour et proposera une analyse des possibilités de réadaptation et de réinsertion. L'OIM organise le retour dans le pays d'origine en coopération avec le canton concerné, qui prendra à sa charge les coûts du départ. Chaque victime adulte bénéficie d'une aide financière initiale de 1 000 CHF (environ 927 euros) ; une aide supplémentaire de 5 000 CHF (4 635 euros) est accordée pour un projet de réinsertion (logement, création d'une société ou formation, par exemple). Si nécessaire, une assistance médicale peut faire partie de l'aide au retour.

171. Selon les chiffres officiels, 20 victimes de la traite sont rentrées volontairement dans leur pays d'origine en 2011, 24 en 2012 et 29 en 2013 dans le cadre de ce programme d'aide au retour.

172. L'OIM organise le retour et la réintégration des enfants victimes de la traite dans le respect des normes internationales. L'intérêt supérieur de l'enfant est déterminé par le représentant légal en Suisse et dans le pays de destination. Avant que le retour ne soit organisé, l'OIM et les organisations/autorités partenaires compétentes analysent la situation de risque, en tenant compte de la situation familiale, ainsi que les possibilités de réintégration. Lorsque le retour immédiat dans la famille est exclu, une solution de long-terme est recherchée avec les autorités de tutelle dans le pays de destination.

173. En ce qui concerne le retour forcé des migrants en situation irrégulière, le GRETA souligne l'importance de détecter les victimes de la traite avant qu'elles ne soient expulsées et, à cette fin, de veiller à ce que le personnel qui travaille dans les centres de rétention pour migrants en situation irrégulière reçoive une formation appropriée sur l'identification des victimes de la traite ainsi que des instructions claires sur les mesures à prendre (voir paragraphe 125).

174. Tout en saluant l'existence d'un programme de retour volontaire spécifiquement destiné aux victimes de la traite, le GRETA considère que les autorités suisses devraient prendre des mesures pour veiller à ce que les victimes de la traite qui sont des migrants en situation irrégulière ne soient pas soumis à des retours forcés, en violation des obligations découlant du principe de non-refoulement, et soient identifiées et assistées en conséquence.

4. Mise en œuvre par la Suisse de mesures concernant le droit pénal matériel, les enquêtes, les poursuites et le droit procédural

a. Droit pénal matériel

175. Selon l'article 18 de la Convention, les Parties sont tenues de conférer le caractère d'infraction pénale aux actes constitutifs de la traite lorsqu'ils ont été commis intentionnellement. De plus, la Convention impose aux Parties d'envisager de prendre des mesures pour incriminer le fait d'utiliser les services qui font l'objet de l'exploitation, en sachant que la personne concernée est victime de la traite (article 19). Fabriquer des documents de voyage ou d'identité frauduleux, les soustraire, les altérer ou les détruire, ainsi que les procurer ou les fournir, sont des actes auxquels il faut aussi conférer le caractère d'infraction pénale, lorsqu'ils ont été commis intentionnellement afin de permettre la traite (article 20).

176. Selon l'article 182, paragraphe 1, du CP, la traite d'êtres humains est punie d'une peine privative de liberté ou d'une peine pécuniaire. Selon le paragraphe 2 du même article, si la victime est mineure ou si l'auteur fait métier de la traite, la peine est une peine privative de liberté d'un an au moins. Le paragraphe 3 précise que, dans tous les cas, l'auteur est aussi puni d'une peine pécuniaire. Le GRETA note que le CP ne prévoit pas de peine minimale pour l'infraction de base de traite des êtres humains et que la peine minimale prévue au paragraphe 2 est de courte durée. Les autorités suisses ont expliqué que, en vertu de l'article 47 du CP, les juges disposent d'une grande marge d'appréciation pour fixer la durée de la peine. Toutefois, l'article 40 du CP souligne qu'en principe les peines de réclusion doivent être comprises entre un minimum de six mois et un maximum de 20 ans. Par ailleurs, plusieurs infractions sont souvent combinées, ce qui signifie qu'à la peine de base s'ajoute jusqu'à la moitié de la peine maximale prévue pour l'infraction supplémentaire. Les autorités suisses ont ajouté que la gravité de la sanction est comparable avec d'autres infractions du code pénal et celle-ci doit être considérée en tenant compte de la pondération globale entre les différentes infractions. Le GRETA souligne que l'infraction de traite des êtres humains est une violation grave des droits humains des victimes et appelle une sanction proportionnée à sa gravité.

177. Les circonstances aggravantes prévues par la Convention sont couvertes par différentes dispositions du code pénal. Dans le cas où l'infraction de traite serait commise dans le cadre d'une organisation criminelle, l'article 182 du CP serait combiné avec l'article 260ter, selon lequel la participation à une organisation criminelle est punie d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire. Par ailleurs, la mise en danger la vie de la victime est couverte par l'article 129 du CP et conduit à une peine privative de liberté jusqu'à cinq ans ou d'une peine pécuniaire. Si la mise en danger découle de blessures intentionnelles (article 122 du CP), la sanction est une peine privative de liberté allant jusqu'à dix ans ou une peine pécuniaire de 180 jours-amende⁴² et, si les lésions ont été infligées par négligence (article 125 du CP), la sanction est une peine privative de liberté de trois ans au plus ou une peine pécuniaire. Selon l'article 49 du CP, le juge doit augmenter la peine de traite faisant qu'indirectement le mécanisme du concours d'infractions constitue aussi une forme de circonstance aggravante. Aux termes de l'article 312 du CP, les membres d'une autorité et les fonctionnaires qui, dans le dessein de se procurer ou de procurer à un tiers un avantage illicite, ou dans le dessein de nuire à autrui, auront abusé des pouvoirs de leur charge, seront punis d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

178. Selon l'article 20 de la Convention, il convient de prendre des mesures permettant d'incriminer les actes touchant aux documents de voyage ou d'identité lorsque ces actes ont été commis intentionnellement et dans le but de permettre la traite des êtres humains. Ces actes sont visés à l'article 251 du CP, intitulé « Faux dans les titres », qui prévoit une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou une peine pécuniaire, à l'article 252, intitulé « Faux dans les certificats », qui prévoit une peine privative de liberté de trois ans au plus ou une peine pécuniaire, à l'article 253, intitulé « Obtention frauduleuse d'une constatation fausse », qui prévoit une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou une peine pécuniaire, à l'article 254, intitulé « Suppression de titres », selon lequel le fait de supprimer un titre (en l'endommageant, en le détruisant, en le faisant disparaître ou en le soustrayant) est puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire, et à l'article 255, qui précise que les dispositions des articles 251 à 254 sont aussi applicables aux titres étrangers. Par ailleurs, conformément à l'article 317 du CP, les fonctionnaires et les officiers publics reconnus coupables de « faux dans les titres commis dans l'exercice de fonctions publiques » seront aussi punis d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

179. L'article 102 du CP relatif à la responsabilité pénale des personnes morales établit une responsabilité primaire pour un nombre limité de types d'infractions s'il doit être reproché à l'entreprise de ne pas avoir pris toutes les mesures d'organisation raisonnables et nécessaires pour empêcher une telle infraction. Parallèlement à cette responsabilité pénale primaire, une responsabilité pénale subsidiaire est prévue pour les cas où une infraction serait commise au sein d'une entreprise dans l'exercice d'activités commerciales conformes à ses buts et que cette infraction ne pourrait être imputée à aucune personne physique déterminée en raison du manque d'organisation de l'entreprise. Dans ces cas, l'entreprise est punie d'une amende pouvant aller jusqu'à 5 millions CHF (4,6 millions d'euros). Cette responsabilité pénale subsidiaire s'applique à l'ensemble des crimes et délits au sens du droit suisse et couvre toutes les infractions visées dans la Convention. À ce jour, il n'y a eu aucune poursuite relative à la traite où la responsabilité pénale d'une personne morale ait été engagée.

180. La saisie d'avoirs d'origine criminelle liés à la traite est régie par les dispositions générales relatives au séquestre qui figurent dans les articles 263 à 268 du code de procédure pénale. La confiscation de valeurs patrimoniales est régie par les articles 70 à 73 du CP ; l'article 72 du CP prévoit une procédure simplifiée pour la confiscation de valeurs patrimoniales d'une organisation criminelle. Les autorités suisses n'étaient pas en mesure de fournir dans les délais impartis les informations concernant la saisie et la confiscation des avoirs criminels en lien avec des affaires de traite. Le GRETA rappelle que la confiscation des avoirs d'origine criminelle, qui suppose de préalablement détecter, identifier et saisir les avoirs illicites au cours des investigations, et de disposer de procédures permettant d'agir ainsi, est un instrument essentiel pour renforcer l'effet de la sanction et pour assurer l'indemnisation des victimes.

⁴² Selon l'article 34 du CP, le jour-amende est une peine pécuniaire fixé pour 360 jours au maximum dont le montant est fonction de la situation personnelle et économique de l'auteur au moment du jugement. Le montant maximum est de 3 000 CHF.

181. Selon l'article 47 du CP, le juge doit prendre en compte les condamnations définitives prononcées par des juridictions étrangères lorsqu'il décide de la peine à imposer à l'auteur de l'infraction.

182. Le GRETA invite les autorités suisses à encourager le plein usage des dispositions du code pénal relatives à la responsabilité des personnes morales ainsi que la saisie et la confiscation des avoirs criminels dans le cadre des affaires de traite, y compris par la publication d'orientations destinées aux membres des forces de l'ordre et procureurs.

b. Non-sanction des victimes de la traite

183. En vertu de l'article 26 de la Convention, les Parties doivent prévoir la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes.

184. Il n'y a pas de disposition spécifique relative à la non-sanction des victimes de la traite dans la législation suisse. Le droit pénal suisse se base sur le principe selon lequel l'auteur d'un acte délictueux est seulement punissable s'il agit de façon coupable (selon l'article 19 du CP). De plus, les autorités suisses ont fait référence aux articles 52 à 55 du CP, qui établissent les conditions dans lesquelles l'exemption de peine peut être prononcée ou une procédure pénale suspendue. Si une victime de la traite commet un acte punissable pour se préserver elle-même ou autrui d'un préjudice direct, il appartient au ministère public d'examiner les conditions en matière de légitime défense et de nécessité licite selon les articles 15 à 19 du CP et notamment de vérifier l'existence d'un état de nécessité (article 17 du CP).

185. En cas d'infraction à la loi sur les étrangers, la police doit en informer le ministère public, qui peut décider de ne pas poursuivre les personnes concernées si elles semblent être des victimes de la traite. Cependant, plusieurs interlocuteurs issus de la société civile ont souligné que, faute de sensibilisation et de formation suffisantes des autorités de poursuite à l'identification des victimes, celles-ci sont considérées d'abord et avant tout comme en infraction avec la loi sur les étrangers ou coupables des infractions que les trafiquants les ont obligées à commettre (par exemple, les victimes de la prostitution forcée qui travaillent hors des zones autorisées ou les victimes contraintes à voler).

186. En l'absence de disposition spécifique concernant les affaires de traite, le GRETA estime qu'il est particulièrement important que le principe de non-sanction des victimes qui ont été contraintes par les trafiquants à commettre une infraction fasse partie intégrante des formations sur la traite dispensées aux membres de la police, du ministère public et du corps judiciaire, afin de s'assurer qu'ils connaissent le principe de non-sanction tel qu'il est énoncé à l'article 26 de la Convention. En outre, les autorités chargées des enquêtes et des poursuites devraient recevoir des orientations soulignant l'importance de ce principe et ces orientations devraient être promues. Dans ce contexte, il convient d'attirer l'attention sur les recommandations de non-sanction, destinées aux législateurs et aux procureurs, contenues dans le document publié par le Bureau du représentant spécial et coordinateur de la lutte contre la traite des êtres humains de l'OSCE en consultation avec le Groupe de coordination des experts de l'Alliance contre la traite des êtres humains⁴³.

187. Le GRETA considère que, pour se conformer à l'article 26 de la Convention, les autorités suisses devraient adopter une disposition spécifique qui prévoit la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes ou publier et promouvoir des orientations encourageant les procureurs à se montrer proactifs lorsqu'il s'agit d'établir si une personne inculpée est une victime potentielle de la traite. Tant que la procédure d'identification est en cours, les victimes potentielles de la traite ne devraient pas être punies pour des actes illicites contraires aux dispositions législatives sur l'ordre public ou sur l'immigration.

⁴³

Disponible à l'adresse suivante : www.osce.org/cthb/101002

c. Enquêtes, poursuites et droit procédural

188. L'un des objectifs de la Convention est d'assurer des enquêtes et des poursuites efficaces en matière de traite (article 1(1)(b)). Dans ce contexte, les Parties doivent coopérer dans le cadre des investigations ou des procédures pénales (article 32). De plus, la Convention précise que les enquêtes ou les poursuites concernant les infractions de traite ne doivent pas être subordonnées aux déclarations des victimes, et que les associations ou ONG qui ont pour objectif de lutter contre la traite ou de protéger les droits humains doivent pouvoir assister et soutenir la victime durant la procédure pénale, dans les conditions prévues par le droit interne et avec le consentement de la victime (article 27).

189. Selon la législation suisse, les autorités pénales (police et ministère public) sont tenues d'ouvrir et de conduire une procédure lorsqu'elles ont connaissance d'infractions ou d'indices permettant de présumer l'existence d'infractions (article 7 du code de procédure pénale). En conséquence, la victime n'a pas à faire de dénonciation ni à porter plainte pour qu'une procédure pénale puisse être ouverte.

190. Le code de procédure pénale (CPP) prévoit des techniques spéciales d'enquête qui peuvent être ordonnées par un procureur et autorisées par un tribunal en lien avec certaines infractions graves, dont la traite : une surveillance de la correspondance par poste et télécommunication au moyen de dispositifs permettant d'écouter ou d'enregistrer des conversations, d'observer ou d'enregistrer des événements se produisant dans des lieux privés ou inaccessibles, ou de localiser une personne (articles 269 à 279) ; des investigations secrètes menées par des agents infiltrés, au cours desquelles pourront être mis à disposition les montants nécessaires à la conclusion d'un marché fictif (articles 285a à 298).

191. Comme indiqué au paragraphe 18, le Commissariat fédéral V – Traite d'êtres humains/trafic de migrants est responsable de l'échange d'informations de police judiciaire au niveau national, entre les cantons, ainsi qu'à l'échelle internationale ; il assure également la coordination des procédures pénales qui concernent plusieurs cantons et d'autres pays. Le Commissariat fédéral V peut aussi être appelé à donner des conseils spécialisés aux forces de police cantonales.

192. La Police judiciaire fédérale enquête sur une affaire de traite si elle comporte un élément relevant de la criminalité organisée au sens de l'article 260ter du CP. Dans ce cas, le Procureur général de Suisse doit diriger les poursuites et c'est le Tribunal pénal fédéral qui est compétent pour statuer sur l'affaire. Les autorités suisses ont indiqué que, en pratique, la notion de criminalité organisée a été interprétée de manière très restrictive par les tribunaux. À cet égard, le plan d'action national fait remarquer que la traite est souvent pratiquée par des réseaux qui sont actifs dans plusieurs cantons et ont des liens à l'étranger. Il ajoute que, pour éviter de longues négociations visant à déterminer quel canton est compétent et pour optimiser les échanges entre les autorités de poursuite suisses et leurs homologues étrangers, il faudrait élargir la compétence fédérale de manière à ce qu'elle englobe les affaires de traite relevant de la criminalité organisée, depuis les premières étapes de l'enquête jusqu'au procès devant le Tribunal pénal fédéral.

193. Les forces de police de certains cantons, comme Genève, Vaud et Zurich, comportent des unités spéciales composées de policiers qui font un travail de prévention dans les quartiers de prostitution et dans les établissements de ces quartiers, ainsi qu'un travail d'enquête. Leur bonne connaissance du terrain leur permet de repérer plus facilement des victimes potentielles de la traite. Ces policiers sont en contact direct et régulier avec les ONG qui viennent en aide aux personnes exerçant la prostitution.

194. Le nombre de cas suspectés de traite qui ont été enregistrés par les forces de police est resté relativement stable en 2009, 2010 et 2011 (50, 52 et 45 cas, respectivement), mais a augmenté nettement en 2012 (78 cas enregistrés). La ventilation par cantons montre une différence frappante entre les cantons sans table ronde sur la lutte contre la traite (pas de cas enregistré en 2009 et 2011, deux en 2010 et quatre en 2012) et les cantons avec une coordination en la matière. Ces statistiques révèlent aussi des différences entre cantons de taille comparable ; une forte majorité des cas ont été enregistrés à Zurich entre 2009 et 2011 (plus de 20 cas, alors que les autres cantons comptaient tous moins de 10 cas). Toutefois, en 2012, plusieurs cantons ont connu une hausse significative du nombre de cas enregistrés (21 pour Berne, 11 pour Genève et 9 pour Bâle-Ville). Ces statistiques montrent aussi des rapports différents entre les cas de traite enregistrés et les cas de prostitution forcée (article 195 du CP). En 2012, plusieurs cantons comptaient un nombre comparable de cas de traite et de cas de prostitution forcée (Berne, Genève et Zurich), tandis que deux se caractérisaient par une prédominance très nette des cas de prostitution forcée (dans le canton de Bâle-Ville, on a enregistré 9 cas de traite et 43 cas de prostitution forcée, et dans le Tessin, 5 cas de traite et 29 cas de prostitution forcée).

195. Ainsi que cela est indiqué au paragraphe 20, la poursuite des cas de traite relève de la compétence des parquets des cantons. Il a été décidé en 2013 que chaque parquet devrait compter un procureur chargé de suivre les affaires de traite. Dans le canton de Fribourg, il existe depuis plusieurs années un procureur spécialisé dans la traite. À Genève, trois des 43 procureurs s'occupent d'affaires de traite. Cela constitue une bonne pratique, étant donnée la spécificité et la complexité des affaires de traite qui demandent une connaissance approfondie et une expérience sur la manière de les traiter. Des représentants de la police et des parquets ont souligné que le témoignage des victimes était crucial pour que la procédure puisse conduire à une condamnation des auteurs des infractions. Des interlocuteurs issus de la société civile ont ajouté qu'il arrive souvent que les forces de police et les procureurs ne détectent pas des victimes de la traite parce qu'elles ne donnent pas la même version des faits lors des interrogatoires successifs et sont considérées comme non fiables. Le GRETA souligne que les déclarations de la victime revêtent une importance indéniable mais que cela ne doit pas conduire à exercer sur elle des pressions indues pour l'amener à témoigner ; en effet, cette pratique risque d'être contre-productive si la victime est encore trop traumatisée pour faire des déclarations fiables et les pressions subies risquent de la dissuader de coopérer. À cet égard, le GRETA rappelle l'obligation de fournir des mesures d'assistance à toute victime (voir paragraphe 133).

196. Selon les statistiques officielles, 12 procédures pénales ont été engagées sur la base de l'article 182 du CP en 2011, 18 en 2012 et 29 en 2013. Il y a eu 9 condamnations pour traite d'êtres humains en 2011, 13 en 2012 et 12 en 2013. Ces condamnations ont donné lieu à huit peines privatives de liberté en 2011, comprises entre 1 an et demi et 5 ans et demie d'emprisonnement, et à sept peines privatives de liberté en 2012, comprises entre 304 jours et 7 ans d'emprisonnement.

197. La justice suisse n'a rendu qu'un seul jugement relatif à la traite pratiquée aux fins d'exploitation par le travail, qui concernait une affaire de servitude domestique. La victime s'était vu confisquer son passeport par le couple pour lequel elle travaillait. Elle devait faire de longues journées de travail sans être payée et subissait de mauvais traitements physiques et des menaces. Le couple a été reconnu coupable des infractions visées aux articles 182 et 123 (lésions corporelles simples) du CP et condamné à des peines d'emprisonnement avec sursis de 21 mois et 18 mois, respectivement. Il a aussi été condamné à verser à la victime 3 000 CHF (2 780 euros) pour préjudice corporel et 5 000 CHF (4 635 euros) pour préjudice moral. Enfin, les membres du couple ont dû payer 10 825 CHF (10 440 euros) au Centre de consultation de l'aide aux victimes d'infractions, ainsi que 4 600 CHF (4 265 euros) et 4 200 CHF (3 895 euros) respectivement de frais de justice⁴⁴.

44

Tribunal pénal de Bâle-Ville, décision du 9 avril 2013, SG.2013.13.

198. Les procureurs peuvent rendre des ordonnances pénales s'ils estiment suffisante une peine privative de liberté de six mois au plus, y compris dans des affaires de traite. Par exemple, une ordonnance pénale a été rendue à l'encontre d'un trafiquant reconnu coupable, sur la base de l'article 182 du CP, d'avoir organisé le transport et l'exploitation de plusieurs personnes aux fins de mendicité, de criminalité et de prostitution forcées. L'auteur de l'infraction a été condamné à 180 jours d'emprisonnement avec sursis⁴⁵.

199. En vertu de l'article 12, paragraphe 1, de la loi sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI), les centres de consultation de l'aide aux victimes d'infractions doivent conseiller les victimes et les aider à faire valoir leurs droits dans le cadre de la procédure judiciaire. De plus, l'article 152, paragraphe 2, du CPP précise que la victime peut, chaque fois qu'elle est interrogée, se faire accompagner d'une personne représentant une ONG. En cas de huis clos, la victime peut être accompagnée de trois personnes de confiance conformément à l'article 70, paragraphe 2, du CPP. Toutefois, les ONG qui assistent les victimes ne deviennent pas des parties à la procédure.

200. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient faire des efforts supplémentaires afin de veiller à ce que les infractions de traite aux fins de toute forme d'exploitation fassent l'objet d'enquêtes proactives et de poursuites sans délai, qui aboutissent à des sanctions proportionnées et dissuasives, en développant encore les capacités et la spécialisation des policiers, procureurs et juges.

d. Protection des victimes et des témoins

201. En vertu de l'article 28 de la Convention, les Parties doivent prendre des mesures pour assurer une protection effective et appropriée face aux représailles ou intimidations possibles, notamment pendant et après les enquêtes et les poursuites à l'encontre des auteurs. Cette protection, qui peut prendre différentes formes (protection physique, attribution d'un nouveau lieu de résidence, changement d'identité, etc.), doit être apportée aux victimes de la traite, aux personnes qui donnent des informations sur la traite ou qui collaborent d'une autre manière avec les autorités chargées des investigations ou des poursuites, aux témoins qui font une déposition et, si nécessaire, aux membres de la famille des personnes susmentionnées. De plus, l'article 30 de la Convention comporte une disposition qui oblige les Parties à prendre des mesures pour protéger la vie privée des victimes et leur identité, et pour assurer leur sécurité et leur protection contre l'intimidation durant la procédure judiciaire, y compris des mesures de protection spécifiques lorsqu'il s'agit d'enfants.

202. En Suisse, les mesures procédurales de protection des témoins sont régies par le code de procédure pénale (CPP). En vertu de son article 149 du CPP, les responsables de la procédure pénale peuvent ordonner des mesures de protection spéciales en faveur des témoins, des personnes appelées à fournir des renseignements, des prévenus, des experts et des traducteurs. Les mesures prévues consistent à assurer l'anonymat de la personne à protéger, à procéder à des auditions en l'absence des parties ou à huis clos, à vérifier l'identité de la personne à protéger en l'absence des parties ou à huis clos, à modifier l'apparence et la voix de la personne à protéger, ou à la masquer à la vue des autres personnes, ou à limiter le droit de consulter le dossier. La législation prévoit aussi des mesures de protection des victimes (article 152 du CPP), qui peuvent notamment consister à éviter, dans la mesure du possible, que la victime soit confrontée avec le prévenu.

⁴⁵

Parquet de la république et du canton de Genève, ordonnance pénale du 27 janvier 2014, P/11062/2012.

203. À l'article 154 du CPP sont décrites des mesures spéciales visant à protéger les victimes qui sont des enfants. S'il est à prévoir que l'audition ou la confrontation pourrait entraîner une atteinte psychique grave de l'enfant, les règles suivantes s'appliquent : une confrontation de l'enfant avec le prévenu est exclue sauf si l'enfant demande expressément la confrontation ou que le droit du prévenu d'être entendu ne peut être garanti autrement ; l'enfant ne doit en principe pas être soumis à plus de deux auditions sur l'ensemble de la procédure ; une seconde audition peut uniquement être organisée si, lors de la première, les parties n'ont pas pu exercer leurs droits, ou si cela est indispensable au bon déroulement de l'enquête ou à la sauvegarde de l'intérêt de l'enfant ; l'audition est menée par un enquêteur formé à cet effet, en présence d'un spécialiste de l'enfance, et, si aucune confrontation n'est organisée, l'audition est enregistrée sur un support préservant le son et l'image.

204. En ce qui concerne la protection extra-procédurale, les mesures se fondent au premier chef sur le mandat général de protection qui incombe aux cantons et oblige leur corps de police à prévenir les risques directs pour la vie et l'intégrité corporelle des citoyens. Ce principe est formulé dans les législations cantonales sur la police. Toutes les victimes de la traite peuvent bénéficier de cette protection, y compris celles-ci qui ne sont pas disposées à coopérer avec les autorités de poursuite pénale et qui séjournent toujours en Suisse. C'est aux services spécialisés dans l'aide aux victimes qu'il incombe d'identifier les risques éventuels pour la victime, d'informer la police à ce sujet et de déterminer les mesures de protection appropriées en coopération avec la police.

205. La loi fédérale sur la protection extra-procédurale des témoins (Ltém), entrée en vigueur le 1er janvier 2013, instaure les bases juridiques et les structures permettant de mettre en place des programmes de protection de témoins. Cette tâche est confiée au Service de protection des témoins, rattaché à fedpol, qui veille à ce que les personnes menacées collaborant dans le cadre d'une procédure pénale menée au niveau fédéral ou cantonal puissent aussi bénéficier d'une protection en dehors des actes de procédure à proprement parler et même après la clôture d'une procédure. Est considérée comme témoin, au sens de la loi sur la protection des témoins, toute personne qui est exposée ou qui peut être exposée, du fait de sa collaboration ou de sa volonté de collaborer dans le cadre d'une procédure pénale, à un danger sérieux menaçant sa vie ou son intégrité corporelle ou à un autre inconvénient grave, et sans les indications de laquelle l'élucidation d'infractions serait entravée d'une manière disproportionnée. Ces programmes seraient applicables aux témoins de la traite. Selon les autorités suisses, des programmes n'ont encore été mis en place que très rarement car la loi est assez récente.

206. Tout en saluant l'existence de programmes de protection des témoins qui peuvent être appliqués aux victimes et aux témoins de la traite, le GRETA invite les autorités suisses à veiller à ce que ces personnes bénéficient d'une protection adéquate chaque fois que cela est nécessaire.

5. Conclusion

207. Le GRETA salue les mesures prises par les autorités suisses pour combattre la traite des êtres humains, notamment l'adoption de dispositions législatives et la création d'une structure de coordination au niveau national et dans la plupart des cantons, impliquant les ONG. Le GRETA salue les efforts entrepris par les autorités suisses dans le domaine de la coopération internationale, en particulier avec les pays d'origine.

208. Cependant, il reste à relever un certain nombre de défis importants, au moyen de mesures législatives, politiques ou pratiques, afin de satisfaire aux exigences de l'approche fondée sur les droits humains et centrée sur la victime qui est celle de la Convention (voir les paragraphes 27-30). Il appartient aux autorités de faire en sorte que toutes les victimes de la traite, quelle que soit leur situation au regard du droit de séjour, soient dûment identifiées et puissent bénéficier des mesures d'assistance et de protection prévues par la Convention, quel que soit le lieu où elles se trouvent dans le pays. Dans ce contexte, une attention accrue devrait être accordée aux hommes et enfants victimes de la traite. Il est aussi crucial de se pencher sur la situation de particulière vulnérabilité des victimes de traite en situation irrégulière en Suisse.

209. Le GRETA souligne la nécessité de renforcer la lutte contre la traite aux fins de travail forcé et la détection proactive des victimes potentielles. Cela implique d'identifier les secteurs à risque, de sensibiliser les travailleurs vulnérables, de renforcer la réglementation et/ou le contrôle de son application, d'associer plus étroitement l'inspection du travail et les syndicats à la lutte contre la traite ainsi que de mettre en place des partenariats avec le secteur privé.

210. La vulnérabilité particulière des enfants à la traite devrait être prise en compte de manière adéquate en adoptant des mesures d'identification et d'assistance adaptées aux enfants et en tenant compte de leurs besoins spécifiques. Une approche respectueuse des enfants devrait être suivie, comprenant la participation, à toutes les étapes, de spécialistes de l'enfance, des services de protection des mineurs et de services spécialisés de la police et du parquet, conformément à l'intérêt supérieur de l'enfant.

211. Des efforts continus doivent être entrepris afin que tous les professionnels qui peuvent entrer en contact avec des victimes de la traite – notamment les membres des forces de l'ordre, les procureurs, les juges, le personnel en charge des migrations, le personnel en charge de l'asile, les inspecteurs du travail, les travailleurs sociaux et le personnel médical – soient informés et formés en permanence quant à la nécessité d'appliquer à la lutte contre la traite une approche fondée sur les droits humains, conformément à la Convention et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

212. Le GRETA invite les autorités suisses à le tenir régulièrement informé des faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention. Il espère poursuivre sa bonne coopération avec elles en vue d'atteindre les objectifs de la Convention.

Annexe I : Liste des propositions du GRETA

Concepts de base et définitions

1. Le GRETA considère que le fait d'indiquer explicitement dans la définition de la traite, prévue au code pénal, les notions de travail ou de services forcés, d'esclavage, de pratiques analogues à l'esclavage et de servitude parmi les types d'exploitation pourrait faciliter la mise en œuvre de cette disposition.
2. Le GRETA considère que le fait d'indiquer explicitement dans la législation que le consentement d'une victime à l'exploitation envisagée est indifférent pourrait améliorer la mise en œuvre de dispositions anti-traite.

Approche globale et coordination

3. Le GRETA exhorte les autorités suisses à :
 - allouer des ressources humaines et financières suffisantes pour que le SCOTT puisse atteindre les objectifs fixés dans le plan d'action national contre la traite et, en particulier, pour que les groupes de travail sur l'exploitation par le travail et sur l'assistance spécialisée puissent se réunir et mener à bien les missions définies dans le plan d'action national ;
 - renforcer leurs efforts visant à faire face au problème de la traite des enfants, y compris en veillant à ce que le groupe de travail sur la traite des enfants tienne des réunions régulières.
4. Le GRETA considère par ailleurs que les autorités suisses devraient :
 - veiller à ce que tous les cantons développent une forme de mécanisme de coordination de la lutte contre la traite réunissant les principaux acteurs ou quand cela se justifie, en raison de la spécificité de chaque canton (en particulier leur taille, population et situation géographique), d'associer les cantons les plus petits aux mécanismes de cantons voisins, et continuer à promouvoir la coopération transcantonale ;
 - prendre des mesures pour que la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail s'inscrive pleinement dans l'action anti-traite nationale, en impliquant la société civile, l'inspection du travail, les agences cantonales responsables du contrôle du travail illégal, les entreprises, les syndicats et les agences pour l'emploi.
5. Le GRETA invite aussi les autorités suisses à envisager de créer un poste de rapporteur national indépendant ou de désigner tout autre mécanisme existant pour assurer le suivi des activités anti-traite menées par les institutions de l'État (voir article 29, paragraphe 4, de la Convention et paragraphe 298 du rapport explicatif).

Formation des professionnels concernés

6. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient poursuivre leurs efforts visant à ce que tous les professionnels concernés soient périodiquement formés à la traite et aux droits des victimes dans l'ensemble du pays. Des efforts supplémentaires devraient être déployés pour sensibiliser et/ou former en particulier les procureurs, juges, inspecteurs du travail, les agents chargés des demandeurs d'asile et des migrants irréguliers, le personnel des centres d'assistance aux victimes de crimes, le personnel de protection de l'enfance, le personnel enseignant et les professionnels de santé. Les programmes de formation devraient être conçus de manière à ce que ces professionnels puissent améliorer les connaissances et les compétences dont ils ont besoin pour identifier, assister et protéger les victimes de la traite, faciliter l'indemnisation des victimes et faire condamner les trafiquants.

7. En outre, le GRETA considère que les autorités suisses devraient veiller à ce que la formation initiale de tout officier de police compte un module sur la traite des êtres humains.

Collecte de données et recherches

8. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient perfectionner le système existant de collecte de données sur la traite en recueillant des données statistiques auprès de tous les acteurs clés, dont les ONG spécialisées, et en permettant la ventilation de ces données, y compris en fonction du type d'exploitation, en vue de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation des politiques de lutte contre la traite. Cela devrait s'accompagner de toutes les mesures nécessaires au respect du droit des personnes concernées à la protection des données à caractère personnel.

9. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient mener et encourager des recherches supplémentaires sur la traite en Suisse car de tels travaux constituent une source d'information importante pour concevoir les futures mesures des pouvoirs publics. Parmi les domaines dans lesquels des recherches sont nécessaires pour mieux cerner l'ampleur de la traite en Suisse figurent la traite aux fins d'exploitation par le travail, la traite des enfants et les tendances parmi les groupes vulnérables, y compris les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile, ainsi que la traite interne.

Coopération internationale

10. Le GRETA salue les efforts déployés par les autorités suisses en matière de coopération internationale et les invite à poursuivre leurs efforts en ce sens en vue de prévenir la traite, d'assister les victimes de la traite, ainsi que d'enquêter sur les cas de traite et de poursuivre les trafiquants.

Mesures de sensibilisation

11. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient mener des campagnes d'information et de sensibilisation sur les différentes formes de traite. Une attention particulière devrait être apportée à la sensibilisation à la traite aux fins d'exploitation par le travail et à la traite des enfants. Les futures mesures de sensibilisation devraient être conçues en tenant compte des résultats de l'évaluation des actions déjà menées et se centrer sur les besoins identifiés.

Mesures visant à décourager la demande

12. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient poursuivre leurs efforts destinés à décourager la demande de services fournis par des victimes de la traite, quelle que soit la forme d'exploitation. Les autorités devraient agir en partenariat avec les ONG, les syndicats, les organisations internationales et le secteur privé, tout en gardant à l'esprit que les mesures prises doivent être équilibrées et ne pas conduire à considérer les victimes de la traite comme des délinquants.

Initiatives sociales, économiques et autres à l'intention des groupes vulnérables à la traite

13. Le GRETA salue les mesures soutenues par les autorités suisses dans les pays d'origine en faveur des groupes vulnérables à la traite. Dans le même temps, le GRETA considère que les autorités suisses devraient renforcer la prévention de la traite en prenant des mesures sociales et économiques favorisant l'autonomie des groupes vulnérables à la traite qui sont présents en Suisse, en intégrant la prévention de la traite dans les politiques portant sur les personnes exerçant la prostitution, les enfants en situation à risque, notamment les mineurs non accompagnés et les enfants placés dans les institutions de protection de l'enfance, les travailleurs migrants dans les secteurs à risque, les migrants irréguliers et les demandeurs d'asile.

Mesures aux frontières destinées à prévenir la traite

14. Le GRETA invite les autorités suisses à poursuivre leurs efforts pour favoriser la détection de cas de traite dans le contexte des contrôles aux frontières au travers de l'implication du Corps des gardes-frontières dans la lutte anti-traite et la coopération avec les pays voisins.

Identification des victimes de la traite des êtres humains

15. Le GRETA exhorte les autorités suisses à s'assurer que toutes les victimes de traite soient correctement identifiées et puissent bénéficier de l'assistance ainsi que des mesures de protection prévues par la Convention. Les autorités devraient notamment :

- s'assurer qu'il existe dans l'ensemble du pays une procédure d'identification des victimes formalisée, comprenant des indicateurs et outils communs, afin que les différents stades de la détection et l'identification des victimes de la traite soient clairement définis et coordonnés ;
- améliorer l'identification des victimes de traite aux fins d'exploitation par le travail, en veillant à ce que les agents des services de détection et de répression, les inspecteurs du travail, les syndicats et les autres acteurs concernés adoptent une approche plus proactive et renforcent leur action de terrain pour identifier les victimes potentielles de la traite ;
- établir une procédure d'identification des enfants victimes de la traite, qui tienne compte de la situation et des besoins particuliers des enfants, en y associant des spécialistes de l'enfance, les services de protection des mineurs et les services spécialisés de la police et du parquet, conformément à l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- veiller à l'identification des victimes de la traite parmi les travailleurs migrants et les demandeurs d'asile.

Assistance aux victimes

16. Le GRETA exhorte les autorités suisses à intensifier leurs efforts pour que toutes les mesures d'assistance prévues par la Convention soient garanties dans la pratique aux victimes de la traite, et notamment :

- assurer que toute victime sous juridiction suisse bénéficie de mesures d'assistance conformément à l'article 12, paragraphe 1, de la Convention ;
- faire en sorte qu'il y ait un nombre de places suffisant à travers le pays offrant des conditions de vie adéquates et adaptées aux besoins spécifiques des victimes de la traite ;
- veiller à ce que les hommes victimes de la traite aient accès à un hébergement adapté et qu'ils puissent bénéficier pleinement des mesures d'assistance prévues par la législation ;
- proposer une assistance spécifique pour les enfants victimes de la traite qui tienne compte de leur situation particulière conformément à l'intérêt supérieur de l'enfant.

17. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient pérenniser un soutien financier adéquat des ONG assistant les victimes de la traite afin de leur permettre de fournir une assistance à court et long terme, en fonction des besoins des victimes, quel que soit le canton dans lequel elles reçoivent cette assistance.

Délai de rétablissement et de réflexion

18. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient poursuivre et accroître leurs efforts pour garantir que les délais de rétablissement et de réflexion à travers le pays sont appliqués conformément à l'article 13 de la Convention, y compris en renforçant la formation des forces de police cantonales, des autorités de poursuite, des centres de consultation de l'aide aux victimes d'infractions et des services des migrations de tous les cantons.

Permis de séjour

19. Tout en saluant la possibilité, pour les victimes de la traite, de se voir accorder un permis de séjour renouvelable en raison de leur situation personnelle mais aussi du fait de leur coopération avec les autorités, le GRETA considère que les autorités suisses devraient poursuivre et accroître leurs efforts afin de veiller à ce que les victimes puissent bénéficier pleinement du droit à obtenir un permis de séjour renouvelable quel que soit le canton compétent pour l'émettre.

Indemnisation et recours

20. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient s'assurer que les victimes de la traite bénéficient d'un accès effectif à l'indemnisation de la part des auteurs, en renforçant la capacité des praticiens du droit à accompagner les victimes dans leur demande d'indemnisation et en intégrant la question de l'indemnisation dans les programmes de formation existants et destinés aux membres des forces de l'ordre, procureurs et juges.

Rapatriement et retour des victimes

21. Tout en saluant l'existence d'un programme de retour volontaire spécifiquement destiné aux victimes de la traite, le GRETA considère que les autorités suisses devraient prendre des mesures pour veiller à ce que les victimes de la traite qui sont des migrants en situation irrégulière ne soient pas soumis à des retours forcés, en violation des obligations découlant du principe de non-refoulement, et soient identifiées et assistées en conséquence.

Droit pénal matériel

22. Le GRETA invite les autorités suisses à encourager le plein usage des dispositions du code pénal relatives à la responsabilité des personnes morales ainsi que la saisie et la confiscation des avoirs criminels dans le cadre des affaires de traite, y compris par la publication d'orientations destinées aux membres des forces de l'ordre et procureurs.

Non-sanction des victimes de la traite

23. Le GRETA considère que, pour se conformer à l'article 26 de la Convention, les autorités suisses devraient adopter une disposition spécifique qui prévoit la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes ou publiées et promouvoir des orientations encourageant les procureurs à se montrer proactifs lorsqu'il s'agit d'établir si une personne inculpée est une victime potentielle de la traite. Tant que la procédure d'identification est en cours, les victimes potentielles de la traite ne devraient pas être punies pour des actes illicites contraires aux dispositions législatives sur l'ordre public ou sur l'immigration.

Enquêtes, poursuites et droit procédural

24. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient faire des efforts supplémentaires afin de veiller à ce que les infractions de traite aux fins de toute forme d'exploitation fassent l'objet d'enquêtes proactives et de poursuites sans délai, qui aboutissent à des sanctions proportionnées et dissuasives, en développant encore les capacités et la spécialisation des policiers, procureurs et juges.

Protection des victimes et des témoins

25. Tout en saluant l'existence de programmes de protection des témoins qui peuvent être appliqués aux victimes et aux témoins de la traite, le GRETA invite les autorités suisses à veiller à ce que ces personnes bénéficient d'une protection adéquate chaque fois que cela est nécessaire.

Annexe II : Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations

Institutions publiques

- Office fédéral de police
- Office fédéral de la justice
- Secrétariat d'État aux migrations
- Département fédéral des affaires étrangères
- Secrétariat d'État à l'économie du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
- Ministère public de la Confédération
- Office fédéral de la statistique
- Corps des gardes-frontière
- Autorités cantonales de Bâle-Campagne
- Autorités cantonales de Bâle-Ville
- Autorités cantonales de Berne
- Autorités cantonales de Genève
- Autorités cantonales de Lausanne
- Autorités cantonales du Vaud
- Autorités cantonales de Zurich
- Ministère public et Police du canton de Fribourg
- Parlement

Organisations internationales

- Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)
- Organisation internationale pour les migrations (OIM)

Organisations de la société civile

- Aspasia
- Fondation « Au cœur des grottes »
- Beratungsstelle für Asylsuchende der Region Basel (BAS)

-
- Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
 - FIZ (Centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes)
 - Fondation Suisse pour la Protection de l'Enfant/ECPAT Suisse
 - Verein LISA
 - Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés (OSAR)
 - Le syndicat UNIA
 - Beratungsstelle Xenia

Commentaires du Gouvernement

Les commentaires suivants ne font pas partie de l'analyse du GRETA concernant la situation en Suisse

Le GRETA s'est engagé dans un dialogue avec les autorités suisses sur une première version de ce rapport. Un certain nombre de leurs commentaires ont été pris en compte et sont intégrés dans la version finale.

La Convention prévoit que « le rapport et les conclusions du GRETA sont rendus publics dès leur adoption avec les commentaires éventuels de la Partie concernée. » Le GRETA a transmis son rapport final aux autorités suisses le 3 août 2015 en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités suisses, reçus le 25 septembre 2015, se trouvent ci-après.



COMMENTAIRES des autorités suisses

Sur le rapport du GRETA concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Suisse

Les autorités suisses tiennent à remercier le GRETA et plus particulièrement la délégation conduite par Monsieur Nicolas Le Coz, président du GRETA, qui s'est rendue en Suisse du 29 septembre au 3 octobre 2014 pour l'esprit d'aimable coopération et de dialogue qui a caractérisé le processus d'évaluation.

Les autorités suisses relèvent l'excellente qualité du rapport d'évaluation et saluent la précision des informations qu'il contient. Les autorités suisses tiennent également à remercier toutes les personnes qui ont contribué à sa rédaction.

Le rapport d'évaluation du GRETA constitue un outil précieux pour les autorités suisses. Les conclusions et recommandations du GRETA seront discutées en détail lors de la prochaine réunion de l'organe de pilotage du Service de coordination contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) et serviront de base de discussion pour l'élaboration du nouveau Plan d'action national suisse contre la traite des êtres humains.

Les autorités suisses se réjouissent de poursuivre le dialogue avec le GRETA et se tiennent à disposition dans le cadre d'échanges d'informations ainsi que pour le deuxième cycle d'évaluation.

Enfin, les autorités suisses présentent ci-dessous leurs commentaires relatifs au rapport d'évaluation du GRETA.

Observations générales

Les différentes étapes de l'évaluation de la Suisse se sont déroulées de manière très constructive et sont, dans l'ensemble, satisfaisantes. Concernant plus particulièrement le processus défini pour l'élaboration du rapport d'évaluation, les autorités suisses auraient souhaité une plus grande transparence au sujet des commentaires et avis transmis par la société civile aux experts du GRETA. Il aurait par exemple été souhaitable d'organiser avec la

personne de contact une discussion de fond sur ces commentaires lors de la visite de la délégation. Il aurait également été profitable de connaître en détail les fondements de ces divers commentaires afin de pouvoir prendre position de manière plus circonstanciée. En effet, comme le rapport du GRETA le relève, les ONG suisses spécialisées dans l'aide aux victimes de la traite des êtres humains sont associées à l'élaboration de la stratégie nationale contre la traite des êtres humains et participent aux débats de l'organe de pilotage du SCOTT. Les autorités suisses bénéficient ainsi de l'expérience des ONG et en retour les ONG sont pleinement associées aux débats et connaissent les positions soutenues par les diverses autorités suisses membres de la coordination nationale. Les autorités suisses auraient souhaité qu'il soit mieux tenu compte de cette ouverture et de cette étroite collaboration. Une telle discussion avec les autorités suisses sur les commentaires de la société civile aurait également eu l'avantage de réduire le nombre des commentaires écrits des autorités suisses sur le projet de rapport d'évaluation.

Le GRETA formule à l'égard des pays évalués trois types de recommandations (exhorte, considère et invite). Toutefois, la Suisse estime qu'une plus grande distinction entre les recommandations qui touchent une obligation de transposition de la Convention dans la législation nationale et les recommandations qui concernent l'amélioration de l'exécution des dispositions et des mesures contre la traite des êtres humains serait profitable et permettrait de communiquer des priorités très claires aux autorités nationales et cantonales compétentes.

Observations particulières

Les autorités suisses regrettent que l'aperçu du cadre institutionnel de lutte contre la traite des êtres humains (point 3, chapitre II) ne fasse pas mention des centres de consultation pour victimes d'infractions (centres de consultation LAVI). Quand bien même le rapport explique dans les chapitres ultérieurs leur rôle et leur fonctionnement, il aurait fallu les mentionner avec les autres acteurs associés aux tables rondes cantonales sur la lutte contre la traite (point d, p. 14).

36. *[...] le GRETA considère que le fait d'indiquer explicitement dans la définition de la traite, prévue au code pénal, les notions de travail ou de services forcés, d'esclavage, de pratique analogues à l'esclavage et de servitude parmi les types d'exploitation pourrait faciliter la mise en œuvre de cette disposition.*

Les autorités suisses ont pris bonne note de la position exprimée par le GRETA. Elles souhaitent rappeler que les travaux préparatoires, publiés à la Feuille Fédérale (FF no 17 du 3 mai 2015, FF 2005 2639, p. 2667), précisent que l'expression « exploitation par le travail » englobe les notions de travail ou de services forcés, de pratiques analogues à l'esclavage et de servitude, ce qui découle déjà littéralement du caractère large de la notion d'exploitation par le travail.

39. *[...] Le GRETA considère que le fait d'indiquer explicitement dans la législation que le consentement d'une victime à l'exploitation envisagée est indifférent pourrait améliorer la mise en œuvre des dispositions anti-traite.*

Les autorités suisses ont pris bonne note de la position exprimée par le GRETA. Elles souhaitent rappeler que les travaux préparatoires, publiés à la Feuille Fédérale (FF no 17 du 3 mai 2015, FF 2005 2639, p. 2665), indiquent que le consentement n'exclut pas forcément l'application de l'art. 182 CP et que cela a été confirmé par la jurisprudence du Tribunal fédéral.

48. *[...] Le GRETA souhaite être tenu informé des avancées concernant la préparation et l'adoption d'un nouveau plan d'action national.*

Les autorités suisses ont pris bonne note de la demande du GRETA et lui communiqueront le nouveau plan d'action national lorsque celui-ci sera adopté.

57. *Le GRETA exhorte les autorités suisses à [...] renforcer leurs efforts visant à faire face au problème de la traite des enfants, y compris en veillant à ce que le groupe de travail sur la traite des enfants tienne des réunions régulières.*

Tout en saluant cette recommandation qui correspond à un certain nombre de problèmes déjà identifiés, les autorités suisses estiment qu'il convient de prendre en considération les caractéristiques et l'ampleur toute relative de la traite des enfants en Suisse. En collaboration avec le FIZ, la Fondation Terre des Hommes, la Fondation suisse du service civil international, l'Association suisse pour la protection de l'Enfant et d'autres ONG, Unicef suisse a procédé à une recherche sur cette question et publié un rapport en 2007. Dans ce rapport, l'Unicef indique que « les données connues incitent à penser que la traite d'enfants se limite, en Suisse, à des cas isolés »¹. Les quelques cas de traite d'enfants rencontrés concernent l'exploitation d'enfants dans le cadre de la mendicité organisée, l'exploitation d'enfants en vue de commettre des délits (principalement vols), l'exploitation sexuelle de jeunes filles mineures pour la prostitution et l'exploitation (principalement de jeunes filles) dans le cadre de l'économie domestique. Plusieurs mesures ont d'ores et déjà été prises par les autorités suisses. En matière de prostitution, l'âge légal minimal pour se prostituer, qui était fixé auparavant à 16 ans (âge de la majorité sexuelle) dans la législation fédérale, a été modifié et est fixé à 18 ans depuis le 1^{er} juillet 2014 (date de l'entrée en vigueur de la modification législative). Toutes les formes de prostitution de mineurs sont désormais illégales. En ce qui concerne l'exploitation d'enfants pour la commission de délits ou dans le cadre de la mendicité organisée, l'Union des villes suisses, en collaboration avec la Ville de Berne et le Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) a élaboré en 2011 un processus cadre afin de lutter contre ces formes de traite et protéger les enfants victimes.

74. *Le GRETA considère que les autorités suisse devraient perfectionner le système existant de collecte de données sur la traite en recueillant des données statistiques auprès de tous les acteurs clés, dont les ONG spécialisées, et en permettant la ventilation de ces données, y compris en fonction du type d'exploitation, en vue de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation des politiques de lutte contre la traite. [...]*

Les autorités suisses ont pris bonne note de la position exprimée par le GRETA. Elles souhaitent rappeler que la Statistique policière de la criminalité répond déjà en grande partie

¹ *La traite d'enfants et la Suisse*. Unicef Suisse, 2007, p.7.

aux exigences de la Convention et permet de ventiler les données selon de nombreux critères. La modification de cette statistique pour y intégrer le critère supplémentaire du type d'exploitation sera examinée par les autorités suisses. Une révision du système statistique suisse dans son ensemble n'apparaît toutefois pas envisageable.

97. *Le GRETA considère que les autorités suisses devraient mener des campagnes d'information et de sensibilisation sur les différentes formes de traite. Une attention particulière devrait être apportée à la sensibilisation à la traite aux fins d'exploitation par le travail et à la traite des enfants. [...]*

Les autorités suisses sont actuellement en train d'examiner cette question. S'agissant de la sensibilisation à la traite aux fins d'exploitation par le travail, une étude préparatoire a été mandatée. Ses résultats sont attendus pour la fin de l'année 2015. Sur la base de ces résultats, les autorités suisses examineront attentivement les objectifs qui pourraient être atteints par l'intermédiaire d'une campagne de sensibilisation. S'agissant de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, les autorités suisses relèvent que le débat sur la prostitution en Suisse est fréquemment et âprement discuté au niveau politique et qu'il apparaît régulièrement dans les médias. Dans ces conditions se pose la question de l'opportunité d'une campagne publique financée par l'Etat sur le thème de la traite aux fins d'exploitation sexuelle. Les risques de confusion et/ou de récupération à des fins étrangères à la lutte contre la traite des êtres humains ne doivent pas être minimisés.

108. *[...] Le GRETA considère que les autorités suisses devraient renforcer la prévention de la traite en prenant des mesures sociales et économiques favorisant l'autonomie des groupes vulnérables à la traite qui sont présents en Suisse, en intégrant la prévention de la traite dans les politiques portant sur les personnes exerçant la prostitution, les enfants en situation à risque, notamment les mineurs non accompagnés et les enfants placés dans les institutions de protection de l'enfance, les travailleurs migrants dans les secteurs à risque, les migrants irréguliers et les demandeurs d'asile.*

Les autorités suisses prennent note de cette recommandation et souhaiteraient recevoir plus de précisions sur les mesures concrètes attendues. Les autorités suisses relèvent toutefois que la recommandation est très large et qu'elle va au-delà de la lutte contre la traite des êtres humains.

121. *[...] Le GRETA partage les inquiétudes du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies qui a souligné qu'en Suisse « les enfants victimes de la traite ne sont pas reconnus comme victimes par les forces de l'ordre et les enfants qui sont exploités ou forcés à mendier ou voler ne sont souvent pas considérés comme des victimes ».*

Ce problème a été identifié il y a quelques années par les autorités suisses, raison pour laquelle le SCOTT a élaboré, en 2011, un processus cadre en association avec l'Union des villes suisses et la police des étrangers de la ville de Berne. Fondé sur les constats effectués par les autorités municipales de la ville de Berne et l'expérience tirée de l'opération AGORA, le processus met l'accent sur la reconnaissance des victimes et la protection de l'enfant. L'idée de base consiste à ne plus considérer les mineurs, mendiants ou délinquants, en premier lieu comme des délinquants, mais comme des victimes. L'objectif de cette opération est de

sensibiliser les autorités et d'agir contre la traite des êtres humains sur des mineurs de façon coordonnée avec le soutien le plus large possible en plaçant la protection de l'enfant au centre des préoccupations. Il s'agit toutefois d'un thème très sensible, susceptible de provoquer de fortes réactions et des débats politiques. En effet, la perspective adoptée par la société civile dans ce domaine ne recouvre pas totalement celle de la lutte contre la traite des êtres humains.

129. Le GRETA exhorte les autorités suisses à [...] s'assurer qu'il existe dans l'ensemble du pays une procédure d'identification des victimes formalisée, comprenant des indicateurs et outils communs, afin que les différents stades de la détection et l'identification des victimes de la traite soient clairement définis et coordonnés.

Les autorités suisses prennent note de la position exprimée par le GRETA. Elles relèvent cependant qu'une liste d'indicateurs commune a été élaborée il y a plusieurs années dans le cadre du SCOTT, avec la participation du FIZ et de la police judiciaire fédérale. Cette liste d'indicateurs est un outil d'identification commun et il a été mis à disposition de tous les mécanismes cantonaux de coopération contre la traite des êtres humains. D'autre part, les autorités suisses estiment que l'indépendance décisionnelle des diverses autorités dans leur domaine de compétence respectif présente également des avantages pour les victimes de la traite. Ainsi, il n'est pas indispensable en Suisse qu'une décision de justice établisse formellement le statut de victime de traite des êtres humains pour que la victime en question bénéficie des prestations de l'aide aux victimes et d'une autorisation de séjour.

Les autorités suisses estiment que les deuxième et quatrième points de la recommandation sont en partie redondants s'agissant des travailleurs migrants. En effet, l'amélioration de l'identification des victimes de traite aux fins d'exploitation par le travail (deuxième point de la recommandation) signifie également l'identification des victimes de la traite parmi les travailleurs migrants (quatrième point de la recommandation).

133. Pour que la victime puisse bénéficier des prestations d'aide prévues par la LAVI, il faut que l'infraction ait eu lieu en Suisse, ou que la victime soit domiciliée en Suisse au moment des faits ainsi qu'au moment du dépôt de la demande d'aide. L'aide n'est accordée que lorsque l'État sur le territoire duquel l'infraction a été commise ne fournit aucune prestation ou fournit des prestations insuffisantes. Dans ce dernier cas, les mesures d'aide s'appliquent à titre subsidiaire et servent à compléter celles fournies par l'autre pays. Le GRETA rappelle que l'article 12, paragraphe 1, suppose que les États parties fournissent des mesures d'assistance, telles que prévues aux alinéas a à f, à toute victime se trouvant sur leur territoire, l'aspect déterminant étant qu'elle se trouve sous leur juridiction (voir paragraphe 148 du rapport explicatif de la Convention).

142. Le GRETA exhorte les autorités suisses à intensifier leurs efforts pour que toutes mesures d'assistance prévues par la Convention soient garanties dans la pratique aux victimes de la traite, et notamment [à] assurer que toute victime sous juridiction suisse bénéficie de mesures d'assistance conformément à l'article 12, paragraphe 1, de la Convention ;

Les autorités suisses prennent note de la position exprimée par le GRETA (paragraphe 133 et 142). La loi sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI) subordonne l'octroi de prestations à un lien de connexité suffisant entre la Suisse et le lieu de commission de l'infraction, lien de connexité qui fait défaut lorsque le lieu de l'infraction est à l'étranger et que la victime n'était pas domiciliée en Suisse au moment des faits. Cela ne veut toutefois pas dire que les victimes de la traite qui ne remplissent pas les conditions de la LAVI ne reçoivent pas de prestations d'assistance. En vertu de l'art. 12 Cst., quiconque est en situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. Il est admis par la doctrine que l'aide et l'assistance visées ne se limitent pas à des prestations matérielles ou financières, comme la nourriture, le logement, etc., mais comportent aussi un aspect social et psychologique (par ex. aussi une aide à l'intégration sociale). Cette assistance est octroyée par les cantons (art. 115 Cst.).

166. *Le GRETA considère que les autorités suisses devraient s'assurer que les victimes de la traite bénéficient d'un accès effectif à l'indemnisation de la part des auteurs, en renforçant la capacité des praticiens du droit à accompagner les victimes dans leur demande d'indemnisation et en intégrant la question de l'indemnisation dans les programmes de formation existants et destinés aux membres des forces de l'ordre, procureurs et juges.*

Les autorités suisses prennent bonne note de cette recommandation, mais estiment qu'elle concerne moins les praticiens du droit (juges et procureurs) que les services spécialisés pour l'aide aux victimes de la traite des êtres humains. Il incombe en effet à ces services d'accompagner et de soutenir les victimes dans leur demande d'indemnisation. Les centres de consultation LAVI jouent ce rôle pour les victimes qui remplissent les conditions d'octroi des prestations LAVI.

174. *Tout en saluant l'existence d'un programme de retour volontaire spécifiquement destiné aux victimes de la traite, le GRETA considère que les autorités suisses devraient prendre des mesures pour veiller à ce que les victimes de la traite qui sont des migrants en situation irrégulière ne soient pas soumis à des retours forcés, en violation des obligations découlant du principe de non-refoulement, et soient identifiées et assistées en conséquence.*

S'agissant de la question du rapatriement et du retour des victimes (selon titre f), les autorités suisses ne voient pas de lien entre cette recommandation et les paragraphes 167 à 172 décrivant la situation en Suisse. Aucun cas concret de retour forcé de victime de la traite n'est évoqué dans le rapport. S'il s'agit en fait d'un problème d'identification des victimes de la traite parmi les migrants en situation irrégulière, il serait plus judicieux d'examiner cet aspect dans la partie du rapport consacré à l'identification des victimes de la traite (paragraphe 117 à 129).

187. *Le GRETA considère que, pour se conformer à l'article 26 de la Convention, les autorités suisses devraient adopter une disposition spécifique qui prévoit la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes ou publiées et promouvoir des orientations encourageant les procureurs à se montrer proactifs lorsqu'il s'agit d'établir si une personne inculpée est une victime potentielle de la traite. Tant que la procédure d'identification est en cours, les victimes*

potentielles de la traite ne devraient pas être punies pour des actes illicites contraires aux dispositions législatives sur l'ordre public ou sur l'immigration.

Les autorités suisses ont pris bonne note de la position exprimée par le GRETA. Elles rappellent que le droit pénal suisse est un droit pénal fondé sur la faute. Il se caractérise dès lors par le principe selon lequel, malgré l'accomplissement d'un acte délictueux, l'auteur est seulement punissable s'il agit de façon coupable (art. 19 CP). Si la contrainte exercée sur une personne pour commettre une infraction atteint une intensité suffisante pour que cette personne perde sa faculté de déterminer son comportement en fonction de son appréciation du caractère illicite de l'acte, cette personne n'est pas punissable en droit suisse. Compte tenu de ce qui précède une modification législative n'apparaît pas nécessaire et les autorités suisses privilégient la promotion d'orientations à destination des procureurs, en particulier dans le cadre de mesures de formations.

195. *Le GRETA souligne que les déclarations de la victime revêtent une importance indéniable mais que cela ne doit pas conduire à exercer sur elle des pressions indues pour l'amener à témoigner; en effet, cette pratique risque d'être contre-productive si la victime est encore trop traumatisée pour faire des déclarations fiables et les pressions subies risquent de la dissuader de coopérer.*

Les autorités suisses ont pris bonne note de la position exprimée par le GRETA. Elles tiennent cependant à apporter la rectification suivante. Dans les faits, lorsqu'une victime n'est pas encore en mesure de faire une déclaration ou lorsque la victime ne s'est pas encore déterminée sur une éventuelle collaboration avec les autorités de poursuite pénale, la procédure pénale attend la décision libre et éclairée de la victime. Aucune pression n'est exercée sur les victimes par les autorités de poursuite pénale pour obtenir des déclarations.