

Comité des Parties
de la Convention du Conseil de l'Europe
sur la lutte contre la traite des êtres humains



CP(2018)1

**Rapport soumis par les autorités suisses
pour être en conformité avec
la Recommandation du Comité des Parties
CP(2015)13 sur la mise en œuvre
de la Convention du Conseil de l'Europe
sur la lutte contre la traite des êtres humains**

Reçu le 29 novembre 2017



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP

Office fédéral de la police fedpol

Etat-major

Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants

CH-3003 Berne

fedpol

Par eMail

Mme Petya Nestorova

Secrétaire exécutive de la Convention du Conseil de l'Europe
sur la lutte contre la traite des êtres humains

Direction générale des Droits de l'Homme et Etat de Droit

Conseil de l'Europe

F - 67075 STRASBOURG CEDEX

Votre référence: DG-IIPN/Isi

Référence/Numéro de dossier: 410.2.17.551.3

Notre référence: Mbo

Dossier traité par: Boris Mesarić

Berne, le 29 novembre 2017

Rapport concernant la recommandation CP(2015)13 sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Suisse

Madame la Secrétaire exécutive,

En réponse à votre courrier du 17 janvier 2017 et conformément à la recommandation N° 13 (2015) du Comité des Parties du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, nous vous présentons en annexe le rapport sur la mise en œuvre des propositions du GRETA par les autorités suisses.

En restant à votre disposition pour d'éventuelles précisions complémentaires, nous vous prions d'agréer, Madame la Secrétaire exécutive, l'expression de notre considération distinguée.

Office fédéral de la police fedpol

(valable sans signature)

Boris Mesarić

Avocat

Responsable du Bureau de direction

Office fédéral de la police fedpol
Boris Mesarić
Nussbaumstrasse 29, 3003 Berne
Tél. +41 58 46 52025
Boris.Mesarić@fedpol.admin.ch
www.fedpol.admin.ch

Mesures prises par les autorités suisses pour se conformer à la recommandation CP(2015)13 sur la mise en œuvre par la Suisse de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains

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.*

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. Le droit pénal en vigueur est correctement reflété dans le premier rapport d'évaluation. Si une révision du Code pénal suisse (ci-après CP) n'est pas prévue à ce sujet, cette notion est bien explicitée dans le cadre des formations. Par ailleurs, certaines actions prévues par le Plan d'action national contre la traite des êtres humains 2017-2020 (ci-après PAN) contribueront également à une meilleure compréhension. Tel est notamment le cas des actions N°7 (sensibilisation de l'inspection du travail) et N°9 (élaboration d'un guide pratique facilitant la détection des situations de traite à des fins d'exploitation de la force de travail).

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.*

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 (ATF 128 IV 117 qui précise la notion de consentement effectif : « les éléments constitutifs du crime de traite d'êtres humains sont en général réunis dans le cas de jeunes prostituées consentantes venues de l'étranger, dans la mesure où on exploite leur situation de vulnérabilité ; en effet le consentement n'est pas effectif si, comme ici, il résulte de conditions économiques précaires »). Le droit pénal en vigueur est correctement reflété dans le premier rapport d'évaluation. Si une révision du CP suisse n'est pas prévue à ce sujet, cet aspect est relevé dans le cadre des formations et est pris en considération dans les actions du PAN relatives à la sensibilisation, la prévention et la formation.

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 ;

Le travail du SCOTT se fonde en premier lieu sur la mise en réseau et la coordination des activités des unités administratives et des services existants, et sur un meilleur

échange des connaissances dans le cadre de la législation en vigueur. Les unités administratives et les services participants conservent leurs compétences et tâches assignées. Les mesures prises dans le cadre du plan d'action national contre la traite des êtres humains sont par conséquent financées directement par les unités et services responsables pour leur mise en œuvre dans le cadre de leur budget ordinaire. Le Bureau de direction du SCOTT est dirigé et financé par l'Office fédéral de la police. Il convient de relever que malgré un contexte général de restriction budgétaire et un programme d'économie, les ressources en personnel allouées au bureau de direction du SCOTT ont pu être maintenues au vue de l'importance accordée à la lutte contre la traite des êtres humains, laquelle constitue l'une des quatre priorités du Département fédéral de justice et police (DFJP) en matière pénale pour la législature 2015-2019.

- 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.

La Suisse entend répondre aux attentes du Conseil de l'Europe quant au maintien des activités des différents groupes de travail, dont les travaux se répercutent en actions dans le cadre du PAN 2017-2020. S'agissant plus particulièrement de la traite des mineurs, il est prévu d'institutionnaliser les échanges en vue de faciliter la détection de la traite des mineurs et des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA) et la transmission d'informations à ce sujet (mesure 24 du PAN). Un rapport sur l'exploitation des mineurs en Suisse est également prévu pour 2019 (action N°12 du PAN), ceci afin d'actualiser les informations du rapport que l'UNICEF avait réalisé sur le sujet en 2007 (voir chiffre 9).

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 ;*

L'expérience a montré que l'existence de mécanismes de coordination dans les cantons avait des incidences positives sur le travail opérationnel, en ce sens, la Suisse partage pleinement l'appréciation du GRETA sur cette question. Une recommandation commune du Département fédéral de justice et police et de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) avait été adressée aux cantons en 2012 afin de les inciter à examiner la question de la mise en place de tels mécanismes. A l'heure actuelle certains cantons s'abstiennent toujours de mettre en place de tels instruments et la structure fédérale de la Suisse ne permet pas de les y obliger.

La proposition du GRETA d'associer les cantons les plus petits aux mécanismes de cantons voisins a fait l'objet d'un examen concret dans le cadre d'un mécanisme de coordination cantonal existant. Elle a également été discutée dans le cadre de la réunion annuelle des responsables des tables rondes cantonales contre la traite des êtres humains. Toutefois, compte tenu du nombre de services à coordonner, compte tenu des prérogatives cantonales et des structures administratives parfois fort différentes entre les cantons, cette solution est apparue impraticable. Le PAN prévoit toutefois une évaluation des efforts entrepris par les cantons pour lutter contre la traite des êtres humains (action N°25). Cette évaluation devrait permettre de mettre en évidence les éventuelles lacunes des dispositifs cantonaux.

- *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.*

La Suisse partage le constat du GRETA selon lequel les démarches qu'elle a entreprises pour lutter contre la traite aux fins d'exploitation par le travail sont encore insuffisantes. La poursuite pénale visait principalement par le passé la traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle. La Suisse entend combiner plusieurs mesures pour mettre au jour davantage de cas d'exploitation de la force de travail :

- Il faut apprendre aux forces opérationnelles comment identifier les victimes de ce type d'exploitation. La difficulté réside dans le fait qu'il n'existe pas de définition généralement reconnue de ce que recouvre le terme "exploitation de la force de travail". Il se pose souvent des problèmes de délimitation par rapport aux violations du droit du travail. Il n'existe pas par ailleurs de pratique établie en matière de détection des situations d'exploitation. Des outils seront mis au point pour clarifier ces aspects (action n° 9 du PAN).
- Il faut impliquer les inspecteurs du travail et les surveillants du marché du travail dans les activités de contrôle entreprises contre la traite d'êtres humains, car ils sont les mieux à même de repérer les situations d'exploitation. Il appartient essentiellement aux cantons d'évoquer cette implication aux tables rondes et de permettre qu'elle aboutisse. La Confédération peut fournir un soutien sous la forme d'informations pratiques (action n° 7 du PAN).
- Il faut sensibiliser les consommateurs pour qu'ils renoncent à acheter des produits ou des services fabriqués et fournis dans des conditions d'exploitation (voir plus bas les mesures visant à décourager la demande). Il faut par ailleurs inciter le secteur privé à respecter les normes anti-exploitation dans la fabrication de produits et la fourniture de services. L'action n° 6 du PAN comporte une mesure destinée au secteur privé. A l'heure actuelle, seules la sensibilisation et les exhortations à prendre volontairement des mesures sont susceptibles de porter leurs fruits. L'initiative pour des multinationales responsables, déposée à la Chancellerie fédérale en octobre 2016, suscitera un débat politique sur le rôle que les entreprises doivent jouer en Suisse en matière de protection des droits de l'Homme et sur l'exploitation dans la chaîne de valeur ajoutée.

Le 28 septembre 2017, la Suisse a ratifié le protocole relatif à la convention n° 29 de l'Organisation internationale du travail (OIT; action n° 8 du PAN). Bien que l'adhésion au protocole ne requière aucune modification du droit national, cet instrument international pourra servir de fondement pour l'adoption de mesures de prévention du travail forcé, de protection des victimes et de garantie de l'accès aux voies de droit.

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).*

L'article 29 de la Convention laisse à la libre appréciation des Etats parties le soin de juger de l'opportunité de la mise en place d'un poste de rapporteur national. En l'occurrence, le SCOTT dispose de par sa fonction des connaissances nécessaires ainsi que de la vue d'ensemble des problématiques en relation avec la lutte contre la traite des êtres humains en Suisse. En outre, il convient de relever que des évaluations et des rapports réguliers font déjà état des efforts entrepris par la Suisse pour lutter

contre la traite des êtres humains et que les démarches qu'il lui reste à adopter font peu de doutes. Dès lors, la création d'un tel poste ne se justifie pas à l'heure actuelle.

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.*

La Suisse s'est considérablement investie au cours des dernières années dans la formation des groupes professionnels les plus concernés par la lutte contre la traite des êtres humains : formation des collaborateurs des autorités de poursuite pénale et d'autres services à l'Institut suisse de police (ISP), formation des collaborateurs des autorités cantonales des migrations et du SEM et formations interdisciplinaires communes de collaborateurs des autorités cantonales de poursuite pénale et des migrations et d'employés des centres de consultation pour l'aide aux victimes en Suisse romande. Ainsi, trois formations ont été organisées à l'Institut suisse de police depuis la dernière évaluation du GRETA : deux formations de base d'une semaine du 1^{er} au 5 juin 2015 (32 participant-e-s) et du 30 mai au 3 juin 2016 (42 participant-e-s), ainsi qu'un cours de perfectionnement de 3 jours du 8 au 10 mai 2017. Il convient de relever que la formation de base 2016 s'adressait aussi bien aux membres des corps de police qu'aux procureurs, raison pour laquelle le ministère public du canton de Berne a été impliqué dans la préparation et la direction du cours. D'autres formations ont également eu lieu, en particulier un séminaire interdisciplinaire de 2 jours (14 et 15 novembre 2016, 50 participant-e-s) avec la participation d'un expert du GRETA, ainsi que plusieurs ateliers de formation destinés aux autorités migratoires cantonales au sujet de la mise en œuvre du processus de conduite COMPETO (voir chiffre 18)

Il est vrai que la formation d'autres groupes professionnels pourrait permettre d'identifier davantage de victimes. Il s'agit de déterminer quels sont les besoins en la matière, pour quels groupes, et qui devrait financer et organiser la formation ou l'action de sensibilisation. Un groupe de travail se penchera sur ces questions et élaborera un concept de formation pour fin 2018 (action n° 4 du PAN). En 2017, ce groupe de travail a déjà procédé à un sondage auprès des groupes cibles à former afin d'évaluer leur disponibilité à suivre des formations sur la lutte contre la traite des êtres humains, leurs besoins particuliers en matière de formation et la nature des éventuelles résistances à suivre une formation. Un autre sondage a été réalisé auprès des services et organisations qui proposent des sensibilisations ou des formations sur la lutte contre la traite des êtres humains, afin de déterminer les contours de l'offre de formation existante, envisager des collaborations et éviter les redondances.

- 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.*

La mesure N°15 du PAN prévoit que dès 2018 un module de base consacré à la lutte contre la traite des êtres humains soit intégré à la formation de base des policiers dans

toutes les écoles de police de Suisse. La mise en œuvre de cette mesure relève de la compétence de la Conférence des Commandants des polices cantonales de suisse (CCPCS).

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.*

L'action N°11 du PAN prévoit une adaptation des statistiques de l'aide aux victimes. Après examen approfondi de la situation, avant de pouvoir réviser l'ordonnance sur les relevés statistiques fédéraux (RS 431.012.1) et ainsi, envoyer le questionnaire d'enquête concernant la statistique de l'aide aux victimes, également auprès des ONG spécialisées, il est nécessaire de déterminer la liste de ces acteurs clés et prendre conscience que ces organisations sont des tiers qui ne sont pas officiellement des prestataires dans ce domaine.

En effet, sans avoir ces informations déterminantes, quant à ces nouveaux fournisseurs de données, il est difficile de garantir la qualité des données prélevées et celle des exploitations statistiques futures, en la matière.

L'OFS profitera de l'opportunité de discussions et d'échanges, lancée par la Conférence suisse des offices de liaison de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (CSOL-LAVI) en 2017 et d'entente avec la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), sur le développement de la statistique de l'aide aux victimes (OHS) pour les prochaines années, d'examiner cette question.

Ce n'est seulement dans ce prolongement que nous pourrons nous déterminer définitivement sur une éventuelle révision.

De la même manière, il sera nécessaire, par la même occasion, d'examiner attentivement les coûts et ressources nécessaires, tout particulièrement pour ces organisations, avant de pouvoir se déterminer sur une mise en œuvre définitive.

S'agissant de la statistique policière de la criminalité, l'action N°10 du PAN prévoit une adaptation du mode de saisie afin de permettre de comptabiliser les cas de traite des êtres humains en fonction du type d'exploitation (exploitation sexuelle, exploitation de la force de travail et prélèvement d'organes). Des évaluations différenciées pourront être publiées à partir de 2020.

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.*

Sur mandat de l'Office fédéral de la police - fedpol, une étude qualitative sur l'exploitation du travail en Suisse dans le contexte de la traite des êtres humains a été réalisée par le Forum Suisse pour l'étude des migrations et de la population de l'université de Neuchâtel. Publiée en mars 2016, cette étude a permis de mettre en

évidence les secteurs économiques à risques, les caractéristiques générales des situations d'exploitation, ainsi que le cadre légal et les réponses des protagonistes. Plusieurs pistes de réflexions pour des mesures de prévention sont également proposées. Cette étude peut être téléchargée sur le site internet du SCOTT à l'adresse suivante : <https://www.ksmm.admin.ch/ksmm/fr/home/publiservice/berichte.html>.

S'agissant plus particulièrement de la traite des mineures, un rapport d'UNICEF suisse datant de 2007 avait constaté que ce type de traite était très minoritaire en Suisse. Ces données seront toutefois actualisées dans la mesure où le PAN prévoit un nouveau rapport pour 2019 (mesure N°12). Il convient également de signaler le manuel de formation interdisciplinaire publié en 2009 par ECPAT Switzerland sur ce sujet (Traite d'enfants, pratique nationale face à un problème international), ainsi que l'analyse réalisée en 2011 par le SCOTT, ECPAT Switzerland, la Police des étrangers de la ville de Berne et l'Union des villes suisses (Traite des mineurs – mesures envisagées du point de vue de la protection de l'enfant).

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.*

La Suisse met en œuvre des projets bilatéraux avec les principaux pays de provenance de la traite des êtres humains en Suisse. Les projets menés avec la Bulgarie et la Roumanie sont mis en œuvre dans le cadre de la contribution suisse à l'UE élargie et visent à améliorer la collaboration entre les autorités de poursuite pénale en matière de traite d'êtres humains et entre les services responsables de la protection des victimes. Avec la Hongrie, la Suisse participe à un projet de l'OIM Budapest, initié le 1^{er} avril 2017. Ce projet doit renforcer la collaboration bilatérale en matière d'identification des victimes, de référencement des victimes aux services spécialisés, ainsi qu'en matière de retour et de réintégration des victimes en Hongrie par l'élaboration de processus standardisés.

En outre, la Suisse fait partie de nombreux organismes et participe à des activités multilatérales qui ont affaire à la lutte contre la traite d'êtres humains. Ceci inclut des activités dans le cadre de l'ONU (UNODC, GCM), et des discussions régionales sur la migration. De plus, la Suisse travaille étroitement avec INTERPOL, Europol et Frontex pour mener des opérations contre la traite d'êtres humains.

La poursuite des infractions relevant de la traite d'êtres humains est du ressort des cantons. Fedpol soutient les autorités de poursuite pénale suisses et étrangères en coordonnant les procédures, en entretenant un réseau de relations internationales et en assurant l'échange d'informations de police judiciaire avec Europol et INTERPOL. S'agissant d'Interpol, fedpol est membre du groupe d'experts sur la traite (« Human Trafficking Expert Group » - HTEG) ainsi que du groupe des spécialistes du réseau opérationnel sur le trafic de migrants (ISON) et participe au projet de lutte contre la traite des êtres humains, le trafic de migrants et les crimes commis à l'encontre des enfants en Afrique du nord. De plus, la Suisse participe activement à la plateforme européenne pluridisciplinaire contre les menaces criminelles EMPACT (European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats). Cette plateforme opérationnelle sert la collaboration dans le cadre d'enquêtes criminelles internationales portant sur la traite des êtres humains ou le trafic de migrants.

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.*

Les mesures 2 et 3 du PAN 2012-2014 ont permis de jeter les bases pour une campagne nationale de sensibilisation, d'une part grâce à l'adoption d'une base légale permettant le financement d'une telle campagne par la Confédération, d'autre part par l'élaboration d'un concept expliquant le processus de réalisation d'une campagne. Toutefois, après une analyse approfondie, les responsables sont parvenus à la conclusion que dans le contexte d'un pays de destination de la traite il était très difficile d'élaborer et de transmettre des messages judicieux et efficaces destinés au grand public et que des mesures de sensibilisation spécifiquement dédiées à certains groupes-cibles seraient plus efficaces qu'une campagne publique de grande envergure.

La Confédération a donc prévu de sensibiliser en premier lieu le personnel médical, car il s'agit souvent des premières voire des seules personnes au sein de la société civile avec lesquelles les victimes de traite entrent en contact. Cette campagne comprend quatre mesures, dont un court-métrage qui illustre les possibilités d'identifier des victimes de traite par les médecins et le personnel infirmier. En parallèle une page sera créée sur le site internet de fedpol, qui mettra à disposition des groupes cibles des informations spécifiques adaptées aux besoins du corps médical et soignant (les différents types d'indicateurs de la traite, les aspects médicaux de la traite, etc.) et les coordonnées des organisations partenaires (ONG, centres LAVI). En outre, Un flyer comprenant les principaux indicateurs de la traite sera mis à disposition des groupes cibles pour faciliter le repérage de victimes. Il indiquera également, de façon sommaire, les possibilités d'action d'un médecin/soignant face à une victime. Enfin, une pocket card pourra être remise à une victime potentielle, repérée par un/e professionnel/le de la santé, mais qui refuse toute forme d'aide dans l'immédiat. Elle contiendra les coordonnées d'une institution pouvant venir en aide aux victimes de traite.

S'agissant plus spécifiquement de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation du travail, un premier workshop national sur ce thème a été organisé par fedpol en 2017. Y ont participé 25 représentants de la police, des ministres publics et de l'inspection du travail. Les procédures, les modus operandi, les incriminations et la situation actuelle ont été discutés. Ce workshop aura lieu à nouveau les années prochaines.

En parallèle, la Confédération apporte un soutien financier aux mesures de sensibilisations organisées par des tiers. Un soutien financier a notamment été accordé pour l'organisation par l'OIM de la semaine nationale de sensibilisation 2017 à la lutte contre la traite des êtres humains, ainsi qu'à un projet d'exposition itinérante qui circulera dans toute la Suisse de l'automne 2017 à l'automne 2018. Ces deux projets visent une sensibilisation du grand public.

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.

Il arrive souvent que des voix s'élèvent pour demander des mesures visant à décourager la demande de produits ou de services fabriqués ou fournis dans des conditions d'exploitation. Les recommandations du GRETA vont aussi dans ce sens. Mais il est rare que les mesures envisagées se concrétisent, sans compter qu'il existe peu d'évaluations permettant de juger si elles déploient réellement un effet préventif. Des efforts raisonnables ne suffisent pas à modifier le comportement des consommateurs ni même à le canaliser. Il est souhaitable et nécessaire que les experts suisses s'emparent de la question, mais il est trop tôt pour formuler des actions.

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.*

Cette recommandation est formulée de manière très générale et les modalités de sa mise en œuvre ne sont pas limpides. Elle présente toutefois des liens avec le thème de la "formation des professionnels concernés" puisqu'il s'agit de groupes professionnels qui entrent en contact avec des victimes potentielles, si bien que l'action n° 4 du PAN est également de nature à remplir ce but. La Suisse a ratifié le 12 novembre 2014 la Convention de l'OIT sur les travailleuses et travailleurs domestiques; celles-ci bénéficieront dès lors d'une meilleure protection.

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.*

Les possibilités d'identifier les victimes à la frontière sont restreintes, d'une part parce que l'entrée en Suisse pour y exercer la prostitution est légale et d'autre part parce que les victimes potentielles ne sont pas encore forcément en situation d'exploitation lorsqu'elles passent la frontière ou ne savent encore rien de leur sort. En l'absence d'indices suffisants, le Corps des gardes-frontière (Cgfr) n'est pas en mesure de refuser l'entrée à des personnes, de les arrêter et d'identifier les victimes. En cas de soupçons, il peut réunir à la frontière les éléments indicateurs d'une situation de traite, éventuellement interroger les personnes concernées, puis faire figurer ses observations dans son journal et les mettre à la disposition des autorités de poursuite pénale le cas échéant. Des mesures ponctuelles de sensibilisation sur les risques d'exploitation dans les milieux de la prostitution, destinées aux voyageurs entrants, sont envisageables à certains postes-frontière.

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 ;*

Des efforts supplémentaires sont nécessaires en matière d'identification des victimes. Il convient de relever que l'identification des victimes est avant tout une tâche opérationnelle, qui relève de la compétence des cantons. Les défis à relever, qui varient d'un canton à l'autre, sont lourds. Les cantons déploient des mesures hétérogènes et n'ont pas tous le même degré de réussite. Mis en place par l'Association des chefs de police judiciaire suisses (ACPJS), le groupe de travail consacré à la traite d'êtres humains et au trafic de migrants mettra au point en collaboration avec la société civile un instrument présentant les meilleures pratiques, étayées par des exemples, dans le but de soutenir le travail opérationnel de la police, qui continue d'assumer un rôle primordial dans la détection des cas de traite d'êtres humains (action n° 14 du PAN). Ces directives en faveur de l'identification des victimes contribueront à unifier le processus dans toute la Suisse et permettront de mettre au jour plus de cas de traite. Elles seront applicables à l'identification de victimes mineures.

- *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 ;*

Les mesures de détection de l'exploitation par le travail, présentées plus haut sous "Approche globale et coordination", contribueront à la réalisation de cet objectif (voir chiffre 4).

- *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 ;*

Un manuel de formation interdisciplinaire a été publié en 2009 par ECPAT Switzerland sur ce sujet (Traite d'enfants, pratique nationale face à un problème international). D'autre part, le SCOTT, ECPAT Switzerland, la Police des étrangers de la ville de Berne et l'Union des villes suisses ont publié en 2011 une analyse assortie de recommandations à ce sujet : *Traite des mineurs – mesures envisagées du point de vue de la protection de l'enfant*. Enfin, dans le cadre de l'élaboration d'un concept général de formation (mesure N°4 PAN) et de la révision de la liste des indicateurs de la traite des êtres humains (mesure N°3 PAN) la traite des mineurs sera prise en considération. Le rapport prévu sur la traite des mineurs en Suisse (mesure N°12 PAN) permettra de préciser les besoins.

- *veiller à l'identification des victimes de la traite parmi les travailleurs migrants et les demandeurs d'asile.*

S'agissant de l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile, Le SEM poursuit ses efforts dans l'identification la plus précoce possible des victimes potentielles de traite parmi les demandeurs d'asile. Sous la conduite du SEM, un groupe de travail doit formuler des propositions en vue d'optimiser les processus visant à assurer l'identification des victimes de traite des êtres humains et l'aide aux victimes dans la procédure d'asile, y compris dans le cadre des procédures Dublin et en relation avec les requérants d'asile mineurs non-accompagnés (action n°19 du PAN).

Lorsqu'une procédure d'asile nationale a été menée et que des indices fondés de traite des êtres humains sont décelés au niveau de l'exécution (identification et processus d'obtention de documents de voyage ou organisation du départ) ou dans le cadre de conseil en vue du retour, la suite de la procédure est évaluée et le cas échéant de nouvelles mesures d'instruction sont lancées (invitation à un entretien, maintien des mesures d'exécution, prolongation du délai, etc).

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.*

La loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI) accorde différentes formes d'aide à toute personne qui a subi, du fait d'une infraction, une atteinte directe à son intégrité physique, psychique ou sexuelle. La LAVI ne prend en charge que les atteintes découlant directement de l'infraction. Les problèmes des victimes de la traite dépassent largement le cadre de la LAVI. Ces victimes ont souvent besoin d'un important accompagnement psycho-social (p.ex. accompagnement chez le médecin, aide à la recherche d'un logement ou d'un emploi) qui ne relève pas de la LAVI, faute de lien avec l'infraction. De plus, la traite des êtres humains a souvent des ramifications transfrontalières. Un ressortissant suisse ou étranger victime de traite à l'étranger ne peut en effet pas se prévaloir de la LAVI, en vertu du principe de territorialité (art. 3 al. 2 et 17 LAVI). Toutefois, si l'infraction a eu lieu à l'étranger mais que la victime était domiciliée en Suisse au moment des faits et au moment où elle a introduit sa demande (art. 17 LAVI), l'aide aux victimes peut tout de même être allouée, mais se limitera alors à celle des centres de consultations ou à celles fournies par l'intermédiaire d'un tiers : il n'y a ni indemnisation, ni réparation morale. La LAVI intervient dans ce cadre à titre subsidiaire par rapport aux assurances ou aux éventuelles prestations de l'Etat étranger. Au vu de cette situation, il est question que la Conférence des directrices et directeurs des affaires sociales (CDAS) examine quelles seraient les possibilités d'accorder une aide en dehors de la LAVI en fonction des bases légales existantes (Mesure N°22 du PAN).

En outre, la mesure N°18 du PAN prévoit l'élaboration d'un programme de protection des victimes pour 2019. Ce programme a notamment pour objectif de décrire dans un document de référence l'ensemble des instruments et des procédures permettant d'accorder aide et protection aux victimes de la traite des êtres humains en Suisse, tout au long du processus qui va de l'identification d'une victime potentielle jusqu'à l'intégration en Suisse ou la réintégration dans le pays d'origine. Les autorités et les services qui entrent en contact avec des victimes potentielles bénéficieront grâce à ce document d'un outil de référence qui leur permettra d'octroyer plus rapidement et plus efficacement l'aide aux victimes requise. Un autre objectif du programme de protection des victimes est d'identifier et de définir les éventuels besoins d'amélioration dans les domaines de la protection et de l'aide aux victimes.

S'agissant des hébergements pour les victimes de la traite, de nouvelles ONG ont récemment vu le jour dans les cantons de Vaud, de Berne et de Glaris et les capacités d'hébergement ont augmenté, également pour les victimes masculines. Le FIZ a lui aussi accru ses capacités d'hébergement. En mai 2016, la CDAS a adopté une nouvelle recommandation concernant l'hébergement des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA). A cet égard, et suite à un sondage dans les cantons, la CDAS a indiqué que l'offre de consultation en faveur des victimes était pour l'essentiel adaptée à la situation, qu'il n'était pas nécessaire d'agir de manière globale pour augmenter l'offre d'hébergements et que la solution était maîtrisable au cas par cas. Elle a relevé qu'il y avait un certain besoin de coordination et d'optimisation en Suisse alémanique, que la Conférence suisse des offices de liaison de la LAVI (CSOL-LAVI) entreprendrait de combler (PAN 2017-2020, p. 8 s.).

- 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.**

La mise à disposition d'une aide spécialisée suffisante aux victimes de la traite d'êtres humains est une tâche de l'État. Elle implique la levée des moyens financiers nécessaires. La LAVI est la base légale appropriée lorsque l'acte a été commis en Suisse. Notre système fédéraliste attribue aux cantons la compétence de mettre en œuvre la loi. Nombre d'entre eux ont conclu des accords avec des ONG concernant la délégation de l'octroi de l'aide et le remboursement des prestations. En outre, depuis l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2014 l'Ordonnance sur les mesures de prévention des infractions liées à la traite des êtres humains, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014 (RS 311.039.3) fedpol subventionne le travail de prévention effectué par les ONG spécialisées dans l'aide aux victimes de la traite. Une prise en charge spécialisée des victimes de la traite et un accompagnement sur la durée permet en effet d'empêcher qu'elles ne retombent aux mains des exploitateurs. Dans le cadre de l'application concrète de cette ordonnance, la question de savoir si les subventions accordées pouvaient participer à la constitution de réserves financières auprès des organismes sollicitant une aide financière s'est posée. Compte tenu du droit des subventions en vigueur, il a été répondu par la négative à cette question. C'est pourquoi les subventions ne peuvent être accordées que sur une base annuelle. En outre, ces subventions dépendent du budget voté annuellement par le parlement, raison supplémentaire pour laquelle elles ne peuvent être accordées que d'une année à l'autre.

- 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.

Lorsqu'une victime potentielle de traite des êtres humains en séjour illégal sur le territoire suisse est détectée, les autorités migratoires suisses ont recours à une pratique uniforme basée sur l'article 30 al. 1, let. e de la Loi fédérale sur les étrangers (Letr) en relation avec l'article 35 OASA. Ces dispositions garantissent un temps de réflexion et de rétablissement de minimum 30 jours. Dans la pratique, le temps de réflexion et de rétablissement est toutefois plutôt de 90 jours minimum.

En outre, le SEM et l'Association des services cantonaux de migration ont élaboré un processus de conduite appelé COMPETO, lequel vise à réglementer le séjour des victimes de la traite d'êtres humains selon une procédure uniforme. Ce processus contribue ainsi à la bonne qualité de la collaboration et à la mise en réseau des autorités et des acteurs concernés à tous les échelons étatiques (y compris les organisations non gouvernementales et les centres de consultation pour les victimes). Le rôle des différents participants est défini dans le processus de conduite. En même temps, celui-ci garantit la sécurité juridique et l'égalité de traitement tout en facilitant les poursuites pénales. Les différents composants de ce processus de conduite sont étroitement liés les uns aux autres de manière à garantir un maximum d'efficacité. Les interactions entre les autorités de poursuite pénale, les autorités migratoires, les centres d'aide aux victimes et les centres de consultation pour les victimes de la traite d'êtres humains sont une pièce maîtresse de la lutte contre la traite d'êtres humains et garantissent une protection des victimes. Le SEM a également mis sur pied en 2017 en collaboration avec diverses associations et autorités cantonales des workshops de formation pour les services de migration cantonaux sur le processus de conduite COMPETO

S'agissant de la situation particulière des victimes de traite relevant de la loi sur l'asile, le délai de rétablissement et de réflexion est pris en considération dans la procédure d'asile dans la mesure où, en procédure nationale (lorsque l'examen de la demande d'asile est de la compétence de la Suisse), les délais de procédure sont supérieurs à 30 jours pour rendre une décision sur la demande d'asile et prononcer le cas échéant le renvoi ; en procédure Dublin, aucune décision n'intervient dans les 30 jours minimum qui suivent l'identification d'une victime potentielle de traite des êtres humains. En outre, le transfert de la victime vers un autre Etat Dublin peut être reporté, dans le cadre des délais prévus par le Règlement Dublin, si l'exploitation a eu lieu en Suisse et que la victime a déposé une plainte pénale.

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.*

Il faut souligner que la Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) ne prévoit pas un droit à l'octroi d'un permis de séjour pour motifs humanitaires. À l'échéance du délai de rétablissement et de réflexion, une demande de séjour pour motifs humanitaires peut, à tout moment, être déposée dans le cadre d'un cas individuel d'une extrême gravité au sens de l'art. 30, al 1, let. b LEtr en relation avec l'art. 31 OASA. Cette demande peut être déposée indépendamment du fait que la victime ait ou non été disposée à collaborer avec les autorités de poursuite pénale. Si l'autorité cantonale se déclare disposée à octroyer une autorisation de séjour pour motifs humanitaires, elle doit soumettre la demande au SEM, lequel examine individuellement chaque demande dans le cadre de la procédure d'approbation.

Un cas d'extrême gravité peut être avéré lorsqu'un retour dans le pays d'origine ne peut raisonnablement être exigé par risque d'une nouvelle victimisation, faute de perspectives d'intégration sociale ou en raison de l'impossibilité de traiter de manière adéquate un problème de santé.

Selon l'expérience du SEM, les cas soumis par les autorités cantonales sont généralement bien documentés, de façon que les permis puissent être octroyés sans problème. Un degré d'intégration insuffisant est négligeable s'il ressort de la pondération des éléments constitutifs d'un cas individuel d'une extrême gravité que la demande de séjour pour motifs humanitaires peut être approuvée. On tient compte de la situation particulière des victimes.

Si la personne ne représente pas un cas d'une extrême gravité, mais que le renvoi ne peut être raisonnablement exigé en raison de la menace que les auteurs de la traite d'êtres humains font planer sur cette personne dans son pays de provenance ou parce qu'il existe d'autres obstacles au renvoi, le SEM peut prononcer une admission provisoire à la demande du service des migrations compétent (art. 83 LEtr et 36, al. 6, OASA).

Les éléments susmentionnés, de même que les différentes étapes du processus de conduite COMPETO, ont été clairement précisés dans le cadre de l'actualisation, en 2016, des directives du SEM relatives au domaine étranger, (voir ci-dessus, chiffre 18).

Dans le cadre de l'action n°21 du PAN, le SEM a pour tâche d'adapter l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) afin que les victimes qui n'entendent pas collaborer avec les autorités de poursuite pénale et auxquelles aucune autorisation pour cas de rigueur ne peut leur être octroyée puissent obtenir une autorisation de séjour temporaire pour la durée pendant laquelle elles puissent continuer à bénéficier des prestations au sens de la LAVI. Le but visé est que jusqu'au 2019 la proposition soit déposée au Conseil fédéral.

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.

Dans le système de la LAVI, c'est en premier lieu l'auteur qui doit verser à la victime les dommages-intérêts et la réparation morale auxquels il a été condamné par la justice. La LAVI n'intervient que lorsque l'auteur n'est pas solvable, n'est pas retrouvé ou en l'absence de procès pénal. C'est aux services spécialisés dans l'aide aux

victimes de la traite des êtres humains qu'il incombe 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 prévues par la loi. Dans cette mesure, cette recommandation concerne donc à notre avis moins les praticiens du droit (avocats et magistrats) que ces services spécialisés. Le PAN 2017-2020 prévoit toutefois l'élaboration d'un concept de formation permettant de sensibiliser et de former d'autres services étatiques et groupes professionnels pouvant entrer en contact avec des victimes, y compris les centres de consultation pour l'aide aux victimes de Suisse alémanique. Le concept indiquera au minimum quels sont les moyens à mettre en œuvre, qui seront les formateurs et sous quelle forme le transfert de connaissances aura lieu (Mesure N°4 du PAN).

Selon l'OFS (état de la statistique au 16 mai 2017), 158 personnes victimes de la traite ont consulté les centres de consultation LAVI en Suisse en 2016. Durant cette même année, 1'338 indemnisations et réparations morales LAVI ont été versées, dont 23 à des victimes de traite. À noter que les victimes qui s'adressent directement à des ONG ne figurent pas dans les statistiques (mesure N°11 du PAN).

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.*

Les autorités suisses respectent intégralement le principe de non-refoulement. Les bases légales permettant de donner suite à la recommandation du GRETA figurent dans la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr). Les instruments précités ("Competo", directives en faveur de l'identification des victimes et programme de protection des victimes), fournissent le cadre nécessaire pour qu'aucune victime ne doive quitter la Suisse si elle est menacée à l'étranger.

Les autorités migratoires tout comme les autorités policières sont sensibilisés à la détection des victimes potentielles de traite des êtres humains. Avant qu'un éventuel retour volontaire ou contraint n'entre en considération, une analyse de la situation de faits ainsi que des relations personnelles est effectuée et incluse dans la décision prise. Fondamentalement et dans tous les cas, le principe d'une analyse individuelle s'applique.

Dans le cadre de la procédure d'asile nationale, les victimes identifiées de la traite des êtres humains, frappées d'une décision de renvoi définitive et exécutoire, sont conviées à un entretien au SEM afin de les inciter à opter pour un retour volontaire et d'avoir accès ainsi aux prestations allouées à titre d'aide au retour. Un programme d'aide au retour spécifique pour victimes ou témoins de la traite d'êtres humains a été introduit en 2008. Depuis mai 2011, ce programme d'aide au retour est également proposé aux victimes potentielles de la traite d'êtres humains en procédure d'asile. En outre, les victimes de la traite des êtres humains désireuses de rentrer dans leur pays de provenance qui, selon le règlement Dublin, relèvent de la compétence d'un autre Etat Dublin, ont également accès au programme d'aide au retour dans le cadre d'un projet pilote depuis janvier 2016. Ce projet pilote fera l'objet d'une évaluation à la mi-2018.

Le SEM décidera ensuite s'il est pertinent ou non d'introduire cette offre de manière définitive à partir de janvier 2019.

L'aide au retour est assurée par le SEM en collaboration avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et les services-conseils cantonaux compétents. Il s'agit d'éviter que les victimes ne retombent dans la spirale infernale de la traite des êtres humains

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.

Les formations mentionnées destinées aux autorités de poursuite pénale sont axées sur les thématiques mises en exergue par le GRETA. Les directives en faveur de l'identification des victimes s'y adjoindront pour permettre à la Suisse de remplir les conditions requises en matière de poursuite pénale.

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 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.

La recommandation du GRETA consiste à consacrer expressément dans le droit pénal le principe de non-sanction des victimes de la traite qui ont pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes. Or le droit pénal suisse est fondé sur le principe de la faute, si bien qu'aucune condamnation n'est possible dans un état de nécessité résultant de la contrainte. Si une victime est malgré tout condamnée, c'est qu'elle n'a pas été identifiée comme telle; ce n'est pas le manque de connaissance de la situation juridique qui est en cause. Les directives et les formations précitées aideront à mieux reconnaître les victimes et à empêcher les condamnations, généralement prononcées pour des infractions à la législation sur les étrangers.

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.

Les autorités de poursuite pénale suisses enquêtent majoritairement, en collaboration avec fedpol, sur des cas de traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle. Selon la statistique policière de la criminalité, 149 prévenus (94 hommes et 55 femmes) et 135 victimes (103 femmes et 32 hommes) ont été identifiées dans le cadre des enquêtes de police en 2016. Durant l'année sous revue, 11 condamnations pour traite d'êtres humains sont entrées en force. En 2016, les principaux pays de provenance des victimes étaient la Thaïlande, la Hongrie, la Roumanie, et la Bulgarie. Les auteurs sont souvent étrangers respectivement des mêmes pays d'origines que les victimes.

Les formations prodiguées par l'ISP à la police et aux ministères publics, dont certaines ont fait l'objet d'améliorations, et les formations interdisciplinaires données en Suisse romande sont de nature à renforcer l'efficacité de la poursuite pénale. Les juges ne bénéficient pas pour l'instant d'une formation ni d'une sensibilisation spécifiques. Ce groupe professionnel pourra être pris en compte dans le concept de formation prévu dans l'action n° 4 du PAN. Il ne faut pas oublier cependant que l'intensification du travail d'identification par les cantons et la désignation de la poursuite de la traite comme objectif prioritaire sont les conditions sine qua non de l'ouverture de nouvelles procédures. Il convient également de relever que bien que souhaitable, une augmentation du nombre des poursuites pénales engagées contre la traite des êtres humains dépend également des priorités pénales fixées dans les cantons. Or celles-ci s'orientent souvent en fonction des besoins de protection immédiats de la population suisse.

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.

Entrée en vigueur le 1er janvier 2013, la loi sur la protection extraprocédurale des témoins a instauré les bases juridiques et les structures permettant de mettre en place des programmes de protection de témoins en faveur des personnes menacées dans le cadre de procédures pénales de la Confédération et des cantons. Le Service de protection des témoins est rattaché à L'Office fédéral de la police et s'occupe de cette tâche. Il dispose des moyens adéquats et des ressources nécessaires afin de protéger les témoins qui lui sont confiés. Le personnel du Service de protection des témoins est bien formé et est en mesure d'apporter aux témoins l'assistance nécessaire. Les expériences faites montrent que les mesures prises par le Service de protection des témoins sont adaptées et suffisantes afin d'assurer la sécurité des témoins. Les contraintes relatives à la mise en œuvre d'un programme de protection des témoins sont toutefois très importantes et peu compatibles avec le profil de la plupart des victimes de la traite des êtres humains, notamment en raison des traumatismes subis et des liens familiaux avec le pays d'origine.

Annexe : Plan d'action national contre la traite des êtres humains 2017-2020 (PAN)