



GRETA
GROUPE D'EXPERTS
SUR LA LUTTE CONTRE
LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

GRETA(2019)14

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

2^E CYCLE D'ÉVALUATION

Adopté le 11 juillet 2019

Publié le 9 octobre 2019



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

trafficking@coe.int

www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking

Table des matières

Préambule	5
I. Introduction	6
II. Principaux faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention par la Suisse 9	9
1. Nouvelles tendances en matière de traite des êtres humains	9
2. Évolution du cadre juridique	9
3. Évolution du cadre institutionnel	10
4. Plan d'action national.....	12
5. Formation des professionnels concernés	13
6. Collecte de données et recherche.....	15
III. Constats article par article	17
1. Prévention de la traite des êtres humains.....	17
a. Mesures visant à sensibiliser à la traite (article 5)	17
b. Mesures visant à prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail (article 5)	19
c. Mesures visant à prévenir la traite des enfants (article 5)	24
d. Mesures visant à prévenir la traite aux fins de prélèvement d'organes (article 5)	26
e. Mesures visant à décourager la demande (article 6).....	27
f. Mesures aux frontières (article 7)	28
2. Mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes, en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes	30
a. Identification des victimes de la traite (article 10)	30
b. Mesures d'assistance (article 12)	37
c. Identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces enfants (articles 10 et 12)	40
d. Protection de la vie privée (article 11).....	43
e. Délai de rétablissement et de réflexion (article 13).....	44
f. Permis de séjour (article 14).....	46
g. Indemnisation et recours (article 15)	47
h. Rapatriement et retour des victimes (article 16)	49
3. Droit pénal matériel	50
a. Incrimination de la traite des êtres humains (article 18)	50
b. Incrimination de l'utilisation des services d'une victime (article 19).....	53
c. Responsabilité des personnes morales (article 22).....	53
d. Non-sanction des victimes de la traite (article 26)	54
4. Enquêtes, poursuites et droit procédural	56
a. Mesures visant à assurer des enquêtes efficaces (articles 1, 27 et 29)	56
b. Protection des témoins et des victimes (articles 28 et 30).....	59
c. Compétence (article 31).....	60
5. Coopération internationale et coopération avec la société civile	60
a. Coopération internationale (article 32)	60
b. Coopération avec la société civile (article 35)	63
IV. Conclusions	64

Annexe I - Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations..... 72

Commentaires du gouvernement 73

Préambule

Le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) a été institué en vertu de l'article 36 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (ci-après « la Convention »), qui est entrée en vigueur le 1er février 2008. Le GRETA est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention par les Parties et d'élaborer des rapports évaluant les mesures prises par chaque Partie.

Le GRETA se compose de 15 experts indépendants et impartiaux, avec des profils variés, qui ont été choisis pour leur expérience professionnelle dans les domaines couverts par la Convention. Le mandat des membres du GRETA est de quatre ans, renouvelable une fois.

Dans le cadre de son suivi par pays, le GRETA place toutes les Parties à la Convention sur un pied d'égalité. Conformément à l'article 38, paragraphe 1, de la Convention, le GRETA évalue la mise en œuvre de la Convention selon une procédure divisée en cycles. Au début de chaque cycle, il sélectionne les dispositions particulières sur lesquelles va porter la procédure d'évaluation et détermine quels sont les moyens les plus appropriés de mener son évaluation. Pour chaque cycle, le GRETA adopte aussi un questionnaire, qui sert de base à l'évaluation et qui est adressé à toutes les Parties.

Le premier cycle d'évaluation a été lancé en février 2010 et le questionnaire pour ce cycle a été envoyé à l'ensemble des Parties selon un calendrier adopté par le GRETA et établi en fonction des dates d'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de chaque Partie. Le GRETA a décidé d'organiser des visites dans tous les États parties afin de collecter des informations complémentaires et de rencontrer directement les acteurs concernés, tant gouvernementaux que non gouvernementaux. Début 2014, la plupart des Parties avaient déjà été évaluées une première fois ou étaient en cours d'évaluation, mais le nombre de Parties à la Convention ne cesse d'augmenter.

Le GRETA a lancé le deuxième cycle d'évaluation le 15 mai 2014. Après un premier cycle qui visait à donner une vue d'ensemble de la mise en œuvre de la Convention par chaque Partie, le GRETA a décidé de consacrer ce deuxième cycle à l'examen des effets des mesures législatives, politiques et pratiques sur la prévention de la traite, la protection des droits des victimes et la poursuite des trafiquants. L'application, à la lutte contre la traite, d'une approche fondée sur les droits humains reste au centre de ce deuxième cycle d'évaluation. De plus, une attention particulière est accordée aux mesures prises pour faire face aux nouvelles tendances en matière de traite et pour tenir compte de la vulnérabilité des enfants à la traite. Pour ce deuxième cycle, le GRETA a adopté un questionnaire qui sera adressé à tous les États ayant achevé le premier cycle, selon un calendrier approuvé par le GRETA.

Les rapports du GRETA reposent sur des informations collectées auprès de diverses sources et contiennent des recommandations destinées à renforcer la mise en œuvre de la Convention par les Parties. Dans ses recommandations, le GRETA a choisi d'utiliser trois verbes différents, à savoir « exhorter », « considérer » et « inviter » ; ils correspondent à différents niveaux d'urgence de l'action qu'il recommande à la Partie concernée de mener pour mettre sa législation et/ou sa pratique en conformité avec la Convention. Ainsi, le GRETA emploie le verbe « exhorter » lorsqu'il parvient à la conclusion que les lois ou les politiques du pays ne sont pas conformes à la Convention, ou lorsqu'il constate que, malgré l'existence de dispositions juridiques et d'autres mesures, une obligation clé de la Convention n'est pas mise en œuvre. Dans d'autres situations, le GRETA « considère » que des améliorations sont encore nécessaires pour se conformer pleinement à une obligation de la Convention. Lorsqu'il « invite » un pays à poursuivre ses efforts dans un domaine donné, le GRETA reconnaît que les autorités sont d'ores et déjà sur la bonne voie.

Concernant la procédure d'établissement des rapports, le GRETA examine un projet de rapport sur chaque Partie en session plénière. Dans le cadre du dialogue confidentiel avec les autorités nationales, celles-ci ont la possibilité de soumettre, dans un délai de deux mois, des commentaires sur le projet de rapport du GRETA, ce qui leur permet de donner des informations complémentaires ou de corriger d'éventuelles erreurs factuelles. Le GRETA prend ces commentaires en compte pour établir son 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. À l'expiration de ce délai, le rapport du GRETA est rendu public, accompagné des éventuels commentaires de la Partie, et envoyé au Comité des Parties à la Convention.

I. Introduction

1. La première évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention ») par la Suisse s'est déroulée en 2014-2015. Après réception de la réponse de la Suisse au premier questionnaire du GRETA, le 31 juillet 2014, une visite d'évaluation dans le pays a été organisée du 29 septembre au 3 octobre 2014. Le projet de rapport sur la Suisse a été examiné à la 22^e réunion du GRETA (tenue du 16 au 20 mars 2015) et le rapport final a été adopté à sa 23^e réunion (tenue du 29 juin au 3 juillet 2015). Après réception des commentaires des autorités suisses, le rapport final du GRETA a été publié le 14 octobre 2015¹.

2. Dans son premier rapport d'évaluation, le GRETA notait que les autorités suisses avaient mis en place un cadre juridique et institutionnel pour lutter contre la traite des êtres humains. Tout en reconnaissant la fonction de coordination assurée par le Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) au niveau fédéral, le GRETA exhortait les autorités suisses à lui allouer des ressources humaines et financières suffisantes pour qu'il puisse atteindre les objectifs fixés dans le plan d'action national. Étant donné que la plupart des aspects de la lutte contre la traite relèvent de la compétence des cantons, le GRETA invitait les autorités suisses à veiller à ce que tous les cantons développent un mécanisme de coordination de la lutte contre la traite. Le GRETA considérait qu'il faudrait mener des campagnes d'information et de sensibilisation sur les différentes formes de traite en Suisse et redoubler d'attention pour réduire la vulnérabilité des groupes particulièrement exposés à la traite tels que les personnes exerçant la prostitution, les enfants non accompagnés, les migrants et les demandeurs d'asile. En outre, le GRETA exhortait les autorités suisses à veiller à ce que toutes les victimes de la traite soient identifiées en tant que telles, et à définir une procédure d'identification qui tienne compte de la spécificité de la situation des enfants victimes de la traite. Il exhortait aussi 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. Le GRETA notait des différences entre les cantons relativement à l'octroi de délais de rétablissement et de réflexion ainsi qu'à la délivrance de permis de séjour et considérait que les efforts de formation et d'orientation devaient être poursuivis pour faire en sorte que les victimes de la traite puissent bénéficier en pratique de ces droits. Le GRETA exhortait les autorités suisses à adopter une disposition qui prévoie 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, et/ou à élaborer des consignes en ce sens. En outre, le GRETA considérait que la formation et la spécialisation des juges et procureurs sur la traite des êtres humains devraient être améliorées.

3. Sur la base du rapport du GRETA, le Comité des Parties à la Convention a adopté une recommandation adressée aux autorités suisses, dans laquelle il leur demandait de l'informer des mesures prises avant le 30 novembre 2017². Le rapport soumis par les autorités suisses a été examiné lors de la 22^e réunion du Comité des Parties (9 février 2018). Le Comité des Parties a décidé de transmettre le rapport des autorités au GRETA pour examen et de le rendre public³.

¹ 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, GRETA(2015)18, disponible à l'adresse suivante :

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168063cab7>

² 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, disponible à l'adresse suivante :

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168063cab5>

³ Disponible à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/cp-2018-1-rr-che-fr/1680790551>

4. Le 2 janvier 2018, le GRETA a lancé le deuxième cycle d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention à l'égard de la Suisse en envoyant le questionnaire concernant ce cycle aux autorités suisses. La réponse au questionnaire devait être soumise pour le 4 juin 2018. La demande de prorogation du délai présentée par les autorités suisses a été acceptée et la Suisse a soumis sa réponse le 28 juin 2018⁴.

5. Lors de la préparation du présent rapport, le GRETA a utilisé la réponse au questionnaire soumise par les autorités suisses, le rapport susmentionné qu'elles avaient soumis au Comité des Parties, et des informations reçues de la société civile. Une visite d'évaluation en Suisse a eu lieu du 5 au 9 novembre 2018 afin de rencontrer les acteurs concernés, gouvernementaux et non gouvernementaux, de recueillir des informations supplémentaires et d'examiner la mise en œuvre concrète des mesures adoptées. La visite a été effectuée par une délégation composée des personnes suivantes :

- M. Ryszard Piotrowicz, deuxième vice-président du GRETA ;
- Mme Alina Braşoveanu, membre du GRETA ;
- Mme Evgenia Giakoumopoulou, administratrice au secrétariat de la Convention ;
- M. Markus Lehner, administrateur au secrétariat de la Convention.

6. Pendant la visite, la délégation du GRETA a rencontré des représentants de l'Office fédéral de la police, de l'Office fédéral de la justice, du Secrétariat d'État aux migrations, du Département fédéral des affaires étrangères, du Secrétariat d'État à l'économie, et de la Conférence pour la protection des enfants et des adultes. Des échanges ont aussi été tenus avec des responsables dans les cantons de Berne, Genève, Lucerne, Saint-Gall, Tessin, Vaud et Zurich, dont des policiers, des procureurs, des inspecteurs du travail, des représentants des centres de consultation pour victimes d'infractions, ainsi que le personnel des services des migrations et de l'asile.

7. Des réunions séparées ont été organisées avec des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) et de syndicats, ainsi qu'avec des avocats et des chercheurs. La délégation du GRETA a aussi rencontré des fonctionnaires des bureaux locaux de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

8. Au cours de la visite, la délégation du GRETA s'est rendue dans un centre pour demandeurs d'asile à Boudry, dans trois foyers pour victimes de la traite, dans les cantons de Berne, Genève et Vaud respectivement, et dans un centre d'urgence pour enfants dans le canton de Saint-Gall.

9. La liste des autorités nationales, des ONG et des autres organisations avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations figure en annexe au présent rapport. Le GRETA leur sait gré des informations reçues.

10. Le GRETA tient à remercier les autorités suisses de leur coopération et en particulier de l'assistance fournie avant, pendant et après la visite par la personne de contact nommée par les autorités suisses, M. Boris Mesaric, responsable du Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants, qui relève de l'Office fédéral de la police (fedpol), et par M. Laurent Knubel, responsable suppléant de ce même service.

⁴ <https://rm.coe.int/greta-2018-16-rq2-che-fr/16808e2c96>

11. Le GRETA a approuvé le projet du présent rapport à sa 34^e réunion (18-22 mars 2019) et l'a soumis aux autorités suisses pour commentaires le 18 avril 2019. La date limite pour soumettre les commentaires était fixée au 19 juin 2019. Une prolongation du délai demandée par les autorités suisses a été accordée jusqu'au 24 juin 2019. Les autorités ont ensuite demandé une nouvelle prolongation, jusqu'à la fin août 2019, laquelle n'a pas été acceptée par le GRETA, compte tenu du fait que l'adoption du rapport final sur la Suisse était prévue pour la 35^e réunion du GRETA (8-12 juillet 2019). Les commentaires des autorités ont finalement été reçus le 3 juillet 2019, peu de temps avant la 35^e réunion du GRETA. Le GRETA a néanmoins pris en compte les commentaires lors de l'adoption du rapport final au cours de cette réunion. Le rapport couvre la situation jusqu'au 12 juillet 2019 ; les développements intervenus depuis cette date ne sont pas pris en considération dans l'analyse et les conclusions qui suivent. Les conclusions présentent un résumé des progrès réalisés, des questions qui réclament une action immédiate et des autres aspects concernant lesquels une action supplémentaire est nécessaire (voir pages 64-71).

II. Principaux faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention par la Suisse

1. Nouvelles tendances en matière de traite des êtres humains

12. La Suisse reste un pays de destination et dans une certaine mesure un pays de transit pour les personnes soumises à la traite. Selon les informations fournies par les autorités suisses, le nombre de personnes identifiées comme victimes de la traite par la police s'élevait à 35 en 2014, 47 en 2015, 90 en 2016, 108 en 2017 et 64 en 2018. Environ 76 % des victimes étaient des femmes. Il y avait 11 enfants parmi les victimes identifiées sur la période 2014-2017. Les autorités suisses ont indiqué que la Thaïlande, la Roumanie et la Hongrie, suivies par la Bulgarie et la Chine, étaient les principaux pays d'origine des victimes identifiées. Plusieurs personnes identifiées comme victimes de la traite étaient aussi originaires de la République dominicaine, du Brésil et du Nigeria. Les données disponibles concernant les victimes identifiées ne sont pas ventilées par type d'exploitation, mais les autorités suisses ont informé le GRETA qu'une adaptation de la statistique policière de la criminalité était prévue afin de le rendre possible à partir de 2020.

2. Évolution du cadre juridique

13. Aucune modification législative directement liée à la lutte contre la traite n'a été introduite depuis le premier rapport d'évaluation du GRETA. Il convient de rappeler que la Suisse est un Etat fédéral composé de 26 cantons qui conservent tous les pouvoirs et compétences non délégués à la Confédération par la Constitution suisse. Chaque canton dispose de ses propres organes législatifs et exécutifs ainsi que de son propre système judiciaire, et est responsable de questions allant de la police et des poursuites à la protection sociale, aux soins de santé et aux politiques sociales. Néanmoins, le Code pénal (CP) suisse, qui criminalise la traite des êtres humains à l'article 182, s'applique dans tout le pays, tout comme le Code de procédure pénale suisse (CPP) et la législation fédérale relative à l'aide aux victimes d'infractions, à la protection extra-procédurale des témoins, à l'entrée et au séjour des étrangers et à l'asile.

14. Le 1^{er} janvier 2019, la loi fédérale sur les étrangers et l'intégrations (LEI ; RS 142.20) est entrée en vigueur. Si aucune modification n'a été apportée aux dispositions réglant le séjour des victimes et témoins de la traite des êtres humains, cette nouvelle loi détermine à l'article 4 les buts poursuivis par la politique d'intégration des personnes étrangères en Suisse et le cadre de la politique d'intégration aux articles 53 et suivants. Les victimes de la traite des êtres humains qui obtiennent un permis de séjour durable en Suisse peuvent bénéficier de ces mesures. Conformément à l'article 55 de la LEI, les besoins particuliers des personnes concernées doivent être pris en considération par les cantons.

15. De plus, le 1^{er} mars 2019, une nouvelle procédure d'asile est entrée en vigueur en Suisse. Dans le nouveau système, une procédure accélérée de traitement des demandes d'asile dans un délai de 140 jours s'applique par défaut et un représentant légal est désigné pour chaque demandeur d'asile dès le début et l'accompagne dans toutes les étapes de la procédure. À leur arrivée en Suisse, les demandeurs d'asile doivent soumettre leur demande dans l'un des six centres fédéraux régionaux pour demandeurs d'asile, où ils peuvent rester pendant 140 jours au maximum (auparavant 90 jours). Environ 60 % des demandes d'asile sont censées être traitées selon une procédure accélérée dans le délai de 140 jours ou, si un autre Etat européen est responsable de la demande d'asile, la procédure Dublin s'applique. Les personnes dont les demandes d'asile nécessitent des précisions supplémentaires sont réparties dans les différents cantons et font l'objet d'une procédure prolongée.

16. La Suisse a ratifié le 28 septembre 2017 le Protocole de 2014 relatif à la convention de l'OIT sur le travail forcé, lequel est entré en vigueur pour la Suisse le 28 septembre 2018.

3. Évolution du cadre institutionnel

17. Le Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) établi en 2003 a poursuivi la coordination de la lutte contre la traite au niveau fédéral jusque fin 2018. Ainsi que cela est expliqué dans le premier rapport du GRETA, l'Organe de pilotage du SCOTT, composé de représentants des autorités fédérales, des autorités cantonales, de trois ONG et de l'OIM Suisse, était l'instance décisionnelle et contrôlait la conception et la mise en œuvre des mesures anti-traite en Suisse⁵. Le Bureau de direction du SCOTT relevait des services centraux de l'Office fédéral de la police (fedpol). Plusieurs groupes de travail thématiques ont été mis en place dans le cadre du SCOTT afin de faciliter la mise en œuvre du plan d'action national. Dans son premier rapport d'évaluation, le GRETA exhortait 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.

18. Au cours de sa deuxième visite d'évaluation en Suisse, le GRETA a été informé qu'il était prévu de remplacer l'Organe de pilotage par une « plateforme contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants », qui ne serait pas dotée de pouvoirs décisionnels. De plus, le Bureau de direction du SCOTT avait été rattaché à la Division prévention policière nationale de la criminalité de fedpol, sous le nom de Service de lutte contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SETT). Le GRETA s'inquiète du fait que ce déclassement apparent de la structure de coordination responsable des activités anti-traite ne résulte en un affaiblissement de la capacité de la Suisse à lutter contre la traite des êtres humains. Il semblerait que ces changements étaient mis en œuvre sans consultation approfondie des parties prenantes concernées. La délégation du GRETA a rencontré des représentants de sept tables rondes cantonales sur la lutte contre la traite des êtres humains (Berne, Genève, Lucerne, Saint-Gall, Tessin, Vaud et Zurich) et un large consensus s'est dégagé sur le fait que des structures de coordination solides au niveau fédéral constituent une condition préalable à une action efficace et globale contre la traite au niveau cantonal.

19. Suite à sa seconde visite en Suisse, le GRETA a décidé d'envoyer une lettre aux autorités suisses, demandant des informations quant aux futures structures institutionnelles de coordination chargées des activités anti-traite. Dans leur réponse, les autorités suisses ont déclaré que la nouvelle plateforme contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants devrait permettre un échange plus régulier des expériences et des expertises entre les divers acteurs concernés, et que le rattachement du nouveau Service contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants à la Division prévention policière nationale de la criminalité de fedpol permettrait de se concentrer davantage sur la prévention et la protection des victimes et de garantir un déploiement et une gestion plus flexibles des ressources. De plus, dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités suisses ont noté que certaines incertitudes et ambiguïtés étaient apparues concernant les rôles, les tâches et les responsabilités des services impliqués dans la lutte contre la traite des êtres humains. Par exemple, l'effet des décisions de l'organe de pilotage du SCOTT en relation avec d'éventuelles décisions contraires de la direction du Département fédéral de justice et police ou du Conseil fédéral n'était pas clarifié. Le 19 novembre 2018, le projet de règlement relatif au fonctionnement de la nouvelle Plateforme contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants a été présenté aux membres de l'organe de pilotage du SCOTT. Il a été convenu de créer un groupe de travail afin de retravailler le projet de règlement. Ce groupe de travail s'est réuni pour la première fois le 3 avril 2019 pour discuter des différents modèles d'organisation et a donné mandat au SETT de développer le modèle d'organisation proposé par fedpol ; la réunion suivante du groupe de travail était prévue le 28 juin 2019. En parallèle, le groupe de travail a demandé à ce que la reprise par fedpol de la responsabilité de l'ensemble des activités du SCOTT, telles qu'établies à l'article 13 de l'Ordonnance sur les mesures de prévention des infractions liées à la traite des êtres humains, soient formellement approuvées par la Cheffe du Département fédéral de justice et police.

⁵ Article 13 de l'ordonnance sur les mesures de prévention des infractions liées à la traite des êtres humains (RS 311.039.3).

20. Certains des groupes de travail créés par l'organe de pilotage, comme ceux sur la traite des enfants et l'exploitation par le travail, semblent avoir interrompu leurs travaux. Au moment de la visite du GRETA, les groupes de travail suivants étaient opérationnels : protection des victimes (en lien avec l'action n° 18 du plan d'action national) ; asile et traite (action n° 19) ; formation (action n° 4); directives et procédures d'identification (action n° 14) ; et établissement de listes de contrôle comportant des indicateurs de la traite (action n° 3). Les autorités suisses ont précisé que le groupe de travail protection des victimes ne s'était plus réuni ces derniers mois, mais qu'il sera à nouveau réuni en 2019 pour finaliser le document qu'il prépare. Le groupe de travail asile et traite a continué à se réunir régulièrement (voir paragraphe 131), tout comme le groupe pour la formation. Le groupe responsable de la préparation d'indicateurs a terminé la révision de la liste d'indicateurs en avril 2019 et celle-ci devrait être validée par la direction de fedpol et traduite dans les différentes langues nationales avant la fin de l'année 2019. D'autre part, le groupe de travail établi pour mettre en œuvre l'action n° 14 du plan d'action s'est réuni à plusieurs reprises avec la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS), donnant lieu notamment à une enquête dans tous les cantons suisses concernant les pratiques relatives à l'identification des victimes de traite des êtres humains par la police. Les résultats de cette enquête sont en cours d'analyse et serviront de base pour l'élaboration des directives. Par ailleurs, la Plateforme d'échange sur les enfants non accompagnés et la traite des enfants, relative à l'action n° 24 du plan d'action national, devait se réunir pour la première fois le 25 juin 2019, sous la direction de l'Association des services cantonaux de migration (ASM).

21. Au niveau cantonal, la coordination de la lutte contre la traite est organisée sous la forme de tables rondes dédiées qui réunissent différents acteurs (police, parquet, services des migrations, services d'aide aux victimes d'infractions et ONG). Leur composition et la fréquence des réunions varient d'un canton à l'autre (en général une fois par an). Le nombre de cantons ayant mis en place des tables rondes (18 sur 26) est resté inchangé. Certains des cantons qui ne disposent pas de tables rondes sur la traite sont de petite taille et comptent peu d'habitants⁶. Les autorités ont informé le GRETA qu'une étude universitaire indépendante a été commissionnée afin d'évaluer si les politiques et dispositifs adoptés dans les cantons sont en adéquation avec les facteurs de risques locaux de la traite des êtres humains. Les résultats de l'étude devraient offrir un éclairage quant à la nécessité de créer des structures cantonales de coordination des activités de lutte contre la traite des êtres humains.

22. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient faire en sorte que la nouvelle plateforme contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants, le Service contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants et les différents groupes de travail établis en application du plan d'action national, soient en mesure d'assurer une coordination efficace des politiques et des mesures contre la traite des êtres humains, en fournissant plus particulièrement des ressources financières et humaines adéquates pour permettre le travail de la plateforme et des groupes de travail, et en continuant l'implication et la consultation de la société civile.

23. En outre, compte tenu des compétences importantes attribuées aux cantons concernant les mesures anti-traite et la protection des victimes, le GRETA considère que les autorités suisses devraient poursuivre leurs efforts pour harmoniser le cadre institutionnel et les structures de coordination de la lutte contre la traite au niveau de la Confédération et des cantons. L'objectif devrait être de renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'ensemble des parties prenantes de la prévention et de la lutte contre la traite sous toutes ses formes, et d'identifier et assister les victimes de la traite sans discrimination, quel que soit leur lieu de résidence en Suisse.

⁶ Les cantons sans tables rondes sur la traite sont Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerhoden (environ 16,100 habitants), Glarus, Graubünden, Jura, Nidwalden, Schaffhausen, Uri (environ 36,300 habitants).

24. Selon les autorités suisses, il n'est pas prévu de nommer un rapporteur national indépendant. De l'avis du GRETA, le principal élément du mécanisme de rapporteur national, au sens de l'article 29, paragraphe 4, de la Convention⁷, devrait être la capacité d'assurer un suivi critique des efforts et de l'efficacité de l'ensemble des institutions de l'État, y compris le coordonnateur national, et à cette fin d'entretenir des échanges constants avec la société civile, les milieux scientifiques et d'autres acteurs pertinents. L'approche fondée sur les droits humains des politiques anti-traite que défend la Convention nécessite un suivi et une évaluation adéquats. La séparation structurelle entre les fonctions exécutives et les fonctions de contrôle permet d'évaluer objectivement la mise en œuvre de la législation, des politiques et des activités anti-traite, d'identifier les lacunes et les insuffisances, et de formuler des recommandations juridiques et politiques de portée générale⁸. **Le GRETA considère que les autorités suisses devraient examiner la possibilité 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, tel que prévu à l'article 29, paragraphe 4, de la Convention.**

4. Plan d'action national

25. À la suite de l'expiration du premier plan d'action national de la Suisse contre la traite des êtres humains pour la période 2012-2014, le SCOTT a mis en place un groupe de travail pour élaborer un nouveau plan d'action. Ce deuxième plan d'action national, qui concerne la période 2017-2020⁹, a été approuvé par le Département fédéral de justice et police en septembre 2016, puis par l'Organe de pilotage du SCOTT le 30 novembre 2016. Dans l'introduction du plan, l'approche générale des autorités suisses pour lutter contre la traite des êtres humains est exposée et il est expliqué comment les recommandations formulées par le GRETA dans son premier rapport ont été prises en considération. Les mesures envisagées sont au nombre de 28, et sont regroupées selon quatre piliers thématiques (prévention, poursuites, protection des victimes et partenariat). Chaque mesure est censée être financée par le service chargé de la mettre en œuvre.

26. Le GRETA salue l'adoption du deuxième plan d'action national et le fait qu'il tienne compte d'un grand nombre des recommandations précédentes du GRETA. Cependant, le GRETA note que les incertitudes sur l'avenir des structures de coordination fédérales (voir paragraphes 18-19) ont retardé la mise en œuvre de certaines des mesures prévues dans le plan, par exemple lorsqu'il s'agit de développer un concept de formation (voir paragraphe 28) ou une plateforme d'échanges sur les enfants non accompagnés et la traite des enfants (voir paragraphe 20). Le GRETA s'inquiète du manque d'informations sur l'organe qui sera chargé de préparer et d'adopter le prochain plan d'action national contre la traite des êtres humains ainsi que sur les services et organisations qui y participeront.

27. Les autorités suisses ont indiqué que l'élaboration du second plan d'action national avait été précédée d'une évaluation du plan d'action précédent, et qu'une évaluation similaire allait être menée à la fin du plan actuel ; toutefois, la méthodologie de l'évaluation restait encore à définir, et notamment en ce qui concerne le fait de savoir si elle devrait être effectuée une organisation externe à l'administration fédérale.

⁷ « Chaque Partie envisage de nommer des Rapporteurs Nationaux ou d'autres mécanismes chargés du suivi des activités de lutte contre la traite menées par les institutions de l'État et de la mise en œuvre des obligations prévues par la législation nationale ».

⁸ Dans ce contexte, voir aussi le rapport de synthèse de la réunion consultative sur le renforcement des partenariats avec les rapporteurs nationaux et mécanismes équivalents, organisée par la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, les 23 et 24 mai 2013 à Berlin.

⁹ Disponible à l'adresse suivante : <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/fr/home/aktuell/news/2017/2017-04-13.html>

28. **Compte tenu de l'absence de rapporteur national, le GRETA considère que les autorités suisses devraient faire effectuer une évaluation indépendante de la mise en œuvre du plan d'action national contre la traite des êtres humains dès son expiration, afin de mesurer l'impact des activités, et servir de base afin de planifier les futures mesures et politiques de lutte contre la traite, et en particulier afin d'élaborer le prochain plan d'action national.**

5. Formation des professionnels concernés

29. Dans son premier rapport, le GRETA considérait que les autorités suisses devraient faire en sorte que tous les professionnels concernés soient périodiquement formés sur la traite et les droits des victimes de la traite dans l'ensemble du pays. En outre, le GRETA considérait que la formation initiale de tout policier devrait comprendre un module sur la traite des êtres humains.

30. L'action n°4 du plan d'action national prévoit le développement d'un concept et d'une stratégie de formation générale et de sensibilisation pour tous les professionnels qui entrent en contact avec les victimes présumées de la traite. Un sondage a été mené en 2017 parmi quelque 30 groupes cibles de 19 cantons en vue de déterminer les besoins de formation, la disponibilité du personnel à suivre une formation et tout obstacle potentiel. Cependant, le travail sur le développement d'un concept de formation a été bloqué. Les autorités de plusieurs cantons ont informé la délégation du GRETA qu'elles attendaient ce concept avant de commencer à mobiliser les ressources et de lancer les activités de formation à leur niveau. Selon les autorités suisses, le travail sur le projet de concept de formation est en cours d'élaboration, et devrait être finalisé et adapté aux changements intervenus dans les structures nationales de coordination pour être en à nouveau soumis au groupe de travail formation d'ici la fin 2019.

31. Quatre formations ont été organisées à l'Institut suisse de police depuis la première évaluation du GRETA : trois formations initiales d'une semaine, du 1^{er} au 5 juin 2015 (30 participants), du 30 mai au 3 juin 2016 (42 participants), et du 14 au 18 mai 2018 (34 participants) respectivement, ainsi que des cours de remise à niveau de trois jours du 8 au 10 mai 2017 (27 participants). Les participants comprenaient des agents de la police judiciaire, des procureurs et des agents des services cantonaux des migrations. En 2018, 34 représentants de la police, des procureurs et des gardes-frontières ont été formés en matière traite des êtres humains.

32. L'action n° 15 du plan d'action national prévoit l'intégration d'un module de formation de base sur la lutte contre la traite dans toutes les écoles de police en Suisse, dans le cadre de la formation initiale des policiers. Les autorités suisses ont précisé que la formation de base des officiers de police est organisée de manière séparée pour chaque concordat de police¹⁰ et certains concordats de police offrent déjà une formation de base sur la traite des êtres humains, comme par exemple le Concordat de police de la Suisse du Nord-Ouest avec l'école commune de Hitzkirch (Lucerne). L'inclusion de la traite des êtres humains dans les examens de la formation de base de la police est une question qui relève de la compétence de l'Institut suisse de police.

33. En 2017, le Secrétariat d'État aux migrations, en coopération avec l'Association des services cantonaux de migration et l'ONG FIZ, a organisé trois ateliers régionaux d'une journée à l'intention des agents des services cantonaux des migrations, avec un total de 57 participants. Les ateliers ont permis d'expliquer l'application de la procédure « Competo », dont l'utilisation est recommandée aux services cantonaux des migrations, de sorte que les victimes de la traite puissent se voir accorder un délai de rétablissement et de réflexion et des permis de séjour de manière harmonisée dans toute la Suisse (voir paragraphes 178).

¹⁰ En Suisse, la coopération policière intercantonale est basée sur des accords appelés « concordats ».

34. L'Office fédéral de la police (fedpol) a organisé un atelier sur l'exploitation par le travail le 24 avril 2017, auquel ont participé une vingtaine de membres des forces de police cantonales, un procureur et deux inspecteurs du travail. Les présentations des études de cas portaient sur l'utilisation d'indicateurs pour l'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail et la nécessité de mener des enquêtes proactives, sur le long terme, pour rassembler des éléments de preuve sur ces cas. Fedpol a organisé un deuxième atelier le 12 juin 2018, auquel ont pris part 94 participants, dont 46 policiers issus de 16 polices cantonales, 14 procureurs et 19 inspecteurs du travail de différents cantons, ainsi que 15 spécialistes du Département fédéral de justice et police. Une brochure sur la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail a été élaborée par la Direction du travail du Secrétariat d'Etat à l'économie et sera publiée dans le courant de l'année 2019 ; cette brochure cible les services d'inspection cantonaux et contient des indicateurs pour détecter les cas de traite, des contacts utiles et des informations sur les droits des victimes.

35. La Haute Ecole de Travail Social de Genève a organisé deux séminaires interdisciplinaires pour les professionnels qui prennent part à la lutte contre la traite, y compris les agents des services cantonaux des poursuites et des migrations, ainsi que ceux de centres de consultation pour victimes d'infractions. Le premier séminaire était une introduction à la lutte contre la traite ; il s'est déroulé le 9 novembre 2015 et a réuni 38 participants. Le deuxième était un séminaire interdisciplinaire de deux jours ; il s'est tenu les 14 et 15 novembre 2016, et 50 personnes y ont assisté.

36. Le 16 décembre 2015, une journée de formation a été organisée à l'intention des juges et des agents du greffe du Tribunal administratif fédéral de Suisse, avec la participation du Secrétariat d'Etat aux migrations et l'ONG FIZ. Environ 60-70 participants ont participé à cette formation.

37. Des juges des tribunaux pour mineurs de Suisse romande et du Tessin ont été initiés au cadre juridique et institutionnel de la lutte contre la traite des êtres humains et les différentes formes de traite des enfants le 25 mai 2018 à Bellinzone (Tessin).

38. D'autre part, à la demande des tables rondes des cantons du Valais et de Neuchâtel, le SETT a organisé des formations dans les cantons en question en novembre 2018.

39. Une campagne de sensibilisation du personnel médical a été lancée en 2018, dans le but d'améliorer l'identification de victimes potentielles, en particulier dans les services d'urgence (voir paragraphe 64).

40. La sensibilisation du personnel consulaire au sein des missions diplomatiques suisses dans le but d'identifier les victimes potentielles de traite fait partie intégrante de la formation des membres du personnel consulaire. En 2018, fedpol a participé à la formation d'agents consulaires avec un module sur la traite des êtres humains, lequel se focalise sur l'examen des demandes de visas.

41. L'association ACT212 (Centre de consultation et de formations contre la traite des personnes et l'exploitation sexuelle) a organisé le 21 septembre 2018 à Berne une formation intitulée "*Loverboy*¹¹ - *A Curious Name for a Brutal Business*" (« Loverboy – un curieux nom pour une entreprise brutale ») destinée aux experts de la lutte contre la traite des êtres humains ainsi qu'aux enseignants, psychologues, parents et autres parties intéressées. Cette formation devrait être dispensée en français en novembre 2019.

42. Le GRETA exhorte les autorités suisses à élaborer et organiser des programmes de formation pour les inspecteurs du travail et les procureurs traitant de cas d'exploitation par le travail.

¹¹ Un proxénète qui prétend être amoureux d'une fille ou d'une jeune femme et la rend dépendante de lui pour la forcer à se prostituer.

43. **Par ailleurs, le GRETA considère que les autorités suisses devraient poursuivre leurs efforts pour veiller à ce que des programmes de formation complets soient organisés de manière systématique et harmonisée dans toute la Suisse pour tous les professionnels concernés, en particulier les policiers, les procureurs, les juges, le personnel des centres de consultation, les fonctionnaires chargés des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière, le personnel chargé de la protection de l'enfance, le personnel éducatif et les professionnels de santé. La pertinence, l'efficacité et la portée de ces programmes devraient être évaluées à intervalles suffisamment réguliers.**

6. Collecte de données et recherche

44. Dans son premier rapport, le GRETA considérait que les autorités suisses devraient perfectionner le système existant de collecte de données sur la traite en recueillant des données statistiques sur les mesures de protection et de promotion des droits des victimes auprès de tous les acteurs clés, dont des ONG spécialisées, et permettant la ventilation des données, y compris en fonction du type d'exploitation.

45. Ainsi que cela est expliqué dans le premier rapport, en Suisse, 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 pour victimes d'infractions communiquent des statistiques sur les victimes de la traite qui ont bénéficié d'un soutien et d'une assistance. Les données provenant de la statistique de la criminalité policière peuvent être ventilées par sexe, âge, pays d'origine et nationalité, mais pas par type d'exploitation. Le SETT est chargé d'analyser les données collectées.

46. Les statistiques sur l'assistance aux victimes contiennent des données collectées par les centres de consultation en vertu de la loi sur l'aide aux victimes qui sont transmises à l'OFS. Les victimes qui contactent directement des ONG spécialisées ne sont pas incluses dans ces statistiques. Il est difficile de savoir si les victimes qui sont assistées par des ONG spécialisées avec les fonds de centres de consultation cantonaux sont comprises dans ces statistiques.

47. En ce qui concerne la statistique policière de la criminalité, l'action n° 10 du plan d'action national prévoit une adaptation du mode de saisie. Selon les autorités, cela permettra de ventiler les données sur la traite par type d'exploitation à partir de 2020.

48. En outre, à la suite des précédentes recommandations du GRETA, l'action n° 11 du plan d'action national prévoit une modification des statistiques sur l'assistance aux victimes, en incluant les données statistiques sur la fourniture d'une assistance par les ONG. L'OFS, qui est le service chargé de la mise en œuvre de cette action, a indiqué que cela nécessite d'établir une liste des ONG spécialisées et de modifier l'ordonnance sur l'enregistrement des statistiques fédérales (RS 431.012.1). Les autorités ont fait référence à leur intention de faire une évaluation de la statistique et de la réviser en collaboration avec la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales, sans toutefois être en mesure d'en préciser le calendrier.

49. **En vue d'établir un socle de connaissances validées sur lequel fonder les futures mesures des pouvoirs publics, le GRETA considère que les autorités suisses devraient continuer de développer et gérer un système statistique complet et cohérent sur la traite, en recueillant des données statistiques fiables auprès de tous les acteurs principaux, y compris les ONG spécialisées, sur les mesures de protection et de promotion des droits des victimes, et permettant une ventilation selon les types d'exploitation. Ce système devrait s'accompagner de toutes les mesures nécessaires pour garantir le respect du droit des personnes concernées à la protection des données personnelles, y compris lorsque des ONG qui travaillent avec des victimes de la traite sont invitées à fournir des informations pour la base de données nationale.**

50. Dans son premier rapport, le GRETA considérait que les autorités suisses devraient mener et encourager des recherches supplémentaires sur la traite en Suisse, en particulier sur la traite aux fins d'exploitation par le travail, la traite des enfants et les tendances parmi les groupes vulnérables, y compris les demandeurs d'asile et les migrants en situation irrégulière, ainsi que la traite interne.

51. Plusieurs études sur la traite des êtres humains et l'exploitation de la prostitution ont été menées ces dernières années sur mandat des autorités suisses. L'Office fédéral de la police a chargé le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population de l'Université de Neuchâtel de mener une étude qualitative sur l'exploitation du travail en Suisse dans le contexte de la traite des êtres humains¹². L'étude, publiée en mars 2016, mettait en évidence les secteurs économiques à risque et les caractéristiques générales des situations d'exploitation (voir paragraphe 63). Une autre étude commandée par la police fédérale, intitulée « Le commerce sexuel : une passerelle vers la traite des êtres humains ? », évalue l'étendue et la structure du marché du travail du sexe en Suisse et étudie les liens entre prostitution et traite des êtres humains¹³.

52. En outre, des travaux universitaires ainsi que d'autres publications universitaires sont réalisés chaque année sur le thème de la traite, ce qui contribue à améliorer les connaissances sur le sujet. Une des études analysait la jurisprudence et le point de vue des victimes et des personnes touchées par la prostitution, la traite et la prostitution forcée en Suisse¹⁴. Une autre publication propose une présentation générale des liens entre traite et asile¹⁵.

53. Par ailleurs, la revue juridique spécialisée ASYL a consacré son numéro 3/2018 aux liens entre traite et asile. Les articles portaient notamment sur la situation des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail dans la procédure d'asile, et la protection des victimes de la traite dans la procédure Dublin¹⁶.

¹² J. Probst/D. Efonyi-Mäder, *Exploitation du travail dans le contexte de la traite des êtres humains*, situation en Suisse 2016 ; disponible à l'adresse suivante : <https://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/aktuell/news/2016/2016-04-06/ber-sfm-menschenhandel-f.pdf>.

¹³ L. Biberstein-M. Killias, *Erotikbetriebe als Einfallstor für Menschenhandel? Eine Studie zu Ausmass und Struktur des Arbeitsmarktes in der Schweiz*, 2015 ; disponible (en allemand) à l'adresse : <https://www.alexandria.unisg.ch/252621/>

¹⁴ C. Baur-Mettler, *Menschenhandel und Zwangsprostitution in der Schweiz. Eine Analyse der Rechtsprechung und die Sicht betroffener Opfer und Prostituiertes*, 2014, disponible à l'adresse suivante : <https://www.schulthess.com/verlag/detail/ISBN-9783725571055/Baur-Mettler-Caroline-Sarah/Menschenhandel-und-Zwangsprostitution-in-der-Schweiz?bpmlang=fr>

¹⁵ N. Frei, *Menschenhandel und Asyl, Die Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Opferschutz im schweizerischen Asylverfahren* (Traite des êtres humains et asile, mise en œuvre des obligations internationales pour la protection des victimes dans le cadre de la procédure d'asile suisse), 2018, disponible à l'adresse suivante : <https://www.nomos-shop.de/Frei-Menschenhandel-Asyl/productview.aspx?product=30361>

¹⁶ N. Frei/A.-L. Graf-Brugère, *L'exploitation au travail en procédure d'asile : obligations positives et qualité de réfugié*, p. 3-14 ; C. Hruschka, *Der Schutz von Menschenhandelsopfern in Dublin-Verfahren*, p. 19-27, disponible à l'adresse suivante : <https://www.staempfliverlag.com/detail/ISBN-2270000219032//ASYL>

54. Dans le cadre de l'action n° 12 du plan d'action national, un rapport sur l'exploitation des enfants en Suisse doit être établi en vue d'actualiser les informations contenues dans le rapport élaboré par l'UNICEF sur ce sujet en 2007. Les autorités suisses ont donné mandat en mai 2019 au Centre Suisse de Compétences pour les Droits Humains (CSDH) d'élaborer une étude indépendante sur cette question. Cette étude est réalisée par l'Université de Berne, laquelle fait partie du CSDH, et doit être remise aux autorités pour la fin de l'année 2020 pour être ensuite publiée.

55. Le GRETA invite les autorités suisses à mener et encourager des recherches supplémentaires sur les questions liées à la traite, car de tels travaux constituent une source d'information importante sur l'impact des politiques menées et peuvent servir de base pour informer sur les futures politiques et mesures. Parmi les domaines dans lesquels des recherches sont nécessaires figurent la traite interne, la traite aux fins d'exploitation par le travail, la traite des enfants et la traite aux fins de mendicité forcée et d'exploitation d'activités criminelles, ainsi que l'utilisation des technologies d'information et de communication en vue de la commission de la traite, y compris la diffusion en direct d'abus sexuels en ligne.

III. Constats article par article

1. Prévention de la traite des êtres humains

a. Mesures visant à sensibiliser à la traite (article 5)

56. Dans son premier rapport, le GRETA notait que les activités de sensibilisation étaient peu nombreuses en Suisse, dépendant de l'initiative individuelle des cantons et considérait que les autorités suisses devraient mener des campagnes d'information et de sensibilisation sur les différentes formes de la traite, en accordant une attention spéciale à la sensibilisation à la traite aux fins d'exploitation par le travail et à la traite des enfants.

57. L'action n° 2 du plan d'action national prévoit diverses actions de sensibilisation destinées au public. Ces actions sont coordonnées par l'OIM Berne et ont pour but d'informer la population sur la traite des êtres humains¹⁷. Il y a en général une mobilisation de sensibilisation autour de la Journée européenne contre la traite des êtres humains (18 octobre), lorsque des semaines d'action contre la traite sont organisées, et différents événements ont lieu dans différents cantons avec la participation des services fédéraux, des institutions cantonales, des organisations internationales, des membres de la société civile et des universités. Par exemple, sous l'égide de 18 acteurs engagés dans la lutte contre la traite en Suisse, des expositions, débats, projections de films, conférences, pièces de théâtre, campagnes d'affichage et autres ont eu lieu en octobre 2015 pour attirer l'attention de la population sur l'existence de la traite dans le pays.

58. En outre, du 17 octobre au 3 novembre 2017, pour la troisième édition des « semaines de lutte contre la traite », 31 activités de sensibilisation liées à 21 différents événements ont eu lieu. Un des messages clés diffusés portait sur la variété des profils des victimes potentielles, qui peuvent être des femmes, des filles, des hommes ou des garçons. L'accent est mis sur l'existence de différentes formes d'exploitation, et en particulier l'exploitation par le travail. Dans l'ensemble, ces actions ont permis de sensibiliser directement plus de 1 700 personnes.

59. Le 18 octobre 2017, un « bus d'information » contenant une exposition itinérante visant à sensibiliser le public à la traite a été lancé conjointement par l'OIM Berne et la Mission des cantons latins pour la lutte contre la traite des êtres humains. Ce projet a bénéficié d'une subvention accordée par fedpol (50 % du budget). Entre octobre 2017 et décembre 2018, le bus d'information a fait 29 arrêts dans 12 cantons différents¹⁸. Les passants étaient invités à monter à bord du bus et à en apprendre davantage sur la traite. L'exposition mobile présentée dans le bus propose des informations sur la traite en Suisse et dans le monde. Sur la base d'histoires vraies, les visiteurs pouvaient découvrir ce qu'est la traite, comment identifier les victimes potentielles et à qui s'adresser en cas de soupçons. Environ 9,000 personnes ont été directement informées de cette manière¹⁹. Le GRETA note qu'un certain nombre d'opinions divergentes ont été exprimées par les interlocuteurs rencontrés au cours de la visite concernant l'efficacité de l'action et de son impact.

60. Selon les informations transmises par les autorités suisses, plus de 90 médias ont au total diffusé des informations sur le thème de la traite au cours des « semaines de lutte contre la traite » 2017-2018.

61. Le projet d'un an « Ouvre les yeux : semaines anti-traite et bus d'information » prévoit la continuation des activités de prévention de l'OI de Berne en 2019 : la coordination de la quatrième édition des semaines anti-traite à l'automne 2019 et la continuation du bus d'information, avec pour cibles spécifiques les écoles (voir paragraphe 90) et les ambassades/dirigeants communautaires. Il est également prévu que le bus se rende dans des régions et villes où il n'avait jusqu'ici pas marqué l'arrêt.

62. Le 18 octobre 2018, l'OIM Berne a organisé une conférence à Genève sur le thème « **Technologie numérique : une opportunité sans précédent pour la prévention de la traite** », en coopération avec le Département fédéral des affaires étrangères. Le but principal de l'évènement était de mettre en avant le potentiel qu'offrent les technologies d'information et de communication en termes d'aide aux victimes de la traite, et de créer une opportunité d'échanges pluridisciplinaires entre les principaux acteurs de la lutte contre la traite et les entreprises technologiques privées basées en Suisse et à l'étranger. Des instruments techniques spécialement conçus pour sensibiliser le public, signaler tout soupçon de traite et améliorer la collecte de données ont été présentés, dont des applications mobiles, des outils de programmation et technologies médico-légales facilitant l'identification, des ciblage et bases de données agrégées, technologie blockchain, et des systèmes de référence en ligne. La conférence a réuni 85 représentants des organisations internationales et du corps diplomatique, ainsi que des experts suisses en matière de lutte contre la traite, et des représentants du secteur privé.

63. L'OIM Berne et le Département fédéral des affaires étrangères ont organisé le 24 juin 2019 à Berne une table ronde internationale sur le thème de la traite des êtres humains et de l'exploitation dans le secteur hôtelier, rassemblant des représentants du gouvernement, des experts internationaux, des ONG et des représentants du secteur hôtelier.

64. Conformément à l'action n° 1 du plan d'action national, une campagne de sensibilisation du personnel médical a été lancée en 2018 dans le but d'améliorer l'identification des situations de traite et des victimes en milieu hospitalier (services d'urgence)²⁰. Fedpol a produit des matériaux (brochures, porte-cartes et un petit film) à distribuer aux autorités cantonales, qui organisent et financent la formation. La campagne de sensibilisation du personnel médical a été présentée aux responsables des tables rondes cantonales contre la traite des êtres humains lors de leur réunion annuelle du 29 novembre 2018 et certains cantons ont prévu d'organiser des sessions sur la campagne en 2019. Le GRETA insiste sur l'importance d'utiliser cette campagne afin d'harmoniser les connaissances via une approche politique intégrée.

¹⁸ <https://www.18oktober.ch/fr/arrêts-de-bus-2017-2018>

¹⁹ Une vidéo résumant les résultats de ces actions est disponible sur le site du projet ainsi que sur celui de l'OIM Berne <https://www.youtube.com/watch?v=dv2uCKp2VIA&feature=youtu.be>

²⁰ <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/fr/home/kriminalitaet/menschenhandel/kampagne.html>

65. Pendant la visite, la délégation du GRETA a rencontré plusieurs organisations de la société civile qui mènent des campagnes de sensibilisation et organisent des formations. À titre d'exemple, l'organisation Astrée, basée à Lausanne (canton de Vaud), a instauré une étroite coopération avec la police, ainsi qu'avec d'autres institutions et organisations de la société civile susceptibles d'être en contact avec des victimes potentielles de la traite et qui les orientent vers Astrée. En 2017, Astrée a organisé des sessions de sensibilisation à l'intention de psychiatres et d'interprètes qui travaillent avec des migrants ainsi qu'un atelier sur la détection des victimes de la traite dans le cadre des formations dispensées à l'Organisation Suisse d'aide aux réfugiés (OSAR).

66. L'association ACT212, basée à Berne, gère un service téléphonique national de déclaration anonyme, dispense des formations (voir paragraphe 121) et mène des actions de sensibilisation. ACT212 a notamment organisé la projection du documentaire « *Verliebt, verführt, verkauft* » (Amoureuse, séduite, vendue) qui aborde le mode opératoire du « loverboy ». Selon les informations reçues, grâce à ces actions, des membres de la famille, des enseignants et des travailleurs sociaux ont appelé le service pour signaler de possibles cas de traite.

67. Le GRETA salue les activités de sensibilisation réalisées en Suisse, en coopération avec l'OIM. Si les initiatives sont censées couvrir l'ensemble du territoire, elles reposent sur la coopération des cantons, laquelle varie.

68. Le GRETA invite les autorités suisses à continuer de développer les actions de sensibilisation afin de prévenir la traite pour différentes formes d'exploitation, en associant les organisations de la société civile et les syndicats, et à organiser des campagnes d'information et de sensibilisation en tenant compte des résultats des recherches et de l'évaluation de l'impact des actions déjà menées.

b. Mesures visant à prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail (article 5)

69. Dans son premier rapport sur la Suisse, le GRETA considérait que les autorités suisses devraient renforcer leur action contre la traite aux fins d'exploitation par le travail et impliquer les syndicats dans l'action anti-traite aux niveaux central et cantonal.

70. Le plan d'action national 2017-2020 comprend des mesures qui ciblent spécifiquement la traite aux fins d'exploitation par le travail. Ainsi, l'action n° 7 prévoit la préparation et la distribution de matériel d'information (brochures) destiné à sensibiliser les inspectorats du travail à la traite (voir paragraphe 34).

71. À la suite de la recommandation du SCOTT, les services cantonaux chargés de superviser le marché du travail ont été intégrés dans les tables rondes cantonales pour la coopération anti-traite. Tous les mécanismes cantonaux de Suisse romande et du Tessin les ont intégrés. La table ronde du canton de Berne a par exemple intégré l'inspection du travail dans son mécanisme et a mis en place un groupe de travail spécifique sur les processus de l'inspection du travail. En Suisse alémanique, la situation varie d'un canton à l'autre. L'étude sur l'exploitation par le travail en Suisse dans le contexte de la traite des êtres humains commandée par fedpol, publiée en 2016 (voir paragraphe 51), préconise l'inclusion systématique des inspectorats du travail dans les tables rondes. Cependant, la mise en place et la composition des tables rondes cantonales pour la coopération contre la traite relèvent des cantons concernés. Afin de promouvoir les bonnes pratiques sur le plan cantonal, le plan d'action national prévoit la réalisation d'une étude externe portant sur les mesures prises par les cantons pour lutter contre la traite des êtres humains (action n° 25).

72. Dans le canton de Genève, un groupe de travail consacré à l'exploitation par le travail, qui inclut le Syndicat Interprofessionnel des Travailleuses et travailleurs (SIT), a été mis en place au sein de la table ronde cantonale. Cela permet aux différents acteurs de partager des informations et la coopération sur la question est bien établie. Un groupe de quatre inspecteurs du travail spécialement formés, dont la mission est de former d'autres inspecteurs, a également été créé. Dans le canton de Vaud, l'inspection du travail avait officiellement rejoint la table ronde ; selon les autorités, l'ensemble des inspecteurs du travail du canton avaient été sensibilisés au moyen de plusieurs sessions d'information, visant à améliorer leur capacité à détecter des cas de victimes potentielles de la traite aux fins d'exploitation par le travail.

73. En outre, dans le canton de Saint-Gall, un groupe de travail sur l'exploitation par le travail a été mis en place. Il est dirigé par un procureur et vise à introduire une nouvelle approche de la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail, par la sensibilisation, la formation et la mise en réseau des acteurs concernés. Dans le canton du Tessin, un centre de compétence dédié spécifiquement à la poursuite des situations d'exploitation par le travail a été créé au sein de la police cantonale en 2016.

74. On recense trois groupes d'organes d'inspection du travail en Suisse. Le premier groupe est composé des inspections cantonales du travail, qui ont pour mission de vérifier la mise en œuvre de la loi sur le travail (LTr ; RS 822.11) et les directives relatives à la protection de la santé et la sécurité au travail. Le deuxième groupe est constitué des services cantonaux chargés de contrôler le travail illégal conformément à la loi concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (LTN ; RS 822.41). Ils reçoivent des dénonciations et contrôlent si les employeurs et les employés respectent leurs obligations en matière d'annonce et d'autorisation relevant du droit des assurances sociales, des étrangers et de l'imposition à la source. Le troisième groupe est composé des organes d'inspection créés en vertu de la loi fédérale sur les travailleurs détachés (RS. 823.20). Les autorités suisses ont souligné que les inspecteurs cantonaux du travail sont chargés de faire appliquer la loi sur le travail et des directives en matière de santé et de sécurité au travail, et que par conséquent, la traite ne relève pas de la compétence des inspecteurs cantonaux du travail. Les inspecteurs du travail qui soupçonnent une affaire de traite au cours d'une inspection doivent le signaler à leur hiérarchie ou à un organe interne indépendant, afin que l'information soit transmise à l'autorité compétente. Dans la pratique, d'éventuels constats relatifs à une situation d'exploitation potentielle seront transmis à la police, soit directement par les inspecteurs du travail, soit par la direction de leurs services. Des contrôles combinés sont fréquemment effectués conjointement avec les autorités cantonales de migration, les autorités chargées du contrôle sanitaire et/ou la police cantonale (voir paragraphe 126).

75. Selon ILOSTAT (base de données de l'Organisation internationale du travail), en 2015, la Suisse avait un taux de 1,3 inspecteurs pour 10000 personnes employées. Les autorités suisses ont indiqué que le nombre de personnes employées dans l'inspection du travail en 2018 était de 221 personnes auprès des autorités cantonales d'exécution, de 56 personnes au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), y compris des inspecteurs et d'autres employés dans le domaine des conditions de travail, et de 277 personnes à la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (Suva). En 2018, les organes d'exécution ont vérifié le respect des conditions de travail et de salaire auprès de 173,000 personnes et dans plus de 42,000 entreprises en Suisse⁷. Au niveau national, 7% des entreprises suisses, 35 % des travailleurs détachés et 31 % des prestataires de services indépendants ont fait l'objet d'un contrôle. En ce qui concerne les entreprises suisses, les taux de sous-enchère salariale relevés par les commissions tripartites cantonales sont restés stables à 13% sur la période 2017-2018, tout comme les taux d'infraction aux salaires minimaux relevés par les commissions paritaires en 2018, à hauteur de 24%. A contrario, les taux ont baissé chez les travailleurs détachés, passant de 16% à 15% de sous-enchère salariale relevée par les commissions tripartites cantonales et de 25% à 21% de taux d'infractions aux salaires minimaux relevés par les commissions paritaires. Les organes d'exécution appliquent une stratégie de contrôle basée sur le risque, ce qui signifie que les secteurs les plus exposés aux risques d'exploitation du travail sont davantage contrôlés. Il s'agit notamment de la restauration, de la construction et des entreprises de placement de personnel. Cela signifie également que les taux de sous-enchère salariale et les taux d'infractions aux salaires minimaux ainsi calculés ne sont dès lors pas représentatifs de la situation globale du marché du travail en Suisse et qu'ils doivent être interprétés avec prudence.

76. Les activités des agences de recrutement et de travail temporaire sont réglementées par la loi sur le service de l'emploi et la location de services (LSE) et ses ordonnances et sont soumises à autorisation. Des mesures d'accompagnement ont été introduites le 1^{er} juin 2004 afin de protéger les travailleurs contre les risques de dégradation des conditions de salaire et de travail suisses. Les mesures d'accompagnement devraient de plus garantir des conditions de concurrence identiques pour les entreprises suisses et étrangères. Conformément à la loi sur les travailleurs détachés (RS 823.20)²¹, les employeurs étrangers qui détachent des travailleurs en Suisse doivent respecter les conditions minimales de salaire et de travail applicables en Suisse. Les employeurs qui enfreignent les dispositions obligatoires de cette loi s'exposent à des sanctions, allant de l'avertissement à l'interdiction pour l'entreprise de proposer ses services, en passant par l'amende administrative.

77. En outre, les autorités suisses ont souligné que les agences de placement doivent remplir certaines conditions pour obtenir l'autorisation d'exercer. L'entreprise doit notamment être inscrite au Registre suisse du commerce, disposer d'un local approprié et ne pas exercer d'autre activité professionnelle pouvant nuire aux intérêts des demandeurs d'emploi ou des employeurs. Les placeurs sont passibles d'une amende de CHF 100,000 au maximum s'ils procurent du travail sans posséder l'autorisation nécessaire ou s'ils placent des étrangers sans observer les prescriptions légales en matière de main d'œuvre étrangère (article 39, paragraphe 1, de la LSE). Quant au client qui fait appel à un placeur non autorisé, il est passible d'une amende de CHF 40,000 au maximum (article 39, paragraphe 2, point a, de la LSE). Le placement direct de l'étranger en Suisse est illicite et donc punissable pénalement, tant pour le placeur étranger que pour son client en Suisse. Il en découle qu'un placeur étranger est tenu de collaborer avec un placeur autorisé sis en Suisse, s'il recrute des travailleurs pour un employeur en Suisse. Le partenaire autorisé en Suisse doit alors garantir un service de placement satisfaisant aux règles de la profession. Par la responsabilisation du client final et du placeur partenaire autorisé, la législation suisse sur le placement tend aussi à protéger efficacement les demandeurs d'emploi recrutés à l'étranger.

78. En 2012, la commission de l'économie et des redevances du Conseil national a décidé de renforcer la responsabilité solidaire existante dans la loi sur les travailleurs détachés (RS 823.20) pour le secteur du bâtiment, du génie civil et du second œuvre, de sorte que la responsabilité civile des contractants soit engagée si les sous-traitants ne respectent pas les conditions de travail et salaires minimaux. Cette coresponsabilité s'étend à l'ensemble des sous-traitants dans la chaîne contractuelle²². Conformément à la décision du Parlement, un rapport a été établi pour évaluer l'efficacité de la règle relative à la responsabilité solidaire cinq ans après son entrée en vigueur, le 15 juillet 2013. Rendu public le 20 juin 2018, le rapport d'évaluation montre que la responsabilité solidaire a rempli ses objectifs : lorsque les entrepreneurs contractants attribuent des mandats de construction à des sous-traitants, ils vérifient que ceux-ci respectent les conditions de salaire et de travail²³. Selon les autorités, la responsabilité solidaire renforcée a conduit les entreprises à se montrer plus prudentes lorsqu'elles sous-traitent des travaux et elle les dissuade avant tout d'enfreindre les dispositions salariales sur les chantiers suisses.

²¹ <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19994599/index.html>

²² Les objectifs de la responsabilité solidaires sont triples. Premièrement, la réglementation vise un effet préventif. Les entrepreneurs contractants doivent sélectionner soigneusement leurs sous-traitants. Deuxièmement, il s'agit de mieux lutter contre les abus concernant les conditions de travail et de salaire dans la chaîne de sous-traitance dans le secteur du bâtiment, domaine à risque en matière de traite des êtres humains. Le troisième objectif est d'améliorer la position concurrentielle des entreprises qui respectent les prescriptions légales en empêchant la concurrence déloyale réalisée au détriment des salaires minimaux.

²³ Lien vers le rapport du Conseil fédéral : <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/52789.pdf>

79. En tenant compte du fait que les travailleurs migrants, et particulièrement ceux en situation irrégulière, sont un groupe vulnérable à la traite, le GRETA a souligné dans son premier rapport la nécessité de prévoir des formations et de l'information sur la traite pour le personnel des services cantonaux chargés de contrôler le travail irrégulier, afin que les victimes potentielles de la traite soient détectées et signalées aux autorités compétentes. À cet égard, les autorités ont mentionné la loi fédérale du 17 juin 2005 concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (LTN) et l'ordonnance afférente à cette loi, qui prévoient différentes mesures visant à mettre en œuvre les obligations en matière d'annonce et d'autorisation liées au travail et relevant du droit des assurances sociales, des étrangers et du droit fiscal, notamment de l'imposition à la source. La loi prévoit notamment les mesures suivantes : allègements administratifs pour la déclaration aux assurances sociales et aux autorités fiscales via l'introduction d'une procédure de calcul simplifiée pour les activités salariées d'importance minimale ; création d'organes cantonaux de contrôle pour lutter contre le travail illégal ; communication des résultats des contrôles entre les autorités et les organes concernés ; création de sanctions supplémentaires, comme l'exclusion des appels d'offres publics et une réduction du montant de l'aide financière publique. Lorsque la LTN est entrée en vigueur, les cantons ont créé des organes cantonaux de contrôle pour lutter contre le travail illégal. Ils reçoivent des dénonciations et vérifient si les entreprises respectent leurs obligations en matière d'annonce et d'autorisation relevant du droit des assurances sociales, des étrangers et de l'imposition à la source. Lorsqu'ils constatent des infractions, ils en informent les autorités compétentes pour les étrangers, les assurances sociales et le fisc.

80. Dans son premier rapport, le GRETA mentionnait des cas signalés de servitude ayant eu lieu chez des particuliers. Les services cantonaux chargés de contrôler le travail illégal ont la possibilité d'inspecter des ménages mais ne le font généralement que lorsqu'il existe d'importants soupçons d'irrégularité. À Genève, l'agence compétente a mis au point un formulaire type pour l'inspection des ménages où travaillent des employés de maison. Celui-ci devrait permettre non seulement de contrôler le respect des normes de travail mais également d'identifier des victimes potentielles de la traite. La délégation du GRETA a été informée pendant la visite que deux inspecteurs du travail qui travaillent avec le SIT à Genève et qui sont chargés d'effectuer des contrôles dans le secteur du travail domestique, ont été spécifiquement sensibilisés aux risques de la traite des êtres humains. Le secteur du travail domestique est largement couvert par le SIT, qui compte parmi ses membres près de 1,000 personnes qui sont recrutées via des contrats directs avec leurs employeurs et non par le biais d'agences. Depuis 2003-2004, le SIT a engagé des travaux sur les droits des personnes sans papiers, ce qui lui a permis de créer des liens avec la communauté des employés de maison.

81. D'autre part, le 21 juin 2017, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche de soutenir les cantons dans le cadre de l'élaboration d'un modèle complétant les contrats-types de travail des travailleurs domestiques, lequel prévoit des réglementations en termes de rémunération des temps de présence et contient d'autres droits des travailleurs, tels que les pauses, un jour et demi de temps de repos par semaine et le droit à un accès Internet. Les cantons examineront la reprise de ces dispositions dans leurs contrats-types de travail et décideront des prochaines étapes.

82. De plus, afin de réduire la vulnérabilité des travailleurs migrants et le risque de servitude domestique ayant lieu chez des particuliers, des centres de consultation pour migrants « sans papiers » ont été mis en place par des ONG dans les cantons d'Argovie, Bâle-Ville, Berne, Fribourg, Genève, Lucerne, Tessin, Valais, Vaud et Zurich. Un site internet et une brochure d'information éditée par le syndicat UNIA et les centres pour sans-papiers permettent d'informer et d'orienter les migrants en situation irrégulière vers les centres de consultation.

83. Ainsi que cela est expliqué dans le premier rapport, les conditions de travail des employés de maison recrutés à l'étranger par des membres de la communauté diplomatique sont régies 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 facilités²⁴. Les contrats des employés de maison doivent être rédigés selon un contrat-type et être signés avant l'arrivée en Suisse de la personne. Les contrats sont vérifiés par les fonctionnaires du consulat suisse au cours de l'entretien individuel, lequel est obligatoire pour obtenir le visa d'entrée sur le territoire suisse. Au cours de cet entretien, les employés de maison 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, qui les informent de la possibilité qu'ils ont de 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. Néanmoins, des ONG ont indiqué que les diplomates trouvent des moyens de contourner ces directives en faisant passer les employés de maison pour des membres de la famille afin de les faire venir en Suisse. En outre, des ONG ont signalé des cas dans lesquels la médiation du Bureau de l'Amiable Compositeur s'est soldée par un échec.

84. Le GRETA insiste sur la nécessité de créer des partenariats solides avec le secteur privé en vue d'augmenter l'action contre la traite aux fins d'exploitation par le travail forcé (voir aussi paragraphe 108).

85. Tout en saluant les mesures législatives et pratiques déjà prises, **le GRETA considère que les autorités suisses devraient intensifier leurs efforts pour prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail, et en particulier :**

- **sensibiliser le grand public et, de façon ciblée, les travailleurs migrants, aux risques de la traite aux fins d'exploitation par le travail ;**
- **sensibiliser tous les professionnels pertinents, y compris les inspecteurs du travail, le personnel des autres agences d'inspection, les agents des services de détection et de répression, les procureurs et les juges, sur la traite aux fins d'exploitation par le travail et sur les droits des victimes d'une telle exploitation ;**
- **mettre en place des mécanismes effectifs pour permettre aux travailleurs migrants en situation irrégulière de porter plainte contre des employeurs qui ne respectent pas les règles de travail et d'obtenir des recours effectifs sans crainte de voir leurs données à caractère personnel ou d'autres informations communiquées aux services de l'immigration à des fins de contrôle et de répression de l'immigration irrégulière.**

86. **En outre, le GRETA exhorte les autorités suisses à étendre le mandat des inspecteurs du travail afin que celui-ci couvre la détection des cas de traite, et de renforcer leurs capacités en ce sens (voir aussi paragraphe 139).**

²⁴ Voir paragraphe 112 du premier rapport du GRETA sur la Suisse.

c. Mesures visant à prévenir la traite des enfants (article 5)

87. Dans son premier rapport, le GRETA a recommandé aux autorités suisses de mener des campagnes d'information et de sensibilisation sur les différentes formes de traite, en accordant une attention particulière à la traite des enfants.

88. Selon les autorités, compte tenu du contexte suisse, et notamment du très faible nombre de cas de traite impliquant des enfants, ainsi que du fait que les enfants victimes sont presque toujours issus de la migration, une sensibilisation systématique des enfants aux dangers de la traite dans les écoles suisses n'est pas nécessaire. Toutefois, le problème particulier des victimes des « loverboys » est pris au sérieux par les autorités suisses du fait de l'ampleur du phénomène en Europe. Des mesures de prévention et de sensibilisation ciblées sont examinées, mais la difficulté provient notamment du manque d'informations sur l'étendue et les caractéristiques du phénomène en Suisse (voir aussi paragraphe 66).

89. Dans plusieurs cantons, les services de protection de l'enfant et de l'adulte sont membres des tables rondes de coopération contre la traite et participent aux actions de sensibilisation organisées par les tables rondes cantonales, ainsi qu'aux formations organisées par le SCOTT et la Mission latine contre la traite des êtres humains. C'est notamment le cas du Service de la protection des mineurs du canton de Genève. Les formations interdisciplinaires sur la lutte contre la traite organisées en Suisse romande s'adressent à tous les professionnels concernés par la traite, y compris les professionnels qui travaillent avec des enfants. La participation à cette formation repose sur une base volontaire.

90. Le bus d'information susmentionné proposait notamment un coin d'information et un film sur la traite des enfants en Suisse. Suite au succès du bus d'information dans les universités, lycées et écoles professionnelles, l'OIM Berne et ses partenaires ont décidé de reconduire l'expérience dans le cadre d'une nouvelle phase du projet du bus en 2019, en se focalisant sur la sensibilisation dans les écoles des enfants âgés de 15 ans et plus. D'autre part, dans le cadre des semaines anti-traite 2019, un concours de créations visuelles sur le thème de l'exploitation par le travail a été lancé par l'OIM de Berne, avec pour titre « L'art contre la traite des êtres humains ». Le concours vise en particulier les étudiants (15 ans et plus)²⁵.

91. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), qui est composée de représentants des services sociaux de tous les cantons, a émis des recommandations sur les enfants non accompagnés dans le système d'asile, soulignant l'importance de sensibiliser et de former toutes les personnes en contact avec de tels enfants et de sensibiliser les enfants eux-mêmes aux risques de la traite. Il est également recommandé de prendre des mesures et de créer des structures permettant de prévenir la traite et d'empêcher la disparition d'enfants non accompagnés²⁶.

²⁵ <https://www.18oktober.ch/en/competition>

²⁶ Recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) relatives aux enfants et aux jeunes mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile (Recommandations MNA), http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Empfehlungen/2016.05.20_MNA-Empf_sw_f.pdf

92. Le GRETA est préoccupé par des informations concernant la situation à la frontière sud de la Suisse (Côme-Chiasso), notamment durant l'été 2016. Selon des rapports de la société civile, 4,649 enfants non accompagnés ont été transférés vers des autorités étrangères en 2016 sans procédure appropriée et sans qu'un tuteur légal leur ait été désigné aux fins de la procédure. Des douzaines d'enfants non accompagnés ont aussi été renvoyés immédiatement en Italie, sans désignation d'un tuteur légal, car ils auraient fait de fausses déclarations sur leur âge et auraient affirmé être plus jeunes pour bénéficier d'une assistance spéciale. Dans certains cas, les enfants non accompagnés n'ont pas été autorisés à demander l'asile en Suisse car des garde-frontières ont indiqué que certains se trouvaient déjà au point de contrôle à la frontière suisse avant et ne voulaient pas demander l'asile initialement, mais un transfert vers l'Allemagne, ce qui rendait leur demande d'asile ultérieure non plausible. D'autres sources décrivent des situations similaires d'enfants renvoyés en Italie sans avoir eu accès à un interprète ou à toute autre forme d'assistance, en vertu d'un accord bilatéral signé à Rome en 1998, et malgré leur souhait exprès de demander l'asile en Suisse²⁷. Des préoccupations ont également été soulevées concernant la situation à la frontière à Brig, en raison de l'absence d'hébergement convenable pour les enfants non accompagnés. Les autorités suisses ont indiqué que sur les 4,649 enfants en question, moins de la moitié étaient des enfants non accompagnés, et que plus de 40% ont déclarés être âgés de plus de 17 ans. Selon les autorités, en cas des problèmes linguistiques, il est fait appel au service national de traduction téléphonique qui relève de l'Office fédéral de la santé.

93. Conformément à l'article 64, paragraphe 4, de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, les autorités cantonales compétentes désignent immédiatement une personne de confiance chargée de représenter, au cours de la procédure de renvoi, les intérêts de l'enfant étranger non accompagné. Cependant, le GRETA a été informé du fait que les garde-frontières suisses rencontrent des difficultés s'agissant d'assurer la désignation d'un représentant, en particulier dans le canton du Tessin.

94. En outre, selon les statistiques du SEM, 556 « départs non contrôlés » d'enfants ont été recensés en Suisse en 2017. Selon les informations communiquées au GRETA par les organisations de la société civile, ces cas concernent pour l'essentiel des enfants érythréens, en raison du durcissement de la réglementation sur les migrations envers les Erythréens. Certains d'entre eux réapparaissent en Allemagne ou dans d'autres pays européens, alors que d'autres restent portés disparus. La crainte d'être extradés, ainsi que l'incapacité de se rendre dans un autre pays européen par des voies légales pour rejoindre des membres de leur famille conduisent un grand nombre d'entre eux à entrer dans la clandestinité, où ils sont exposés aux risques d'exploitation et de traite. Les autorités suisses ont souligné que la protection des enfants non accompagnés avait été renforcée avec l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure d'asile, le 1er mars 2019, par l'attribution systématique d'une personne de confiance, agissant également comme représentant légal, dès le début de la procédure. Les autorités migratoires n'auraient pas connaissance de cas d'enfants identifiés comme étant des victimes de traite des êtres humains qui auraient disparus.

95. Le GRETA exhorte les autorités suisses à renforcer leurs efforts pour prévenir la traite des enfants non accompagnés ou séparés en adressant le problème de disparition de ces enfants, en particulier en leur octroyant un logement convenable et sûr, une surveillance adéquate, ainsi qu'en effectuant systématiquement des enquêtes de police dans les cas de disparitions d'enfants non accompagnés ou séparés, et en renforçant les systèmes de suivi et d'alerte sur les signalements d'enfants disparus.

²⁷ https://www.swissinfo.ch/fre/rapport-d-intersos_pour-les-migrants-mineurs--c-est-le-jeu-de-l-oie/43867134

96. **Par ailleurs, le GRETA considère que les autorités suisses devraient prendre des mesures supplémentaires pour prévenir la traite des enfants. Elles devraient notamment :**

- **sensibiliser le public aux risques et aux différentes manifestations de la traite des enfants (y compris l'exploitation de la mendicité, de la criminalité forcée, et les mariages précoces, les mariages d'enfants et les mariages forcés) ;**
- **sensibiliser et former les enseignants, le personnel éducatif et les professionnels de la protection de l'enfance et de la santé dans tout le pays, dans le domaine de la traite et de ses différentes formes, et mettre en place des programmes de sensibilisation à la question de la traite dans les établissements scolaires ;**
- **intégrer la prévention de la traite dans la formation de toutes les personnes travaillant avec des enfants non accompagnés ou séparés, en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant ;**
- **intégrer la prévention de la traite dans la formation sur la sécurité en ligne.**

d. Mesures visant à prévenir la traite aux fins de prélèvement d'organes (article 5)

97. Le GRETA note que, si la traite des êtres humains aux fins de prélèvement d'organes, telle qu'elle est définie par la Convention, et le trafic d'organes, tel qu'il est défini par les articles 4 à 8 de la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains²⁸ sont des infractions distinctes, ces deux phénomènes sont cependant causés par des facteurs semblables, tels que le manque d'organes à transplanter pour satisfaire la demande et les difficultés économiques et autres qui placent des personnes dans une situation de vulnérabilité. Par conséquent, les mesures de prévention du trafic d'organes peuvent contribuer à prévenir la traite aux fins de prélèvement d'organes, et réciproquement²⁹. Parmi les mesures préventives nécessaires, le GRETA souligne l'importance d'établir un système national solide et transparent pour le prélèvement et la transplantation d'organes humains, et la nécessité d'assurer la formation des professionnels de santé. Le GRETA souligne aussi l'importance de mener systématiquement une enquête approfondie en présence d'informations ou de soupçons concernant un cas de traite aux fins de prélèvement d'organes, en accordant une attention particulière à l'abus de la situation de vulnérabilité du « donneur » et en veillant à ce que celui-ci soit considéré comme une victime de la traite.

98. Les autorités suisses ont pris des mesures législatives pour prévenir la traite aux fins de prélèvement d'organes, en adoptant des lois et des règlements sur les transplantations et le prélèvement d'organes, dont les conditions entourant la procédure de don de donneurs vivants (information/consentement, évaluation/sélection, suivi et enregistrement) et les critères retenus pour la délivrance d'autorisations aux centres de don de donneurs vivants. Elles comprennent la loi sur la transplantation RS 810.21³⁰ et l'ordonnance sur la transplantation RS 810.211³¹. En vertu de l'article 27 de la loi sur la transplantation, seuls les centres de transplantation habilités par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) sont autorisés à transplanter des organes et aucune permission n'est requise pour ces centres. Le prélèvement d'organes est toutefois soumis à une obligation d'annoncer à l'OFSP.

²⁸ Ouverte à la signature à Saint-Jacques de Compostelle, le 25 mars 2015.

²⁹ Voir Conseil de l'Europe/Nations Unies, *Trafficking in organs, tissues and cells and trafficking in human beings for the purpose of the removal of organs*, 2009, notamment aux pages 55-56 ; OSCE, *Trafficking in human beings for the purpose of organ removal in the OSCE region*, document de travail de l'OSCE (Occasional Paper) n° 6, 2013.

³⁰ Articles 12 à 15c (dispositions encadrant le prélèvement d'organes et le suivi des donneurs), articles 16 à 23 (dispositions encadrant l'attribution des organes) et articles 24 à 29 (obligations d'annoncer les prélèvements et régime de l'autorisation).

³¹ Articles 9 à 12f et 15a à 15c.

99. Conformément à l'ordonnance sur la transplantation, le service chargé du suivi des donneurs vivants est le Registre suisse des donneurs vivants et celui qui contrôle les receveurs est la Swiss Transplant Cohort Study. La liste d'attente est gérée par le Service national des attributions (Swisstransplant) conformément à l'article 19 de la loi sur la transplantation.

100. En outre, les professionnels concernés trouvent aussi des orientations dans les Directives de l'Académie Suisse des Sciences médicales : Don d'organes solides par des personnes vivantes.

101. Le 10 novembre 2016, la Suisse a signé la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes (STCE n° 216) et s'apprête à la ratifier.

102. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient veiller à ce que les professionnels de santé et les administrations des hôpitaux qui participent à la transplantation d'organes et les autres professionnels concernés aient connaissance des indicateurs de la traite aux fins de prélèvement d'organes et reçoivent des instructions sur la manière de traiter ces cas.

e. Mesures visant à décourager la demande (article 6)

103. Dans son premier rapport, le GRETA considérait que les autorités suisses devraient poursuivre leurs efforts destinés à décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite, quelle que soit la forme d'exploitation, 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.

104. Les activités de sensibilisation mentionnées aux paragraphes 57-59 avait comme l'un de leurs objectifs de décourager la demande. A l'aide de documentations, de vidéos, de brochures et d'expositions, expliquant les éléments de la traite et les illustrant avec des histoires de victimes de différentes formes d'exploitation, les campagnes contribuent à décourager la demande en sensibilisant le public général aux situations de personnes dont les services peuvent être recherchés³². En outre un site web a été développé informant les clients de la prostitution des signes qui devraient susciter des soupçons de traite et de la manière de réagir³³.

105. Le 9 décembre 2016, le Conseil fédéral a adopté un rapport présentant un plan d'action national pour la mise en œuvre des principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme³⁴. L'objectif du rapport est, entre autres, d'améliorer la cohérence et les synergies entre la lutte contre la traite basée sur les droits de l'homme et les Principes directeurs des Nations Unies, et cela inclut un soutien au dialogue politique indépendant mené par la Rapporteuse spéciale sur la traite des personnes, en particulier les femmes et les enfants, en vue de prévenir les risques de traite des êtres humains dans les chaînes de valeur³⁵. Dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'action national entreprises et droits de l'homme, le Secrétariat d'Etat à l'économie et le Département fédéral des affaires étrangères ont publié en mai 2019 une brochure destinée aux PME suisses, donnant à ces dernières un aperçu pratique des opportunités et des défis d'une gestion d'entreprise responsable et fournit les lignes directrices internationales et nationales en la matière pour intégrer les questions relatives aux droits de l'homme dans la gestion de l'entreprise.

106. Conformément à l'action n° 6 du Plan d'action national 2017-2020, le sujet de la traite des êtres humains sera traité avec les associations faitières de l'économie et les grandes entreprises lors des événements consacrés à l'économie et aux droits humains.

³² <https://www.18oktober.ch/en/counter-trafficking-weeks>

³³ <http://www.verantwortlicherfreier.ch/en/index.html>

³⁴ <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-64884.html>

³⁵ <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/48579.pdf>

107. Dans le cadre de l'attribution de marchés publics par la Confédération, les soumissionnaires doivent observer les dispositions relatives à la protection des travailleurs et aux conditions de travail, et garantir l'égalité de traitement entre hommes et femmes sur le plan salarial. De telles dispositions existent également dans les lois cantonales. L'ordonnance sur les marchés publics précise notamment que, si la prestation est exécutée à l'étranger, le soumissionnaire respecte au minimum les conventions fondamentales de l'OIT, ce qui comprend la lutte contre le travail forcé (article 7, alinéa 2, Ordonnance sur les marchés publics, RS 172.056.11).

108. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient adopter et consolider des mesures législatives, administratives, éducatives, sociales, culturelles ou autres pour décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite aux fins de toutes les formes d'exploitation, en partenariat avec la société civile, les syndicats et les médias. Les autorités devraient notamment :

- **mettre en œuvre, dans les établissements scolaires, des programmes éducatifs qui soulignent l'importance de l'égalité entre les femmes et les hommes et du respect de la dignité et de l'intégrité de tout être humain, et qui expliquent les conséquences de la discrimination fondée sur le genre ;**
- **attirer l'attention sur les risques de traite et d'autres formes de violence sexuelle et fondée sur le genre liés à la prostitution, et renforcer les campagnes de sensibilisation à ces risques en s'adressant en particulier aux hommes et aux garçons ;**
- **sensibiliser à la responsabilité et au rôle important des médias et de la publicité dans la lutte contre la demande qui alimente la traite ;**
- **mettre en place des programmes d'aide aux personnes qui souhaitent sortir de la prostitution ;**
- **collaborer étroitement avec les syndicats, la société civile et le secteur privé pour sensibiliser à la traite aux fins d'exploitation par le travail, prévenir la traite dans les chaînes d'approvisionnement et renforcer la responsabilité sociale des entreprises, en s'inspirant des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme³⁶ et de la Recommandation CM/Rec(2016)3 sur les droits de l'homme et les entreprises³⁷.**

f. Mesures aux frontières (article 7)

109. Dans son premier rapport, le GRETA invitait les autorités suisses à poursuivre leurs efforts concernant la détection de cas de traite dans le contexte des contrôles aux frontières en associant le Corps des gardes-frontières à la lutte contre la traite et à la coopération avec les pays voisins.

110. Ainsi qu'il est expliqué dans le premier rapport du GRETA, 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. Simultanément, si un soupçon 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.

111. Les autorités ont indiqué que les possibilités d'identifier les victimes ou les auteurs de la traite à la frontière sont très restreintes, d'une part, parce que l'entrée en Suisse pour exercer la prostitution est

³⁶ http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf

³⁷ Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres aux États membres sur les droits de l'homme et les entreprises, adoptée par le Comité des Ministres le 2 mars 2016, lors de la 1249^e réunion des Délégués des Ministres.

légale, d'autre part, parce que les victimes potentielles ne sont pas nécessairement déjà en situation d'exploitation lorsqu'elles passent la frontière, ou ne savent encore rien de ce qui les attend. Néanmoins, une série de mesures aux frontières ont été prises pour contribuer à prévenir la traite lors des contrôles aux frontières. Ainsi, le personnel de la police cantonale à la frontière extérieure de Schengen à l'aéroport de Zürich est formé pour reconnaître les comportements inhabituels ou suspects. Les réponses données par les personnes entrant sur le territoire suisse au guichet (1^{re} ligne de contrôle) font l'objet d'une évaluation de crédibilité ; en cas de d'incohérences, la personne est remise à la deuxième ligne de contrôle, où des clarifications approfondies sont effectuées. Les auteurs peuvent être identifiés grâce aux inscriptions enregistrées dans les différents systèmes de recherche informatisés (RIPOL/SIS) ou le système interne (Greko NG). En outre, des actions spéciales peuvent être entreprises en fonction de la situation et de l'analyse des risques.

112. Il convient de se référer au paragraphe 92 concernant les enfants non accompagnés transférés à des autorités étrangères lors de leur entrée dans le pays via la frontière Sud avec l'Italie. Un nouvel élément important concernant la frontière avec l'Italie dans le sud du pays réside dans l'entrée en vigueur au 1^{er} novembre 2016 de l'accord de coopération policière et douanière avec l'Italie, qui définit un cadre de coopération, y compris sur la traite des êtres humains et le trafic des migrants, et prévoit de nombreuses formes de coopération, y compris dans le domaine des passeports et autres documents de voyage, visas, cachets d'entrée ou de sortie, afin d'identifier les faux documents. En 2015 a été institué un « Groupe interforce pour la répression des passeurs », composé de la police cantonale tessinoise, de la Police fédérale, de gardes-frontières et d'agents allemands et italiens. En janvier 2018, en raison de la baisse du nombre de migrants, le groupe a été ajusté. Actuellement, le fonctionnement du GIRP est assuré à 100 % par les agents de la police cantonale tessinoise (Section TESEU-GIRP). La section TESEU fait partie de la police judiciaire et s'occupe de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle et d'exploitation par le travail, ainsi que du trafic de migrants, en particulier à Chiasso. Cette section est aussi responsable des contrôles administratifs et de la poursuite des délits liés à la prostitution.

113. Les autorités suisses participent également aux opérations transfrontalières de FRONTEX. Une unité spécialisée de la police de l'aéroport examine les données des passagers avant l'atterrissage pour effectuer un profilage et une analyse des risques. En cas d'anomalies ou d'indices en relation avec la migration illégale, le trafic de migrants, la traite des êtres humains ou le trafic de stupéfiants, des contrôles supplémentaires ou des mesures d'observation sont mis en place.

114. Le 27 juin 2018, une table ronde internationale a été organisée par le Département fédéral des affaires étrangères et l'OIM Berne ainsi que par des acteurs cantonaux et fédéraux afin de discuter de l'identification des victimes par le personnel au sol et les compagnies aériennes³⁸. Elle a abouti à la formulation de recommandations concrètes à l'attention des compagnies aériennes, mais également en vue de l'établissement d'un mécanisme d'orientation à l'aéroport de Zurich. Dans la continuité de la table-ronde, SWISS International Air Lines a mis en place une Task Force pour travailler à la sensibilisation de son personnel.

³⁸ "How can aviation contribute to combatting human trafficking?", disponible à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/annexe-7-international-round-table-zurich-airport-27-06-2018-eng/16808e2c8f>

115. S'agissant des migrations légales en Suisse, les possibilités, les procédures et les dispositions juridiques dépendent du fait que la personne migrante provient d'un pays européen concerné par l'accord sur la libre circulation des personnes signé par la Suisse et l'Union européenne ou qu'elle provient d'un État tiers. Pour les ressortissants des pays concernés par cet accord qui souhaitent immigrer en Suisse en vue d'exercer une activité lucrative, la libre circulation des personnes englobe le droit d'entrer en Suisse, d'y séjourner, d'y accéder à un emploi ou de s'y établir comme indépendant³⁹. Les ressortissants des États tiers peuvent être admis en vue d'exercer une activité lucrative à condition que son admission serve les intérêts économiques de la Suisse, que son employeur suisse ait déposé une demande, ou, dans le cas des indépendants, que les conditions financières et les exigences relatives à l'exploitation de l'entreprise soient remplies et que les conditions fixées aux articles 20 à 25 de la loi sur les étrangers soient remplies. Les autorisations accordées sont soumises à un contingentement annuel.

116. Le GRETA invite les autorités suisses à poursuivre leurs efforts visant à détecter et prévenir la traite par des mesures de contrôle aux frontières, notamment en :

- **prenant des dispositions pour renforcer la capacité de toutes les autorités compétentes à déceler les signes de traite chez les personnes arrivant en Suisse et pour garantir un accès rapide et effectif aux services d'assistance et de protection ;**
- **communiquant des informations aux ressortissants étrangers qui demandent l'asile ou entrent de façon irrégulière dans le pays, dans une langue qu'ils comprennent, au sujet des risques de traite, de leurs droits et des services auxquels ils peuvent s'adresser pour obtenir des conseils et une assistance juridique. Le GRETA renvoie dans ce contexte aux Principes et directives recommandés sur les droits de l'homme aux frontières internationales (2014) du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH)⁴⁰.**

2. Mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes, en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes

a. Identification des victimes de la traite (article 10)

117. Dans son premier rapport, le GRETA exhortait les autorités suisses à veiller à ce que toutes les victimes de la traite soient correctement identifiées, en particulier en s'assurant qu'une procédure formalisée d'identification des victimes, comprenant des indicateurs et outils communs soit appliquée dans tout le pays, et en renforçant l'identification des victimes parmi les travailleurs migrants et les demandeurs d'asile.

118. Il n'existe pas de processus centralisé pour l'identification formelle des victimes de la traite en Suisse. La lutte contre la traite, y compris l'identification des victimes, est organisée au niveau cantonal. Dans la plupart des cantons, les tables rondes servent de mécanisme d'orientation des victimes et toute organisation participante (police, procureurs, services d'assistance aux victimes et ONG) peut signaler un cas de victime présumée de la traite. Les professionnels concernés qui détectent des indicateurs de la traite sont tenus d'orienter les victimes présumées vers les services d'assistance spécialisés qui sont gérés dans le cadre des mécanismes cantonaux de coopération contre la traite. Les décisions relatives à l'identification sont prises par les autorités cantonales compétentes qui participent aux tables rondes. Cependant, comme indiqué précédemment, huit cantons restent dépourvus de tables rondes et par conséquent, l'approche de l'identification des victimes reste fragmentée.

³⁹ Pour une présentation générale de la libre circulation des personnes avec l'UE, prière de se référer à la fiche d'information du SEM : <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/eu/fza/personenfreizuegigkeit/factsheets/fs-uebersicht-fza-f.pdf>

⁴⁰ http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines_FR.pdf

119. Une liste d'indicateurs de la traite a été dressée dans le cadre du SCOTT et a été distribuée à l'ensemble des tables rondes cantonales chargées de la lutte contre la traite. Elle est également utilisée par les services fédéraux susceptibles d'entrer en contact avec des victimes de la traite. Les autorités suisses ont informé le GRETA que la révision de la liste d'indicateurs avait été achevée en avril 2019, mais que la nouvelle liste devait encore être approuvée par fedpol, puis traduit dans les différentes langues nationales.

120. L'action n° 14 du plan d'action national prévoit d'élaborer des lignes directrices et des procédures d'identification des victimes de la traite à l'intention de la police, dans le cadre de la coopération interinstitutionnelle. Il est prévu qu'un groupe de travail constitué par la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse mette au point un instrument exposant les bonnes pratiques, étayées par des exemples (voir paragraphe 20). Les autorités suisses ont informé le GRETA qu'une enquête avait été effectuée dans tous les cantons suisses, dans le cadre de la thèse d'une étudiante de l'Université de Berne, en collaboration avec la police cantonale et la police de la ville de Zurich et avec la participation des ONG, afin de répertorier les bonnes pratiques en matière d'identification des victimes de la traite par la police. Cette enquête servira à édicter des lignes directrices qui devraient contribuer à l'harmonisation des pratiques d'identification des victimes de la traite entre les différents cantons.

121. Comme noté dans le premier rapport du GRETA, une ligne téléphonique donnant des informations aux victimes de la traite (0800 20 80 20), est gérée par le service juridique du Centre social protestant (CSP) de Genève, avec le soutien de fonds privés, et couvre le canton de Genève ainsi que la partie francophone de la Suisse. Une campagne d'information cantonale faisant de la publicité pour la ligne téléphonique de secours a été menée pendant neuf mois en 2017-2018. D'après le CSP, la campagne d'information a conduit à une augmentation des appels reçus. En 2015, l'association ACT212 basée à Berne a créé une ligne d'appel similaire (0840 212 212), qui fonctionne dans tout le pays. ACT212 a observé une augmentation des appels sur la ligne à la suite des campagnes et conférences.

122. Certaines polices cantonales disposent d'unités spécialement chargées de la prévention et de l'analyse de la prostitution (*Milieuauklärung*). Si la situation le permet, des entretiens ciblés sont recherchés avec les personnes vulnérables pour les informer des possibilités existantes au niveau de l'aide aux victimes et des poursuites pénales. Dans certains cantons, cette tâche est confiée contractuellement à des ONG spécialisées. À Zurich, le service de police spécialisé dans la lutte contre la traite comprend deux agents qui se rendent régulièrement dans les lieux où la prostitution a lieu. En outre, l'équipe est composée de deux agents chargés de l'aide aux victimes, de trois enquêteurs, et de trois agents qui s'occupent de la surveillance des télécommunications. Il existe des unités de police similaires dans d'autres cantons, comme celui de Vaud (CIPRO) et de Genève (Brigade de lutte contre la traite et la prostitution illicite, BTPI).

123. La question de l'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail a été examinée dans une étude sur l'exploitation par le travail qui avait été commandée dans le cadre du premier plan d'action national (voir paragraphe 51). L'étude a porté sur quatre cantons (Berne, Genève, Tessin et Zurich) et a mis en évidence certains secteurs à risque. Le secteur du bâtiment semble représenter le risque le plus élevé dans les quatre cantons, avec un nombre de cas particulièrement élevé à Zurich. Un autre secteur à risque est celui de la restauration et de l'hôtellerie. Des cas d'exploitation aux fins de travail domestique sont avant tout signalés dans le canton de Genève. L'exploitation serait également pratiquée dans le secteur agricole, bien que dans une moindre mesure. Les auteurs ont conclu qu'il existe peu de mesures pour combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail en Suisse. Les experts interrogés par les chercheurs ont considéré que la coopération avec les services de l'emploi et les partenaires sociaux devrait être renforcée car ils se trouvent dans la meilleure position pour détecter l'exploitation. Selon l'étude, les spécialistes interrogés ont souligné que l'élaboration d'une stratégie adaptée au niveau cantonal pour lutter contre la traite aux fins d'exploitation par le travail dépend de l'engagement des acteurs clés au sein de l'administration publique et des ONG, de l'expertise des procureurs, des policiers et des services d'aide aux victimes, ainsi que de la disponibilité des ressources et d'une volonté politique. Parmi les autres recommandations figuraient le renforcement de la coopération et du travail en réseau entre les différents acteurs, des formations supplémentaires, et l'élaboration d'une liste d'indicateurs permettant d'identifier les victimes potentielles.

124. Dans l'actuel plan d'action national, certaines mesures ciblent spécifiquement la traite aux fins d'exploitation par le travail. L'action n° 9 prévoit l'élaboration de lignes directrices sur l'identification des situations de traite aux fins d'exploitation par le travail.

125. L'intégration des agences chargées de l'inspection du travail dans les tables rondes cantonales a été recommandée par le SCOTT. Comme cela a été soulevé au paragraphe 71, les cantons francophones ainsi que le canton du Tessin les ont déjà intégrés, mais la situation varie dans les cantons germanophones. Le GRETA note que toutes les agences d'inspection du travail sont susceptibles d'entrer en contact avec des victimes de la traite et qu'elles devraient être associées aux tables rondes cantonales contre la traite. Le GRETA souligne aussi l'importance de former les inspecteurs qui contrôlent le travail irrégulier afin de détecter des victimes potentielles de la traite et de les signaler aux autorités compétentes. Comme indiqué au paragraphe 74, la traite ne relève pas de la compétence des inspecteurs du travail et il n'existe pas de statistiques sur les victimes présumées de la traite des êtres humains identifiées par les inspecteurs du travail.

126. Dans le canton de Berne, des contrôles communs sont effectués par la police, les services des migrations et l'inspection du travail. Ainsi, la situation d'un travailleur migrant sans papier ne sera pas seulement examinée sous l'angle de la réglementation du séjour et sous l'angle du droit du travail, mais aussi à la lumière de la question de savoir s'il/elle a été victime d'infractions pénales (telles que l'usure ou la traite des êtres humains). À titre d'exemple, les autorités ont mentionné des contrôles effectués dans le domaine de la coiffure par la ville de Berne au printemps 2018, au cours desquels des abus ont été constatés en ce qui concerne les contrats de travail et les relations de travail précaires⁴¹. Les résultats des inspections ont conduit à ce que de telles inspections aient également lieu à Zurich et à Winterthur. Dans le canton de Bâle Ville, le gouvernement a décidé de faire de la lutte contre la traite des êtres humains l'une des trois priorités stratégiques en matière de lutte contre la criminalité. En 2017, une nouvelle task force a été mise en place pour intensifier la lutte contre la traite des êtres humains, et ses membres ont reçu une formation.

41

https://www.srf.ch/news/p/polizeirazzien-gegen-coiffeure-in-bern?ns_source=srf_app

127. Un processus a été développé sous le concept d'AGORA en 2011, qui permet d'identifier la mendicité organisée et la mendicité forcée. Selon les autorités, le concept AGORA a été recommandé dans la même année dans toute la Suisse par l'Union des villes suisses comme « meilleure pratique »⁴². Les autorités suisses ont informé le GRETA qu'une formation sur le concept AGORA avait été dispensée à Berne en 2018.

128. Dans son premier rapport, le GRETA exhortait les autorités suisses à veiller à l'identification des victimes de la traite parmi les travailleurs migrants et les demandeurs d'asile. Selon les autorités, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a poursuivi ses efforts en vue d'identifier des victimes potentielles de la traite parmi les demandeurs d'asile et leur nombre a augmenté. Les autorités suisses ont toutefois souligné que le SEM n'effectue pas d'identification formelle des victimes de traite des êtres humains et se limite à la détection de victimes de traites potentielles selon leurs allégations, dirigeant les victimes potentielles vers les autorités de poursuite pénale, les centres de consultation LAVI, ainsi que les organisations spécialisées. Selon les statistiques fournies par le SEM, 84 victimes présumées de la traite ont été détectées parmi les demandeurs d'asile en 2014, 32 en 2015, 73 en 2016, et 100 en 2017. En procédure Dublin, 19 victimes présumées ont été détectées en 2014, 17 en 2015, 34 en 2016, et 41 en 2017.

129. La délégation du GRETA a visité le centre d'accueil fédéral pour demandeurs d'asile de Boudry, lequel a servi de centre test pour la nouvelle procédure d'asile depuis 2018. Les procédures accélérées, de renouvellement et de Dublin sont pratiquées dans ce centre. Les personnes en attente d'éloignement logent dans un centre séparé à Boudry. Au moment de la visite, le centre hébergeait 120 personnes pour une capacité de 250. Il a été indiqué qu'après les rénovations en cours, la capacité totale serait augmentée à 480 et que l'un des bâtiments serait réservé à l'hébergement des personnes particulièrement vulnérables, y compris victimes de la traite, qui pourraient recevoir une assistance spécialisée. Le centre d'accueil est géré par une société privée, et bien qu'une formation soit suivie par son personnel, il n'était pas clair si elle couvrait la traite des êtres humains. Une ONG mandatée pour offrir une assistance juridique aux demandeurs d'asile, Caritas, visite les centres d'accueil. La délégation du GRETA a rencontré deux fonctionnaires servant de points de contact sur la traite des êtres humains, l'un pour la procédure d'asile et l'autre pour la procédure Dublin. Ces points de contact assurent la coordination entre les divers acteurs dans le centre d'accueil et le SEM. Dans le cadre de la procédure d'asile, huit victimes de la traite avaient été identifiées dans les huit mois précédant la visite du GRETA, toutes étant des femmes victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle. Une explication a été fournie selon laquelle les cas sensibles sont examinés en observant la liste des arrivées, prenant en considération, entre autres, le genre, l'âge et la nationalité des personnes.

130. Le GRETA a été informé par des ONG de cas de personnes qui n'ont pas été identifiées comme victimes de la traite dans la procédure d'asile et dont la demande d'asile a été rejetée. Elles sont restées en Suisse en tant que migrants en situation irrégulière et se sont ensuite manifestées auprès d'organisations présentes sur le terrain, après avoir été de nouveau exploitées en Suisse. L'absence de mécanisme d'identification précoce suscite la préoccupation du GRETA, étant donné que les victimes de la traite ont moins de possibilités de bénéficier d'une aide en temps utile dans la procédure d'asile, à la fois en ce qui concerne la procédure et les conditions d'accueil.

42

[https://uniondesvilles.ch/cmsfiles/Traite%20de%20mineurs%20\(01013\)_2.pdf](https://uniondesvilles.ch/cmsfiles/Traite%20de%20mineurs%20(01013)_2.pdf)

131. Sous l'égide du SEM, un groupe de travail sur l'asile et la traite a été mis en place en application de l'action n° 19 du plan d'action national (voir paragraphe 20) et a été chargé d'élaborer des propositions pour veiller à ce que les victimes de la traite soient identifiées et qu'elles reçoivent une assistance dans le cadre de la procédure d'asile. Le groupe de travail est censé examiner les questions suivantes : réglementation du séjour des victimes de la traite en Suisse en vertu de la loi sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers ; optimisation de la procédure actuelle en matière d'identification des victimes, d'aide aux victimes, d'information aux demandeurs et de coopération avec les parties prenantes ; prise en charge des victimes de la traite dans le contexte de la procédure Dublin ; prise en charge des enfants étrangers non accompagnés. Les autorités suisses ont informé le GRETA que depuis le début de l'année 2019, deux séances du groupe de travail ont été organisées. Le groupe de travail a élaboré des recommandations générales relatives aux questions susmentionnées, et œuvre actuellement à la proposition de solutions concrètes en vue de leur application, dans le respect des obligations juridiques internationales de la Suisse.

132. Le GRETA note que le Tribunal administratif fédéral de Suisse a rendu le 28 juillet 2016 une décision importante sur l'évaluation de la crédibilité des victimes de la traite dans le cadre de la procédure d'asile et les obligations positives des autorités d'identifier les victimes de la traite⁴³. Dans le cas de l'expulsion prévue d'une femme nigériane qui affirmait être une victime de la traite et connaissait plusieurs problèmes de santé, le Tribunal a relevé que dans la procédure d'asile, la crédibilité des victimes serait souvent remise en doute compte tenu de leurs déclarations contradictoires. Il a mentionné un arrêt dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme avait jugé que des déclarations fausses dans une procédure antérieure constituaient un témoignage typique de victimes de la traite et ne devaient donc pas automatiquement conduire à l'hypothèse que les allégations ultérieures de traite n'étaient pas fiables⁴⁴. Le Tribunal a jugé que l'établissement des faits par le SEM avait été insuffisant, en violation des obligations prévues par le droit international et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme découlant de l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme, et a demandé au SEM de réévaluer le cas, en tenant compte des dispositions de l'article 10, paragraphe 2, de la Convention du Conseil de l'Europe. Les autorités suisses ont informé le GRETA que les principes établis dans le jugement étaient pris en compte par le groupe de travail sur l'asile et la traite dans l'élaboration de ses recommandations. Les nouveaux collaborateurs du SEM sont sensibilisés, dans le cadre de leurs formations de base et continue, aux particularités des demandes d'asile déposées par des personnes victimes de tortures et de personnes traumatisées. Les personnes chargées d'entendre les victimes potentielles sont formées à l'utilisation de techniques de questionnement particulières et adaptées au profil du requérant d'asile. Les exigences lors de l'examen de la crédibilité sont pondérées en fonction du profil de la personne auditionnée.

⁴³ FAC, D-6806/2013 du 18 juillet 2016, disponible (en allemand) à l'adresse : https://www.refworld.org/cases_CHE_TFS_58b410254.html

⁴⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *L.O. contre France*, décision du 26 mai 2015, para. 31, disponible à l'adresse : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155655>

133. Comme indiqué au paragraphe 15, en vertu de la nouvelle procédure d'asile, tous les demandeurs d'asile ont droit à une représentation juridique gratuite dès le début de la procédure, dès leur arrivée dans un centre fédéral pour demandeurs d'asile. Ce service est fourni par des avocats d'ONG qui ont été choisis à l'issue d'une procédure d'appel d'offres. Les représentants légaux sont associés à tous les stades de la procédure d'asile, prennent part à toutes les auditions et représentent le demandeur d'asile en cas de plainte. Selon les responsables et les représentants de la société civile rencontrés par la délégation du GRETA, dans le cadre de la procédure d'asile révisée, les victimes de la traite ont plus de chances d'être identifiées à un stade précoce, grâce à l'offre d'une assistance juridique gratuite dès le début de la procédure d'asile. La nouvelle procédure est aussi l'occasion d'établir de nouveaux processus centralisés et de former tous les acteurs concernés, ce qui pourrait faciliter la détection proactive à un stade précoce. En revanche, des interlocuteurs ont fait remarquer qu'en raison du délai raccourci pour rendre une décision sur l'asile, les acteurs concernés pourraient ne pas disposer de suffisamment de temps pour instaurer une relation de confiance avec les personnes vulnérables, surtout du fait du nombre insuffisant d'interprètes et de médiateurs culturels.

134. Dans son premier rapport, le GRETA exprimait des préoccupations sur l'application du Règlement Dublin⁴⁵ aux victimes présumées de la traite⁴⁶. Les Directives relatives à la loi sur les étrangers, document d'orientation du Secrétariat d'Etat aux migrations sur l'application de cette loi, indiquent au paragraphe 5.7.4. que si un demandeur d'asile est victime de la traite en Suisse alors que la procédure du Règlement Dublin est en cours, la procédure pénale et la procédure Dublin se déroulent en parallèle. En conséquence, la personne sera renvoyée dans le pays où elle a été enregistrée en premier, conformément au Règlement Dublin, si les conditions sont remplies. Un visa spécial sera octroyé à la personne concernée si elle doit revenir en Suisse pour les besoins de la procédure pénale. Selon les autorités, si la personne affirme être une victime de la traite, la Suisse informera l'État ayant enregistré la demande que la personne est une victime potentielle de la traite.

135. Le GRETA note que dans un arrêt du 14 février 2019, le Tribunal fédéral suisse a fait droit au recours d'une femme du Kenya qui était soumise à la traite en Suisse et s'était vu refuser une autorisation de séjour de courte durée pendant la durée de l'enquête et de la procédure pénale⁴⁷. Le Tribunal a conclu que la femme en question aurait dû bénéficier d'une autorisation de séjour de courte durée, en référence à l'article 14, paragraphe 1, point b), de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains. Le Tribunal fédéral a rejeté la position de la juridiction inférieure selon laquelle la femme en question pourrait revenir en Suisse si nécessaire aux fins de la procédure pénale après être retournée en Italie dans le cadre de la procédure Dublin, en faisant observer que cette approche est incompatible avec la nécessité de poursuites effectives.

⁴⁵ 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 présentée par un tiers dans l'un des États membres ressortissant du pays ou un apatride (règlement Dublin III). Le règlement Dublin III est appliqué par la Suisse depuis le 1er janvier 2014, remplaçant le règlement Dublin II en vigueur jusqu'à cette date.

⁴⁶ Voir le paragraphe 123 du premier rapport du GRETA sur la Suisse.

⁴⁷ 2C_373/2017.

136. Le GRETA souligne que l'application de la procédure Dublin aux victimes de la traite est contraire à l'obligation d'assister et de protéger les victimes. Lorsqu'il ressort du premier entretien avec un demandeur d'asile qu'un autre État est responsable de la demande d'asile, le transfert de la personne vers cet État est souvent arrangé si rapidement que les victimes potentielles de la traite passent inaperçues. Des ONG spécialisées ont relevé un manque de coordination avec elles avant le renvoi des victimes de la traite dans leur pays. Le GRETA rappelle que l'article 10, paragraphe 2, de la Convention qui prévoit que si les autorités compétentes estiment qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne a été victime de la traite, cette personne ne doit pas être éloignée du territoire avant la fin du processus d'identification par les autorités compétentes. Le GRETA souligne une fois de plus l'obligation qui incombe à l'État d'identifier les victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile soumis au Règlement Dublin, afin d'éviter tout risque de représailles de la part des trafiquants ou de traite répétée, et la nécessité de veiller à ce que les obligations de l'État d'octroyer un délai de rétablissement et de réflexion, une assistance et une protection aux victimes, conformément aux articles 12 et 13 de la Convention, soient respectées. Dans ce contexte, le GRETA note que l'article 17, paragraphe 1, du Règlement Dublin III permet à un État de décider unilatéralement d'examiner lui-même une demande d'asile, même si cet examen incombe à un autre État membre de l'UE en vertu des critères fixés dans le règlement.

137. Le GRETA se félicite des travaux en cours sur l'amélioration de l'identification des victimes de la traite, liés à plusieurs actions du plan d'action national, et des progrès réalisés par le groupe de travail sur l'asile et la traite.

138. Tenant compte des activités du groupe de travail asile et traite, **le GRETA considère que les autorités suisses devraient veiller à :**

- **accorder une plus grande attention à la détection proactive des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile et les migrants placés dans des centres de rétention, en prévoyant un délai suffisant pour réunir les informations nécessaires et en tenant compte du traumatisme vécu par ces personnes. Dans ce contexte, une formation sur l'identification des victimes de la traite et sur leurs droits devrait être dispensée aux agents des services de l'asile et au personnel travaillant dans les centres de rétention des migrants ;**
- **revoir l'application de la procédure Dublin aux victimes présumées de la traite.**

139. **En outre, le GRETA exhorte les autorités suisses à prendre des mesures de sorte que toutes les victimes de la traite soient correctement identifiées et puissent bénéficier de l'assistance et des mesures de protection prévues par la Convention, notamment en :**

- **veillant à ce qu'une procédure formalisée d'identification des victimes soit mise en place dans tous les cantons sans délais, qui définisse les rôles et les responsabilités de tous les acteurs et comprenne des indicateurs pour l'identification des victimes de différentes formes d'exploitation ;**
- **intensifier les efforts destinés à identifier de manière proactive les victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, en renforçant les capacités et la formation des inspecteurs du travail et en faisant participer les syndicats et d'autres acteurs concernés aux travaux des tables rondes cantonales sur la traite.**

b. Mesures d'assistance (article 12)

140. Dans son premier rapport, le GRETA exhortait les autorités suisses à s'assurer que toute victime sous la juridiction suisse bénéficie de mesures d'assistance, à faire en sorte qu'il y ait, à travers le pays, un nombre de places suffisant offrant des conditions appropriées et adaptées aux besoins des victimes de la traite, et à veiller à ce que les hommes victimes de la traite puissent bénéficier pleinement des mesures d'assistance prévues par la loi, dont un hébergement convenable. Le GRETA considérait aussi qu'un soutien financier adéquat des ONG assistant les victimes de la traite devrait être pérennisé 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.

141. Ainsi que cela est indiqué dans le premier rapport du GRETA, la base juridique de l'aide aux victimes d'infractions, y compris les victimes de la traite, est contenue dans la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI). En vertu de l'article 2 de la LAVI, l'aide aux victimes comprend les conseils et l'aide immédiate, l'aide à plus long terme fournie par les centres de consultation, et la contribution aux frais pour l'aide à plus long terme fournie par un tiers.

142. 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 ait été domiciliée en Suisse au moment des faits et au moment où elle a introduit sa demande (article 17). Cette disposition prive les victimes de la traite exploitées en dehors de la Suisse des avantages de la LAVI. Le GRETA a souligné dans son premier rapport que la Convention (article 12, paragraphe 1) oblige les États parties à fournir des mesures d'assistance à toute victime se trouvant sur leur territoire, l'aspect déterminant étant qu'elle se trouve sous leur juridiction et non le lieu où l'infraction a été commise. Dans ce contexte, les autorités suisses ont mentionné l'action n° 22 du plan d'action national, qui prévoit que la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) trouve des solutions pour se conformer à cette obligation. Les autorités suisses ont spécifié que la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) avait requis une clarification juridique sur la base de laquelle la Conférence déciderait des prochaines étapes et des mesures possibles à prendre.

143. L'assistance aux victimes de la traite relève de la compétence des cantons. En vertu de l'article 26 de la LAVI, le canton compétent est le canton sur le territoire duquel l'infraction a été commise. L'article 26 de la LAVI prévoit aussi que si l'infraction a été commise en différents lieux, l'autorité compétente est celle du canton dans lequel la première enquête pénale a été ouverte ; le canton responsable est le canton de domicile de la victime, si aucune enquête pénale n'a été ouverte ; et si la victime n'a pas de domicile en Suisse, le canton responsable est celui dans lequel la première demande d'indemnisation ou de réparation a été introduite. Conformément à l'article 9 de la LAVI, les cantons doivent établir des centres de consultation 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 réparées. L'aide aux victimes est accordée sur la base de la décision du centre de consultation du canton concerné. Cette aide peut être déléguée à une organisation tierce, à savoir des ONG spécialisées. Elle doit comprendre une assistance médicale, psychologique, sociale, matérielle et juridique et, si nécessaire, un hébergement d'urgence.

144. Les autorités cantonales chargées de l'aide aux victimes qui collaborent avec des ONG spécialisées ont conclu avec celles-ci des accords de prestations ou de collaboration, lesquels garantissent le financement de l'assistance fournie aux victimes. L'assistance est financée au titre de la LAVI et par les services d'aide sociale en fonction des règles définies par chaque canton. Certains cantons ont décidé d'assister les victimes de la traite sans les orienter vers des ONG spécialisées. Dans ces cantons, les centres LAVI se chargent d'organiser l'assistance (par exemple Saint-Gall et Tessin).

145. Lorsque le financement de l'assistance au titre de la LAVI prend fin dès lors qu'il est considéré que les conséquences de l'infraction ont été supprimées ou réparées, c'est généralement le système cantonal ou municipal d'aide sociale qui continue de fournir les moyens financiers nécessaires. À titre d'exemple, dans les accords de coopération conclus par la plupart des cantons alémaniques avec des ONG, il est prévu de financer l'assistance au titre de la LAVI pendant six mois, après quoi les services d'aide sociale prennent le relais. La Conférence suisse des officiers de liaison de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (CSOL-LAVI) a adopté en 2010 des recommandations, lesquelles abordent la question de la relation entre l'aide aux victimes prévue par la LAVI et l'aide sociale⁴⁸. Cependant, dans la pratique, la question se pose souvent de savoir pendant combien de temps une victime devrait bénéficier d'une assistance au titre de la LAVI et à quel moment l'aide sociale devrait prendre le relais. Si l'aide sociale s'applique, une autre question qui se pose est celle de savoir quel canton est responsable si une victime est hébergée dans un autre canton car elle reçoit une aide professionnelle spéciale. Pour pouvoir répondre à ces questions, l'action n° 23 du plan d'action national prévoit que la CSOL-LAVI et la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) élaborent de nouvelles recommandations pour 2019. Les autorités suisses ont indiqué que le 18 septembre 2018, la CSOL-LAVI, en collaboration avec la CDAS, a publié un document de base sur la question de la délimitation et des recouvrements entre l'aide sociale et l'aide aux victimes, et clarifiant les responsabilités des cantons en termes de financement de l'assistance aux victimes⁴⁹.

146. En outre, afin de promouvoir une application uniforme des instruments juridiques existants dans les cantons, l'action n° 18 du plan d'action national prévoit l'élaboration d'un document de référence (intitulé « Programme national de protection des victimes »), décrivant l'ensemble des instruments permettant d'accorder aide et protection aux victimes de la traite en Suisse tout au long du processus, qui va de l'identification à l'intégration ou à la réintégration.

147. Ces normes d'assistance sont régies par la LAVI et des directives cantonales. Selon l'article 14 de la LAVI, les prestations comprennent une assistance médicale, psychologique, sociale, matérielle et juridique appropriée. Les contrats conclus avec les ONG veillent à ce que ces normes soient respectées lors de la prestation des services. L'aide médicale et psychologique nécessaire de tiers est fournie par les ONG et financée en principe par les caisses d'assurance maladie et subsidiairement par les autorités cantonales d'aide aux victimes.

148. En plus de l'assistance fournie au titre de la LAVI, à Zurich, un accord de coopération a été conclu entre les autorités cantonales et des ONG (FIZ, Teen challenge, Fortis) sur les responsabilités concernant le conseil et l'assistance des victimes présumées de la traite. Le service cantonal d'aide sociale prend à sa charge le coût des mesures d'intégration pendant six mois, après les six premiers mois couverts par la LAVI. A Luzerne, un accord de coopération a été conclu entre les autorités cantonales et l'ONG FIZ, et après les six premiers mois le centre LAVI cherche des solutions avec le canton de Luzerne. Il existe également un accord de coopération à Genève entre le centre de consultation et l'ONG Au Cœur des Grottes, en vertu duquel un financement est assuré pendant trois mois, après quoi l'ONG fait appel à des donateurs privés. Dans le canton du Tessin, aucun accord de coopération n'a été mis en place et l'assistance des victimes de la traite est organisée par le centre LAVI d'une manière générale ; par conséquent, les victimes de la traite sont hébergées dans des foyers pour femmes ou dans des hôtels.

⁴⁸ http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Opferhilfe/SODK_Empf_Opferhilfe_f_Web_def.pdf, point 5.

⁴⁹ http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Opferhilfe/2018.09.18_Grundlagenpapier_SVK-OHG_SKOS_Opferhilfe_und_Sozialhilfe.pdf

149. La capacité des foyers spécialisés dans l'accueil des victimes de la traite en Suisse a augmenté au cours de la période de référence. En Suisse alémanique, une quarantaine de places sont disponibles. L'ONG FIZ à Zurich offre 24 places pour les femmes et les personnes transgenres ; les hommes sont admis à titre exceptionnel. Teen Challenge, dans le canton de Glaris, propose jusqu'à 10 places pour les femmes et les hommes. En outre, le foyer Fortis dirigé par l'ONG trafficking.ch dans le canton de Berne met à disposition 10 places et l'ONG propose aussi trois places dans un appartement. En Suisse romande, il existe deux centres d'accueil spécialisés pour les femmes et les enfants. À Lausanne, l'ONG Astrée a ouvert en 2015 un service de conseil et un foyer pour les victimes (10 places), qui propose des services financés par les autorités cantonales. À Genève, l'ONG Au Cœur des Grottes dirige un foyer de 40 places (qui n'est pas réservé exclusivement aux victimes de la traite). Dans les autres cantons latins, les victimes de sexe féminin sont hébergées principalement dans des centres pour victimes de violence domestique et les victimes de sexe masculin dans des maisons d'accueil pour adultes en difficulté.

150. La délégation du GRETA a visité le foyer dirigé par l'ONG Astrée dans le canton de Vaud. Le foyer héberge des femmes victimes de la traite (avec leurs enfants le cas échéant) et il affiche généralement complet. En 2017, 17 victimes y ont été hébergées. Au moins un membre du personnel est présent en permanence. La durée du séjour n'est pas censée dépasser six mois, mais en réalité la plupart des personnes y séjournent entre neuf et douze mois. En 2019, Astrée prévoit de mettre trois appartements à disposition de victimes pour qu'elles puissent y vivre en semi-autonomie après avoir été hébergées dans le foyer.

151. Le GRETA s'est également rendu dans le foyer Fortis dirigé par l'ONG trafficking.ch et situé dans le canton de Berne. Le foyer peut héberger des victimes de la traite venant de plusieurs cantons (Argovie, Bâle-Ville, Berne, Soleure et Zurich). L'hébergement est assuré dans une maison d'une capacité de 10 places. Le jour de la visite, le foyer hébergeait cinq victimes de la traite (trois femmes, une fille adolescente avec son bébé, et une personne transgenre). Le personnel du foyer compte six membres qui sont assistés par un groupe de bénévoles.

152. Selon les chiffres de l'Office fédéral de la statistique, au cours de la période 2014-2017, le nombre de victimes de la traite de sexe masculin qui se sont adressées à un centre de consultation oscille entre sept et 13 par an. Comme indiqué ci-dessus, le foyer Fortis dans le canton de Berne ainsi que le foyer Teen challenge dans le canton de Glaris fournissent une aide et un hébergement aux victimes de sexe masculin, et le Centre social protestant (CSP) à Genève propose des conseils juridiques. L'ONG Astrée dans le canton de Vaud conseille les victimes de sexe masculin et organise leur hébergement dans un centre d'accueil pour migrants (EVAM).

153. Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a adopté des recommandations internes à l'intention des responsables de dossiers en cas de détection de victimes présumées de la traite parmi les demandeurs d'asile. Cependant, ces orientations ne mentionnent pas les droits des victimes de la traite prévus par le droit international et ne contiennent aucune instruction concernant la prise de contact avec des ONG spécialisées venant en aide aux victimes. Les recommandations prévoient de remettre aux personnes qui sont victimes de la traite en Suisse une brochure avec les numéros de téléphone des services cantonaux d'assistance aux victimes. Cela reflète la position générale du SEM selon laquelle la responsabilité de l'assistance aux victimes de la traite incombe exclusivement aux cantons. D'une manière générale, pour des raisons financières, les cantons ne transfèrent par les victimes détectées dans le système d'asile vers des centres de consultation spécialisés pour victimes de la traite, mais les hébergent dans des centres pour demandeurs d'asile, lesquels, selon les ONG, ne fournissent pas l'assistance spécialisée prévue par l'article 12 de la Convention. Cette approche a également été confirmée par le Conseil fédéral⁵⁰. Selon l'action n° 19 du plan d'action national, des propositions pour garantir une assistance aux victimes de la traite pendant la procédure d'asile devraient être élaborées par le SEM.

⁵⁰ Réponse du Conseil fédéral du 16 août 2017 à l'interpellation de Min Li Marti, disponible à l'adresse suivante : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20173310>.

154. Le GRETA salue l'augmentation du nombre de places dans les foyers qui fournissent une assistance spécialisée aux victimes de la traite, dont des hommes. Néanmoins, le GRETA note que la fourniture et le niveau d'assistance varient toujours en fonction du canton où la victime a été identifiée. La durée de l'assistance financée par les centres de consultation varie et dans les cantons où aucun accord de coopération n'a été conclu avec des ONG spécialisées et où il n'existe pas de financement cantonal, les victimes ne se voient pas toujours offrir un hébergement et une assistance adaptés à leurs besoins. En outre, les victimes de la traite qui ont été exploitées en dehors de la Suisse n'ont toujours pas accès à l'assistance prévue par la LAVI. Plusieurs groupes de travail établis dans le cadre du plan d'action national sont censés examiner ces questions, mais peu de progrès ont été réalisés jusqu'à présent.

155. Rappelant les recommandations formulées dans son premier rapport, le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités suisses à s'assurer que toute victime sous juridiction suisse, y compris les demandeurs d'asile et les personnes exploitées à l'étranger mais identifiées en Suisse, bénéficie de mesures d'assistance conformément à l'article 12, paragraphe 1, de la Convention.

156. Le GRETA prend note du document produit par la CSOL-LAVI, en collaboration avec la CDAS, clarifiant les responsabilités des cantons en termes de financement de l'assistance aux victimes, et considère que les autorités suisses devraient veiller à ce que les recommandations qui y sont formulées sont suivies en pratique.

157. En outre, le GRETA considère que les autorités suisses devraient poursuivre leurs efforts pour faire en sorte qu'il y ait un nombre de places suffisant, offrant des conditions adéquates et adaptées aux besoins des victimes de la traite, dans tous les cantons. Dans ce contexte, un soutien financier adéquat devrait être apporté aux ONG qui assistent les victimes de la traite.

c. Identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces enfants (articles 10 et 12)

158. Dans son premier rapport, le GRETA exhortait les autorités suisses à établir une procédure pour l'identification des enfants victimes de la traite et à fournir à ces enfants une assistance qui tienne compte de leur situation spécifique.

159. Le groupe de travail sur la traite des enfants mis en place par le SCOTT ne s'est pas réuni depuis la première évaluation du GRETA. L'action 24 du plan d'action national prévoit d'établir une plate-forme permettant des échanges d'information réguliers, entre les services fédéraux et les services cantonaux, sur les enfants non accompagnés et la traite des enfants. Selon les ONG, cette mesure a été inscrite dans le plan grâce à l'insistance des organisations de la société civile, mais elle n'a pas été mise en œuvre faute de ressources financières mises à disposition. Selon les informations fournies par les autorités suisses, la première réunion de cette plateforme devait se tenir le 25 juin 2019, organisée par l'Association des Services cantonaux des migrations (ASM) en collaboration avec la Protection de l'enfance Suisse.

160. Le plan d'action national envisage plusieurs autres mesures en rapport avec la traite des enfants. Le projet de document sur les indicateurs de traite (voir paragraphe 119) comprend une liste d'indicateurs concernant spécifiquement la traite des enfants. Selon les autorités, la traite des enfants sera prise en compte dans l'élaboration d'un programme général de formation (voir paragraphe 29). Il semble qu'un rapport sur la traite des enfants en Suisse soit en cours de préparation (voir paragraphe 50). D'autre part, il est prévu de faire figurer la traite des enfants dans le programme de protection des victimes (action n° 18) et dans les règles concernant l'identification et l'assistance des victimes au cours de la procédure d'asile (action n° 19).

161. Selon les autorités, dans plusieurs cantons, les services de protection de l'enfance participent aux tables rondes cantonales de coopération contre la traite. Cependant, hormis pour les cas d'exploitation de la mendicité d'enfants (voir paragraphe 118), il n'existe pas de procédure d'identification concernant spécifiquement les enfants en Suisse. L'ONG Protection de l'enfance Suisse/ECPAT Switzerland a élaboré, en coopération avec d'autres ONG, un manuel intitulé « Traite des enfants - Prévention, identification et soutien des victimes mineures », qui présente des instructions à suivre en cas de soupçon de traite d'enfant dans diverses situations telles que les procédures d'asile, les contrôles aux frontières ou la petite délinquance⁵¹.

162. Dans plusieurs cantons les services de protection de l'enfance et de l'adulte participent à des formations organisées par le SCOTT et la Mission Latine contre la traite ; c'est notamment le cas du Service de la protection des mineurs du canton de Genève. Les formations interdisciplinaires sur la lutte contre la traite des êtres humains organisées en Suisse romande s'adressent à tous les professionnels concernés par la traite, y compris les professionnels qui travaillent avec des enfants.

163. Les quelques cas de traite des enfants identifiés en Suisse (11 au cours de la période 2014-2017) relevaient de l'exploitation de la mendicité, de l'exploitation d'activités criminelles et de l'exploitation sexuelle. Dans le cadre du concept AGORA susmentionné (voir paragraphe 127), une procédure et un ensemble de mesures ont été définies en 2011 avec l'Union des villes suisses afin d'identifier les victimes potentielles de la traite et d'agir de manière adéquate dans les cas d'enfants pratiquant la mendicité⁵².

164. En ce qui concerne l'identification des victimes de la traite parmi les enfants non accompagnés qui demandent l'asile, il a été signalé que le SEM utilise la liste d'indicateurs élaborée par le SCOTT (voir paragraphe 108). Selon le SEM, de 2014 jusqu'au moment de la visite du GRETA, sept enfants ayant engagé une procédure d'asile ont été identifiés comme victimes présumées de la traite. L'ONG Protection de l'enfance Suisse/ECPAT Suisse a publié en 2017 un dépliant intitulé « Traite des enfants dans le domaine de l'asile – identification et manière de procéder en cas de soupçon ». Selon les ONG, en cas de détection d'un enfant potentiellement victime de la traite au cours de l'interrogatoire effectué par le SEM, les procédures suivies ne sont pas clairement définies. Les autorités suisses ont indiqué que les enfants requérants d'asile non accompagnés, disposent d'une représentation juridique aussi longtemps que dure leur procédure d'asile. Lors de leur séjour dans un centre fédéral pour requérants d'asile, cette représentation est assurée par des organismes spécialisés dans la représentation des personnes sollicitant l'asile en Suisse, qui sont indépendants des autorités fédérales. De par son rôle de personne de confiance, il représente également l'enfant dans toutes les démarches et mesures liées à la problématique de la traite. Avant que l'enfant ne quitte un centre d'asile, le SEM avise les autorités migratoires du canton d'attribution et leur transmet des informations détaillées sur la personne concernée. En plus de la mention qu'une victime potentielle de traite a été détectée, ces informations portent sur la nature de la procédure en cours, sur l'existence d'une éventuelle procédure pénale, et sur l'accord de la victime à la transmission des faits en lien avec la traite au commissariat compétent. De surcroît, les autorités migratoires cantonales informent l'autorité de protection de l'adulte et de l'enfant de la détection d'une victime présumée de traite. Celle-ci initie les démarches en vue d'un hébergement dans une structure adaptée à l'enfant concerné et de la nomination d'un tuteur dans le canton d'attribution.

165. Selon la législation suisse, en cas de détection d'une victime présumée de la traite d'âge mineur, le tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant désigne un tuteur temporaire qui a pour mission de représenter l'enfant sur le territoire suisse. La tutelle temporaire permet à l'enfant de souscrire à une assurance maladie et d'avoir accès à des soins médicaux. En cas de procédure pénale, le ministère public nomme également un tuteur chargé de représenter l'enfant dans la procédure ; l'enfant aura donc deux tuteurs, l'un dans la procédure civile et l'autre dans la procédure pénale.

⁵¹ Disponible à l'adresse : www.kinderschutz.ch/fr/fachpublikation-detail/manuel-traite-des-enfants-prevention-identification-et-soutien-des-victimes-mineures.html

⁵² Les recommandations de l'Union des villes suisses sont Disponible à l'adresse : [https://uniondesvilles.ch/cmsfiles/Traite%20de%20mineurs%20\(01013\)_2.pdf](https://uniondesvilles.ch/cmsfiles/Traite%20de%20mineurs%20(01013)_2.pdf)

166. Outre les dispositions relatives à la tutelle, les autorités de protection de l'enfance peuvent, en cas de danger concret pour le bien-être de l'enfant et conformément aux articles 307-327c du Code civil, ordonner toute autre mesure nécessaire telle qu'une mission spécifique de conseil et/ou de représentation, ou le retrait des droits parentaux. Si nécessaire, tous les entretiens et toutes les prestations de conseil et d'information sont effectués avec l'aide d'un interprète. L'autorité cantonale de protection de l'enfant et l'adulte coordonne les mesures d'assistance avec les autres agences concernées, en particulier les centres de conseil pour la jeunesse et la famille, les services sociaux et les autorités migratoires. Si la réinsertion familiale n'est pas possible ou si cela n'est pas considéré comme étant dans l'intérêt supérieur de l'enfant, celui-ci est placé dans une famille d'accueil. Les enfants peuvent également être placés en foyer éducatif.

167. La délégation du GRETA s'est rendue dans le foyer pour enfants « Schlupfhuus », à Saint-Gall, qui accueille des enfants ayant subi des violences physiques, psychologiques ou sexuelles. C'est l'une des rares institutions spécialisées du pays et il peut accueillir des enfants 24 heures sur 24. Le foyer héberge des enfants âgés de 6 à 17 ans, provenant de diverses régions de Suisse et aussi du Liechtenstein. En général, les enfants sont orientés vers le foyer par les services de protection de l'enfance. Le foyer a une capacité d'accueil de huit places ; six enfants dont une victime de la traite (une ressortissante roumaine âgée de 16 ans) y étaient hébergés au moment de la visite du GRETA. Les enfants y demeurent une quinzaine de jours en moyenne ; le foyer accueille environ 90 enfants chaque année. Le GRETA a été informé que les enfants victimes de la traite ne représentent qu'un ou deux pour cent des enfants hébergés au foyer. Ils sont envoyés par la police, les autorités judiciaires ou les services de protection de l'enfance. Les effectifs du foyer correspondent à 6,8 emplois à plein temps. Le foyer peut avoir recours à des experts externes tels que des psychologues. Le GRETA a constaté que le personnel du foyer n'avait pas encore reçu de formation sur la traite et qu'il ne savait pas si l'enfant victime de la traite âgé de 16 ans avait un tuteur légal.

168. Il n'existe pas de foyer spécialisé pour les enfants victimes de la traite âgés de moins de 16 ans (ceux qui ont plus de 16 ans peuvent être hébergés avec les femmes victimes de la traite dans les foyers gérés par les ONG FIZ, Au Cœur des Grottes et Astree). Le personnel des foyers pour enfants n'a pas suivi de formation sur la traite et les besoins spécifiques des victimes.

169. S'agissant des méthodes employées pour déterminer l'âge d'une victime présumée de la traite dont l'âge est incertain, la police et les services de poursuite se basent sur les déclarations de la victime ou les documents en sa possession. En cas de doute sur l'âge d'une victime présumée, les autorités ont deux moyens pour lever l'incertitude. D'une part, une demande d'assistance internationale est émise via Interpol ou Europol afin d'obtenir des informations sur l'identité et l'âge de la personne concernée dans le pays d'origine. D'autre part, la police ou le SEM (si l'enfant présumé a demandé l'asile) peut requérir un examen médico-légal ; celui-ci repose sur la méthode dite des « trois piliers », constituée d'un examen radiologique du poignet (âge osseux), odontologique (âge dentaire) et physiologique (constitution corporelle et maturité sexuelle). Si le résultat de l'analyse ne permet pas de lever complètement le doute sur la majorité de la victime, celle-ci est présumée mineure. Le GRETA constate que cette méthode d'évaluation ne tient pas compte des facteurs psychologiques, cognitifs ou comportementaux⁵³.

⁵³ Voir aussi la déclaration adoptée par ENOC lors de sa 17^e assemblée générale annuelle, tenue le 27 septembre 2013 à Bruxelles, disponible à l'adresse <http://enoc.eu/wp-content/uploads/2015/01/ENOC-2013-Statement-on-Children-on-the-Move-FR.pdf>.

170. **Le GRETA exhorte les autorités suisses à améliorer l'identification des enfants victimes de la traite et l'assistance à ces enfants, notamment en :**

- **veillant à ce qu'une procédure formalisée d'identification des enfants victimes de la traite soit mise en place dans tous les cantons, laquelle tienne compte de la situation et des besoins particuliers des enfants victimes de la traite, à laquelle soient associés des spécialistes de l'enfance, et qui fasse de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale dans toutes les procédures concernant des enfants victimes de la traite et des enfants en danger ;**
- **veillant à ce que les acteurs compétents adoptent une approche proactive et renforcent leur travail de terrain pour identifier les enfants victimes de la traite, en accordant une attention particulière aux enfants étrangers séparés ou non accompagnés ;**
- **renforçant les capacités des acteurs concernés (police, ONG, autorités de protection de l'enfance, travailleurs sociaux) et leur adresser des recommandations pour l'identification des enfants victimes de la traite soumis à différentes formes d'exploitation, y compris l'exploitation de la mendicité ou d'activités criminelles.**

171. **En outre, le GRETA invite les autorités suisses à revoir les procédures de détermination de l'âge afin de s'assurer que l'intérêt supérieur de l'enfant soit effectivement protégé, en tenant compte de l'article 10, paragraphe 3, de la Convention, de la Convention relative aux droits de l'enfant, de l'Observation générale n° 6 du Comité des droits de l'enfant⁵⁴ et du Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe (2017-2019).**

d. Protection de la vie privée (article 11)

172. En ce qui concerne la protection de la confidentialité des informations, de la vie privée et de l'identité des victimes de la traite, les professionnels concernés sont tenus au secret professionnel et au respect de la réglementation en matière de protection des données. La loi fédérale sur la protection des données s'applique aux organes fédéraux et aux personnes privées tandis que les lois cantonales s'appliquent aux services administratifs cantonaux.

173. S'agissant des agents des centres de consultation pour victimes d'infractions, l'article 11 de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions dispose que la transmission de toute information relative à une victime ne peut s'effectuer sans l'accord de celle-ci. Les atteintes au secret professionnel sont punissables d'une amende ou d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à trois ans. La seule exception prévue par la loi concerne la transmission d'informations aux services de protection de l'enfance et/ou aux autorités de poursuite lorsque l'intégrité physique, psychique ou sexuelle d'un enfant victime ou d'un autre enfant est sérieusement mise en danger.

174. S'agissant des services de poursuite et des tribunaux pénaux, le Code de procédure pénale (CPP) règle le traitement des données personnelles collectées dans le cadre d'une procédure pénale (article 95 et suivants) ainsi que l'information qui peut être rendue publique (article 74). En vertu de l'article 74, paragraphe 4 du CPP, dans les affaires impliquant des victimes, les autorités et les particuliers ne sont habilités, en dehors d'une audience publique de tribunal, à divulguer l'identité de la victime ou des informations permettant son identification qu'à condition que la collaboration de la population soit nécessaire à l'élucidation de crimes ou à la recherche de suspects, ou que la victime ou, si elle est décédée, ses proches y consentent.

⁵⁴ [Observation générale N° 6 \(2005\) : Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, Comité des droits de l'enfant, trente-neuvième session, 17 mai-3 juin 2005.](#)

175. Les services de protection de l'enfance, qui sont tenus au secret professionnel, veillent à ce que l'identité d'un enfant victime de la traite ne soit pas rendue publique, que ce soit par les médias ou par tout autre moyen. Selon les autorités suisses, les actions des services de protection de l'enfance sont guidées par l'intérêt supérieur de l'enfant.

e. Délai de rétablissement et de réflexion (article 13)

176. Dans son premier rapport, le GRETA considérait que les autorités suisses devraient garantir que les délais de rétablissement et de réflexion soient appliqués dans tout le pays 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 pour victimes d'infractions et des services des migrations de tous les cantons.

177. Comme indiqué dans le premier rapport du GRETA, en Suisse, le délai de rétablissement et de réflexion a pour fondement juridique l'article 35, paragraphe 1, de l'ordonnance du Conseil fédéral relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA ; RS 142.201). L'ordonnance dispose que, s'il y a lieu de croire qu'un migrant en situation irrégulière est une victime ou un témoin de la traite des êtres humains, les services cantonaux des migrations doivent lui accorder un délai de rétablissement et de réflexion d'au moins 30 jours pour lui permettre de se rétablir et de prendre une décision quant à sa coopération avec les autorités.

178. Le SEM et l'Association des services cantonaux de migration ont élaboré une procédure appelée « Competo » ayant pour but de réguler le séjour des victimes de la traite via une procédure harmonisée et qui devrait être suivie par les services des migrations de tout le pays. La procédure fait partie des directives rattachées à la loi fédérale sur les étrangers et décrit de manière détaillée la procédure à suivre pour accorder un délai de rétablissement et de réflexion⁵⁵. Une demande de délai de rétablissement et de réflexion peut être déposée par la victime présumée elle-même ou par un service ou une organisation, y compris un centre d'assistance spécialisé, en contact avec la victime. S'il existe des soupçons fondés de traite, la demande est approuvée par le service cantonal des migrations compétent. Celui-ci confirme par écrit l'octroi d'un délai d'une durée d'au moins 30 jours. Les services cantonaux des migrations peuvent décider d'accorder un délai plus long ou de le prolonger, en fonction de la situation de la personne.

179. Selon les autorités, dans la pratique, le délai de rétablissement et de réflexion est fréquemment accordé pour une durée d'au moins 90 jours plutôt que la période minimale de 30 jours prévue par la loi. Les ressortissants des pays tiers ainsi que ceux de l'UE/EEE peuvent bénéficier du délai de rétablissement et de réflexion. En 2017, le SEM a organisé, en collaboration avec des organisations de la société civile et les services cantonaux, des ateliers de formation.

180. Selon les statistiques fournies par les autorités, le nombre de délais de rétablissement et de réflexion accordés à des victimes de la traite augmente d'année en année ; ce nombre s'élevait à 27 en 2014, 45 en 2015, 48 en 2016 et 55 en 2017.

181. Les ONG spécialisées ont indiqué que, selon leur expérience, les délais de rétablissement et de réflexion sont habituellement accordés lorsque ce sont elles qui les demandent. Elles observent toutefois que la procédure « Competo » n'est pas juridiquement contraignante et qu'elle n'établit pas de règles quant aux services d'assistance devant être fournis aux victimes présumées durant le délai de rétablissement et de réflexion. Les autorités suisses ont souligné que la procédure « Competo » fait partie intégrante des directives du SEM et doit être considéré comme une ligne directrice. En outre, les ONG ont mentionné des cas dans lesquels, malgré un soupçon de traite, des migrants en situation irrégulière ont été éloignés du territoire parce qu'ils n'avaient pas immédiatement décrit leur situation.

⁵⁵ Voir l'article 5.7.2.3 et le schéma annexé aux directives relatives à la loi fédérale sur les étrangers, également disponible à l'adresse : www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/weisungen-kreissschreiben/auslaenderbereich.html.

182. Dans son premier rapport, le GRETA se déclarait préoccupé par le fait qu'en vertu de l'article 35, paragraphe 3, de l'OASA, il peut être mis fin prématurément à un délai de rétablissement et de réflexion si la victime potentielle déclare ne pas vouloir coopérer avec les autorités. Le GRETA soulignait 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. Ces préoccupations sont renforcées par des informations fournies par les ONG selon lesquelles il se produit des cas dans lesquels le délai de rétablissement et de réflexion prend fin prématurément lorsque la victime n'accepte pas de collaborer avec les autorités.

183. Le GRETA constate également avec préoccupation que l'article 35, paragraphe 3, de l'OASA prévoit la possibilité de mettre fin prématurément au délai de rétablissement et de réflexion si la personne concernée a délibérément renoué contact avec les auteurs présumés de l'infraction. 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 une nouvelle fois qu'en pareil cas, il ne doit pas être mis fin au délai de rétablissement et de réflexion sans tenir dûment compte, après examen approfondi, de la situation personnelle de la victime.

184. Malgré l'existence de la procédure « Competo », les modalités appliquées pour accorder un délai de rétablissement et de réflexion varient d'un canton à l'autre. Par exemple, dans le Tessin, un délai de rétablissement et de réflexion a récemment été accordé pour la première fois par le service des migrations ; apparemment, cela s'expliquerait par le fait que la demande avait été effectuée par un avocat au nom de la victime. À Zurich, l'octroi du délai est une procédure standard ; après le premier entretien, qui porte sur des éléments de base et des questions de sécurité, la police ne prend pas contact avec la victime présumée au cours de la période de 30 jours, sauf si la victime le demande. Il semblerait que les autorités n'accordent pas de délai de rétablissement et de réflexion aux victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail.

185. Les autorités suisses n'accordent pas de délai de rétablissement et de réflexion, dans le cadre de la procédure d'asile, aux demandeurs d'asile dont il existe des motifs raisonnables de croire qu'ils sont victimes de la traite. Les autorités expliquent que la loi fédérale sur les étrangers n'est pas directement applicable à la procédure d'asile (article 14 de la loi sur l'asile), mais que le délai de rétablissement et de réflexion est néanmoins pris en compte dans la procédure d'asile dans la mesure où les délais procéduraux pour répondre à une demande d'asile, et le cas échéant pour ordonner l'éloignement d'une personne, sont supérieurs à 30 jours.

186. En ce qui concerne les personnes soumises à la procédure Dublin, selon les autorités, aucune décision n'est prise dans les 30 jours qui suivent l'identification d'une victime présumée de la traite. Le transfert d'une victime vers un autre pays dans la cadre de la procédure Dublin peut être reporté, dans le respect des délais prévus par le Règlement Dublin, si la victime a été exploitée en Suisse et a déposé plainte. Le GRETA souligne qu'en vertu de la Convention, le délai de rétablissement et de réflexion doit être accordé à toutes les personnes pour lesquelles il existe des motifs raisonnables de croire qu'elles sont victimes de la traite, indépendamment du fait qu'elles peuvent avoir demandé l'asile ; il en va de même pour l'obligation de fournir des mesures d'assistance qui ne sont pas nécessairement comprises dans l'assistance accordée aux demandeurs d'asile.

187. Tout en saluant la mise en place de la procédure « Competo » et la pratique consistant à accorder des périodes d'une durée plus longue que le minimum de 30 jours prévu par la Convention, le GRETA demeure préoccupé par la disparité des pratiques cantonales, le traitement différent des victimes de formes d'exploitation autres que l'exploitation sexuelle, et la non-octroi du délai de rétablissement et de réflexion aux demandeurs d'asile, y compris ceux auxquels s'applique la procédure Dublin. Les autorités suisses ont affirmé que le type d'exploitation n'influence en aucune manière l'octroi du délai de rétablissement et de réflexion et qu'il n'existe aucun cas connu où le délai de réflexion n'aurait pas été accordé à une victime de traite identifiée. En outre, les autorités se sont référées à la formation sur la procédure « Competo » qui a été dispensée aux services cantonaux des migrations.

188. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que, conformément aux obligations leur incombant au titre de l'article 13 de la Convention, toutes les victimes potentielles de la traite de nationalité étrangère, quelles que soient les formes d'exploitation, se voient systématiquement proposer un délai de rétablissement et de réflexion ainsi que toutes les mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2 de la Convention, durant cette période.

f. Permis de séjour (article 14)

189. Dans son premier rapport, le GRETA considérait que les autorités suisses devraient 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.

190. Ainsi qu'il est expliqué dans le premier rapport, l'autorité compétente du canton délivre aux victimes et de la traite qui coopèrent avec les autorités de poursuite une autorisation de séjour de courte durée pour la durée probable de la procédure judiciaire (article 36 de l'OASA). La durée maximale du permis est un an, renouvelable pour la durée de la procédure judiciaire.⁵⁶

191. Pour les victimes qui ne souhaitent pas coopérer avec les autorités après le délai de rétablissement et de réflexion, ainsi que pour les victimes qui ont coopéré, à la suite de la procédure pénale, une demande de permis de séjour pour motifs humanitaires peut être accordée pour tenir compte de cas individuels d'une extrême gravité (article 30, paragraphe 1.b de la loi sur les étrangers combiné à l'article 31 de l'OASA). Lorsqu'un service cantonal souhaite accorder un permis de séjour pour motifs humanitaires, il doit soumettre la demande au SEM. S'agissant des victimes de la traite, une situation d'une extrême gravité peut être avérée, par exemple, lorsqu'un retour dans le pays d'origine ne peut raisonnablement être exécuté au regard du 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. Si la situation personnelle de la victime n'est pas considérée comme d'une extrême gravité, mais que le renvoi ne peut être raisonnablement exigé en raison de la menace que les auteurs de la traite font planer sur cette personne dans son pays d'origine ou parce qu'il existe d'autres obstacles au renvoi, le SEM peut accorder une admission provisoire à la demande du service des migrations compétent (article 83 de la loi sur les étrangers et article 36, paragraphe 6, de l'OASA)⁵⁷.

192. Selon les chiffres fournis par les autorités suisses, le nombre de permis de séjour de courte durée accordés à des victimes de la traite à des fins de coopération s'élevait à 52 en 2014, 54 en 2015, 85 en 2016 et 90 en 2017. De plus, les autorités suisses ont indiqué que le nombre de permis de séjour pour motifs humanitaires délivrés à des victimes présumées de traite était de 19 en 2014, 15 en 2015, 21 en 2016, 14 en 2017 et 16 en 2018. Selon le SEM, les admissions provisoires octroyées aux victimes présumées de traite à l'issue de la procédure d'asile étaient de 27 en 2014, 13 en 2015, 15 en 2016, 16 en 2017 et 18 en 2018. Le GRETA note le nombre important de permis de séjour délivrés aux victimes de la traite.

193. Des ONG ont indiqué que le traitement des demandes de permis de séjour pour motifs humanitaires peut durer très longtemps (jusqu'à deux ans et demi). Elles ont également signalé que, pour les victimes qui ne souhaitent pas ou ne peuvent pas coopérer avec les autorités de poursuite, il est difficile d'obtenir un tel permis après l'expiration du délai de rétablissement et de réflexion. La délivrance des permis dépend des autorités cantonales et du SEM. En outre, les ONG ont fait état de cas dans lesquels des victimes qui avaient coopéré avec les autorités et qui se trouvaient dans une situation personnelle difficile n'avaient pas reçu de permis de séjour humanitaire.

⁵⁶ Voir aussi paragraphe 5.7.2.4 des directives relatives à la loi sur les étrangers.

⁵⁷ Ibid., paragraphe 5.7.2.7.

194. Selon les données fournies par le SEM, de 2014 à 2017, l'asile a été accordé à 27 victimes potentielles de la traite détectées au cours de la procédure d'asile. Toutefois, le GRETA a été informé que les victimes de la traite sont rarement reconnues comme réfugiées en Suisse en raison d'une politique restrictive de reconnaissance des réfugiés et du fait qu'elles ne sont pas souvent considérées comme tombant sous la définition de « membre d'un groupe social particulier ».

195. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient continuer de faire des efforts pour que les victimes de la traite, quelle que soit la forme d'exploitation, puissent bénéficier pleinement, dans la pratique, du droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable aux fins de la coopération avec les autorités ou en raison de leur situation personnelle, sans préjudice du droit de demander et d'obtenir l'asile. Dans ce contexte, le GRETA renvoie aux Principes directeurs du HCR de 2006 sur l'application de la Convention relative au statut des réfugiés aux victimes de la traite⁵⁸.

g. Indemnisation et recours (article 15)

196. Dans son premier rapport, le GRETA saluait l'existence d'un cadre d'indemnisation par l'État accessible aux victimes de la traite et considérait 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.

197. Ainsi qu'il est expliqué dans le premier rapport du GRETA, les personnes qui ont subi, du fait d'une infraction, une atteinte directe à leur intégrité physique, psychique ou sexuelle peuvent demander une indemnisation aux auteurs de l'infraction dans le cadre de la procédure judiciaire (articles 116, 122 et suivants du CPP). Elle doit pour cela se constituer partie plaignante (article 118 du CPP). En outre, toute victime d'une infraction, y compris de traite, peut engager une action civile contre l'auteur de l'infraction pour obtenir une indemnisation au civil.

198. Des avocats qui représentent des victimes ont indiqué qu'il est très difficile d'apporter la preuve des préjudices matériels, par exemple pour les salaires non payés au motif de prétendues dettes de la victime, car les juges sont peu disposés à accepter cela. En général, les tribunaux estiment qu'il est difficile de quantifier le montant exact des salaires impayés, bien que l'article 42 de la loi fédérale complétant le Code civil suisse (SR 220) offre cette possibilité. Selon les ONG, l'indemnisation accordée aux victimes par les tribunaux suisses est généralement insuffisante (par exemple, elle est inférieure à l'indemnisation pour viol). En outre, des avocats ont informé le GRETA que, souvent, lorsqu'un tribunal donne droit à une demande d'indemnisation, le paiement par l'auteur de l'infraction n'a pas lieu.

199. Les articles 70 et 73 du CP définissent le cadre juridique de la confiscation des biens des auteurs d'infractions en vue d'indemniser les victimes. Il est possible de confisquer des biens ne provenant pas d'une activité criminelle pour couvrir les frais de procédure, pénalités, amendes et indemnités (article 263, paragraphe 1, alinéa b) et article 268, paragraphe 1, alinéas a) et b) du CPP). Selon les autorités, des biens importants (notamment une propriété immobilière) ont été confisqués dans le cadre de procédures pénales engagées pour traite des êtres humains au Brésil et en Hongrie.

200. Les autorités ont mentionné une affaire dans laquelle, en mars 2018, un tribunal pénal du canton de Fribourg a condamné un ressortissant suisse à une peine de prison de 16 ans pour traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle. L'infraction de traite avait été commise en Thaïlande. Le trafiquant avait contraint plus de 80 enfants à des actes sexuels pour produire des images d'abus sexuels d'enfants. Le tribunal a attribué à trois victimes de nationalité thaïlandaise, qui avaient déposé plainte, des indemnités pour préjudice moral comprises entre 40,000 et 50,000 francs suisses⁵⁹.

⁵⁸ HCR, [Principes directeurs sur la protection internationale : Application de l'article 1A\(2\) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés aux victimes de la traite et aux personnes risquant d'être victimes de la traite](#), HCR/GIP/06/07, 7 avril 2006.

⁵⁹ Voir l'annexe 8 de la réponse des autorités suisses au questionnaire du GRETA (<https://www.20min.ch/ro/news/romandie/story/Le-pedophile-de-Pattaya-ecope-de-16-ans-de-prison-29875218>)

201. En vertu de l'article 2 de la LAVI, les victimes d'infractions ont également droit à une indemnisation par l'État pour préjudice pécuniaire et moral. 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. Le tribunal compétent en matière pénale oblige l'auteur de l'infraction à payer des dommages-intérêts et/ou à s'acquitter de ses obligations. Si l'auteur n'est pas en mesure de payer, l'avocat de la victime dépose une demande auprès du bureau d'aide aux victimes. L'indemnisation par l'État est dès lors subsidiaire et n'est accordée que lorsque l'auteur de l'infraction ne verse aucune prestation ou des prestations insuffisantes. Les décisions relatives à l'indemnisation sont prises en fonction des dommages subis par la victime et des frais qu'elle a encourus, tels que les frais médicaux ou bien les pertes en termes de revenus, en tenant également compte des ressources financières de la victime. Le préjudice moral est quant à lui calculé selon le degré de souffrance endurée par la victime, indépendamment des ressources financières de la victime. Le dommage moral est calculé en fonction du degré de souffrance de la victime, dans les limites des montants maximaux fixés par la LAVI. Le montant maximal de l'indemnité prévu par la LAVI est de CHF 120,000 (ca. 106,000 euros) pour les préjudices pécuniaires et de CHF 70,000 (ca. 61,800 euros) pour les préjudices moraux.

202. En vertu de l'article 24 de la LAVI, une victime peut se voir octroyer une indemnisation par l'État après être retournée dans son pays d'origine. Une personne domiciliée à l'étranger qui a été victime d'une infraction en Suisse a droit, sur son lieu de domicile, à des contributions aux frais nécessaires à sa guérison (article 14, paragraphe 2 de la LAVI). L'article 27, paragraphe 3 de la LAVI dispose que la réparation morale peut être réduite si « l'ayant droit à son domicile à l'étranger et que, en raison du coût de la vie à son domicile, la réparation morale serait disproportionnée ».

203. Les ONG ont signalé que les procédures d'indemnisation par l'État peuvent durer longtemps. Selon elles, dans certains cas, les centres d'aide aux victimes d'infractions ne peuvent pas verser l'argent aux victimes parce que celles-ci ne sont plus en Suisse et que le contact ne peut être rétabli. Par ailleurs, lorsque la victime retourne dans son pays d'origine, le montant de l'indemnité octroyée peut ainsi être considérablement réduit pour l'adapter au coût de la vie dans le pays en question. Le GRETA prend note de la disposition de l'article 27, paragraphe 3, de la LAVI, selon laquelle l'indemnisation accordée peut être adaptée au coût de la vie dans le pays de résidence, et craint que cette réglementation n'ait potentiellement un impact négatif sur les victimes de la traite compte tenu de leur situation spécifique.

204. Le GRETA a été informé qu'une indemnisation par l'État a été octroyée à 14 victimes de la traite en 2014, 29 en 2015, 23 en 2016, et 19 en 2017.

205. 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'infractions, y compris pour déposer une demande d'indemnisation. Le coût de l'assistance juridique est pris en charge par les centres cantonaux de consultation pour victimes d'infractions. Lorsque les centres de consultation ou les ONG spécialisées mettent des victimes en contact avec des avocats, ceux-ci peuvent assurer une représentation d'une durée pouvant aller jusqu'à quatre heures. Selon les avocats, ces quatre heures sont suffisantes pour informer la victime de ses droits et faire une demande d'aide judiciaire. Pour bénéficier de l'aide judiciaire, il faut que la victime n'ait pas assez de ressources financières et que l'affaire ne soit pas en vain.

206. **Le GRETA invite les autorités suisses à continuer à prendre des mesures pour faciliter et garantir l'accès à l'indemnisation des victimes de la traite, et en particulier à :**

- **veiller à ce que les tribunaux tiennent dûment compte des dommages matériels subis par les victimes lorsqu'ils statuent sur l'indemnisation par les auteurs ;**
- **veiller à ce que l'indemnisation par l'Etat soit accordée et payée en temps utile.**

h. **Rapatriement et retour des victimes (article 16)**

207. Ainsi qu'il est expliqué dans le premier rapport du GRETA, depuis 2008, le bureau de l'OIM à Berne a été mandaté par le SEM pour mettre en place une aide spécialisée au retour volontaire des victimes et des témoins de la traite. Depuis mai 2011, ce programme de retour assisté est également proposé aux victimes présumées de la traite dans le cadre de la procédure d'asile. En outre, depuis le lancement d'un projet pilote en juin 2016, les victimes de la traite qui souhaitent retourner dans leur pays d'origine dans le cadre de la procédure Dublin peuvent bénéficier du programme de retour assisté. Suite à l'évaluation du projet pilote, le SEM a décidé, à compter du mois de janvier 2019, que les programmes d'aide au retour seraient disponibles de manière permanente en faveur des victimes de traite des êtres humains en procédure Dublin souhaitant retourner dans leur pays d'origine.

208. Les victimes de la traite qui souhaitent bénéficier du programme d'assistance au retour volontaire doivent prendre contact avec le service-conseil cantonal en vue du retour (CVR), qui leur donne des informations sur l'aide à laquelle elles ont droit avant et après le départ. Il existe une procédure spéciale permettant à l'ONG FIZ d'assister les victimes de traite souhaitant retourner dans leur pays d'origine, conformément à laquelle les victimes reçoivent des conseils spécialisés sur leur retour directement de la part du FIZ, sans avoir à contacter le CVR. Le FIZ établit ensuite la demande d'aide au retour et l'envoi au CVR, qui dépose une demande d'aide au retour auprès du SEM. Après l'approbation, le SEM donne mandat à l'OIM Berne pour organiser le retour de la personne concernée dans le pays d'origine, en coordination avec les services gouvernementaux pertinents et les ONG.

209. Selon les données disponibles, de 2014 à 2017, 75 victimes de la traite dont un enfant sont rentrées volontairement dans leur pays d'origine dans le cadre du programme d'aide au retour volontaire. Les principaux pays d'origine des victimes étaient la Hongrie (19 personnes), la Thaïlande (17), le Nigeria (10), la Roumanie (9) et la Bulgarie (3). La principale forme d'exploitation des victimes était l'exploitation sexuelle (50 personnes). Les chiffres font état de 10 victimes d'exploitation par le travail et de 7 personnes victimes à la fois d'exploitation sexuelle et d'exploitation par le travail (pour 10 personnes, aucune information n'est disponible quant à la forme d'exploitation).

210. Selon les autorités suisses, avant de procéder au retour forcé d'une victime de la traite, la situation et les relations personnelles de la victime sont examinées et prises en compte afin de respecter le principe de non-refoulement. En ce qui concerne les victimes ayant engagé une procédure d'asile, le SEM consulte les informations disponibles sur le pays d'origine, contacte un spécialiste interne du pays d'origine ou prend d'autres mesures d'instruction afin d'évaluer le risque auquel les personnes concernées peuvent être exposées dans leur pays d'origine. S'agissant des victimes de la traite n'ayant pas déposé une demande d'asile, il revient à l'autorité migratoire cantonale compétente de s'assurer de la licéité, de l'exigibilité et de la possibilité d'un renvoi dans le pays d'origine. Au besoin, l'avis du SEM peut être sollicité, notamment lorsqu'en raison d'une situation particulière des mesures d'instruction doivent être menées dans le pays d'origine.

211. Dans le cas de planifications du retour d'un enfant victime de la traite, le tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant est informé et sollicite l'assistance du Service Social International en vue d'une évaluation des risques. S'il est procédé au retour de l'enfant dans le cadre de l'assistance au retour volontaire des victimes de la traite financée par le SEM, l'OIM Berne suit des procédures internes spécifiques pour préparer le retour. Lors du processus de prise de décision concernant le retour d'un mineur non accompagné, et lors de la préparation du retour, le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant doit toujours prévaloir dans toutes les décisions et la réinsertion à long terme doit être assurée. La situation de l'enfant après un retour doit être suivie pour une période d'au moins six mois. La signature du tuteur est nécessaire sur tous les formulaires de préparation du retour ; l'OIM n'accepte pas d'organiser un retour sans qu'un tuteur légal ait été désigné en Suisse et dans le pays d'origine⁶⁰.

⁶⁰ Voir OIM Berne, Guide pratique sur le retour et la réintégration de personnes vulnérables (chapitre sur le retour des mineurs non accompagnés, p. 106-125), disponible à l'adresse https://switzerland.iom.int/sites/default/files/New%20Website%202017/IOM%20Publications/un_guide_pratique_fr_0.pdf.

212. **Le GRETA considère que les autorités suisses devraient continuer à prendre des mesures pour que le retour des victimes de la traite des êtres humains s'effectue en tenant dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité, qu'il soit de préférence volontaire, et en respectant l'obligation de non-refoulement. Il convient d'accorder une attention particulière aux principes directeurs du HCR concernant l'application de la Convention sur les réfugiés aux victimes de la traite. En outre, les autorités suisses devraient veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit effectivement respecté, protégé et pris en compte, notamment au moyen d'une évaluation des risques et de la sécurité effectuée, avant toute mesure d'éloignement, par des organismes spécialisés en coopération avec les partenaires compétents dans le pays d'origine, en particulier pour les enfants non accompagnés. Les autorités suisses devraient également continuer à développer la coopération avec les pays d'origine des victimes de la traite afin de s'assurer que les risques soient correctement évalués et que les victimes puissent revenir dans leur pays en sécurité et s'y réintégrer avec succès.**

3. Droit pénal matériel

a. Incrimination de la traite des êtres humains (article 18)

213. Dans son premier rapport, le GRETA considérait que le fait de mentionner explicitement dans la définition de la traite, à l'article 182 du CP, les notions de travail ou de services forcés, d'esclavage, de pratiques analogues à l'esclavage et de servitude parmi les types d'exploitation, et d'indiquer que le consentement d'une victime à l'exploitation envisagée est indifférent, pourrait améliorer la mise en œuvre des dispositions anti-traite.

214. L'incrimination de la traite en droit suisse, à l'article 182 du Code pénal (CP), n'a pas changé depuis le premier rapport du GRETA et se lit comme suit :

1. "Quiconque, en tant que fournisseur, intermédiaire ou client, se livre à la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, d'exploitation de son travail ou de prélèvement d'organes est passible d'une peine de prison ou d'une amende. La sollicitation d'une personne à ces fins équivaut à la traite.
2. Si la victime est mineure ou si le délinquant agit dans un but lucratif, la peine est une peine privative de liberté d'au moins un an.
3. Dans tous les cas, une sanction pécuniaire doit également être imposée.
4. Toute personne qui commet l'acte à l'étranger est également coupable d'une infraction. Les articles 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] s'appliquent".⁶¹

⁶¹

<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19370083/index.html>

215. Ainsi qu'il est expliqué dans le premier rapport du GRETA, le droit suisse ne requiert pas l'utilisation de moyens pour que l'infraction de traite soit établie. Selon les autorités, le législateur a estimé que le fait de lister les moyens dans l'article 182 serait inutilement restrictif. Les autorités considèrent que la jurisprudence confirme la justesse de cette approche, qui permet d'appliquer l'infraction de traite de façon plus large⁶². En conséquence, l'article 182 du CP ne mentionne pas la notion d' « abus d'une situation de vulnérabilité ». Les autorités suisses ont fait référence à une décision du tribunal du canton de Schwyz, du 12 novembre 2015⁶³, selon laquelle il est nécessaire de vérifier si une victime se trouvait dans une situation économique difficile, ce qui rendrait son consentement juridiquement nul ; le Tribunal fédéral a pour sa part jugé dans une affaire que le consentement formel d'une personne à se rendre en Suisse et y pratiquer la prostitution est entaché de nullité s'il s'explique par les difficultés rencontrées par cette personne dans le pays d'origine⁶⁴. La vulnérabilité particulière des enfants est explicitement prise en compte ; elle constitue une circonstance aggravante (article 182, paragraphe 2 du CP).

216. Dans son premier rapport, le GRETA a noté l'absence d'un seuil minimum de la peine de prison pour l'infraction de base de traite des êtres humains et le seuil peu élevé de la peine de prison prévue à l'article 182, paragraphe 2, du CP, et a souligné que l'infraction de traite des êtres humains constitue une violation grave des droits fondamentaux des victimes et demande des sanctions proportionnées à sa gravité. Les autorités suisses ont indiqué que les juges disposent d'une large marge d'appréciation pour fixer la durée de la peine et que plusieurs infractions sont souvent combinées avec pour résultat que la peine d'emprisonnement atteigne jusqu'à la moitié de la peine maximale prévue pour l'infraction supplémentaire.

217. Comme indiqué dans le premier rapport du GRETA, l'article 182, paragraphe 1, du CP fait référence 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. Les autorités suisses ont déclaré que toutes les dispositions législatives doivent être lues à la lumière de la Feuille fédérale, qui se réfère à la définition contenue à l'article 4 de la Convention et précise que « l'exploitation du travail » couvre la notion de travail ou de services forcés, de pratiques analogues à l'esclavage et de servitude⁶⁵.

218. L'étude qualitative susmentionnée sur l'exploitation du travail en Suisse dans le contexte de la traite des êtres humains » (voir paragraphe 51), soulignait que le phénomène de la traite aux fins d'exploitation par le travail est présent en Suisse, mais que l'absence d'une définition claire de « l'exploitation » pose des problèmes quand il s'agit de trouver une réponse judiciaire pénale à l'exploitation par le travail⁶⁶.

⁶² Premier rapport du GRETA sur la Suisse, paragraphe 37.

⁶³ STK 2014 80, EGV-SZ 2016.

⁶⁴ BGE 129 IV 81, E. 3.1

⁶⁵ Feuille fédérale no 17 du 3 mai 2005, FF 2005 2639, page 2665.

⁶⁶ Université de Neuchâtel, Exploitation du travail dans le contexte de la traite des êtres humains. État des lieux en Suisse, mars 2016. Disponible à l'adresse www.ksmm.admin.ch/dam/data/fedpol/aktuell/news/2016/2016-04-06/res-sfm-menschenhandel-f.pdf

219. Le GRETA prend note de l'arrêt 1B_450/2017 rendu le 29 mars 2018 par le Tribunal fédéral, selon lequel, « si une personne sans autorisation de séjour et/ou de travail n'est pas dénuée de toute pression, en particulier quant à ses choix en matière d'activité lucrative, son recrutement et son engagement - même à des conditions défavorables ou en violation manifeste notamment des lois sur les assurances sociales et/ou de la législation sur le travail - ne constituent pas à eux seuls des soupçons d'une infraction à l'art. 182 CP ». Dans sa décision, le Tribunal a insisté sur le fait que la personne en question continuait à disposer de la capacité de refuser l'emploi proposé ou de le quitter. Compte tenu de cet arrêt, le GRETA craint que l'interprétation de l'article 182 du CP en ce qui concerne la traite aux fins d'exploitation par le travail ne soit trop étroite et restrictive. Le GRETA rappelle en particulier que, dans l'affaire *Chowdury et autres c. Grèce*⁶⁷, la Cour européenne des droits de l'homme a constaté des violations de l'article 4 en matière de traite aux fins d'exploitation par le travail, et souligné que des « victimes d'exploitation par le travail peuvent accepter la situation parce qu'elles n'ont pas d'autre solution pour gagner leur vie ou parce qu'elles n'ont pas conscience d'être exploitées ».

220. Les autorités suisses soulignent que, si la traite aux fins d'exploitation d'activités criminelles n'est pas explicitement mentionnée à l'article 182 du CP, elle peut néanmoins être assimilée à l'exploitation par le travail, car il n'est fait aucune distinction entre le travail légal et le travail illégal. Si les éléments constitutifs de la traite ne sont pas tous réunis, les règles générales sur la participation (instigateur, complice, co-auteur, intermédiaire) sont applicables. Les autorités ont attiré l'attention sur une affaire dans laquelle les auteurs avaient non seulement contraint les victimes à la prostitution forcée, mais également à commettre des vols dans plusieurs banques. Dans cette affaire, le tribunal de district de Winterthur, dans le canton de Zurich, a prononcé une condamnation au titre des articles 182 (traite d'êtres humains), 195 (encouragement à la prostitution), 183 (séquestration et enlèvement), 190 (viol), 189 (contrainte sexuelle), 181 (contrainte), 140 (brigandage) et 160 (recel) du CP, ainsi qu'au titre de l'article 117 de la loi fédérale sur les étrangers (emploi d'étrangers sans autorisation)⁶⁸.

221. Selon les autorités suisses, la mendicité forcée est comprise dans la notion de traite aux fins d'exploitation par le travail. En raison de soupçons de mendicité forcée, notamment dans la ville de Berne, le SCOTT a élaboré le concept AGORA qui doit servir à déceler les cas de mendicité organisée et la mendicité forcée. À cet égard, les autorités suisses ont fait état d'un cas de traite d'enfants aux fins de mendicité forcée, avec participation de la famille, qui a été découvert et poursuivi à Genève. L'enfant d'origine rom avait été loué par son père, devant notaire en Roumanie, à l'âge de 16 ou 17 ans. La victime a été découverte par la police à Genève alors qu'elle avait 18 ans et 2 jours. Les auteurs ont été reconnus coupables de traite d'êtres humains et condamnés en 2016 par ordonnance pénale à trois ans de prison⁶⁹. Dans le canton de Berne, le GRETA a été informé que les services répressifs avaient engagé des enquêtes préliminaires concernant des cas d'enfants mendiant avec leurs familles, mais qu'aucun cas de traite d'enfants en association avec la mendicité organisée n'était connu. Les mesures envisagées dans le cadre du concept AGORA, qui comprennent des mesures de protection adaptées aux enfants, avec prise en charge temporaire et hébergement dans des lieux protégés en Suisse, mais aussi une procédure de rapatriement des personnes concernées, n'ont pas été mises en œuvre ces dernières années. Selon les autorités, les efforts de sensibilisation et la présence accrue et les activités de contrôle de la police cantonale et de la police des étrangers ont eu un effet préventif.

222. Le mariage forcé est une infraction pénale autonome en droit suisse, incriminée en vertu de l'article 181a du CP. Le mariage peut être utilisé comme moyen de régulariser le séjour de la victime sur le territoire suisse en vue de l'exploiter et donc l'article 182 du CP pourrait s'appliquer aux cas de mariages arrangés ou de mariages blancs qui mènent à l'exploitation de la personne à des fins sexuelles ou autres. Il n'y a pas de jurisprudence sur l'application de l'article 182 du CP dans des affaires de ce type.

⁶⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Chowdury et autres c. Grèce*, mars 2017. Disponible à l'adresse <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-172365>

⁶⁸ DG120034-K/U/fg.

⁶⁹ Voir annexe 4 aux réponses au questionnaire du GRETA : <https://rm.coe.int/annexe-4-article-de-presse-sur-traite-impliquant-mineur-aux-fins-de-me/16808e2c8c>

223. L'indifférence du consentement de la victime à l'exploitation n'est pas énoncée à l'article 182 du CP, mais les autorités suisses ont indiqué que les travaux préparatoires, publiés dans la Feuille fédérale, précisent que le consentement n'exclut pas automatiquement l'application de l'article 182⁷⁰. Cela a été confirmé par la jurisprudence du Tribunal fédéral (voir paragraphe 219). Néanmoins, **le GRETA considère que le fait d'énoncer explicitement dans la loi que le consentement d'une victime est indifférent pour l'exploitation envisagée pourrait améliorer la mise en œuvre des dispositions anti-traite.**

224. **Étant donné que l'article 4(a) de la Convention prévoit un contenu minimal des types d'exploitation inclus dans la définition légale de la traite, le GRETA considère que les autorités suisses devraient mentionner explicitement, dans la définition de la traite contenue dans le CP, les notions de travail ou de services forcés, d'esclavage, de pratiques analogues à l'esclavage et de servitude parmi les types d'exploitation.**

225. **En outre, le GRETA invite les autorités suisses à définir les paramètres et les éléments constitutifs de l'exploitation par le travail.**

b. Incrimination de l'utilisation des services d'une victime (article 19)

226. Dans son premier rapport, le GRETA observait qu'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.

227. Aucune nouvelle évolution législative n'a eu lieu en la matière. Les autorités suisses ont indiqué que l'article 193 du CP sur l'abus de détresse pourrait s'appliquer en de tels cas. Par ailleurs, les autorités ont indiqué les employeurs qui emploient ou exploitent illégalement, en connaissance de cause, de la main-d'œuvre étrangère sont punissables en vertu de la loi sur les étrangers et, selon les circonstances, en vertu d'autres dispositions du CP (par exemple la contrainte, abus de détresse, encouragement à la prostitution).

228. **Le GRETA considère que les autorités suisses devraient adopter les mesures législatives nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser les services d'une personne que l'on sait être victime de la traite, comme le prévoit l'article 19 de la Convention.**

c. Responsabilité des personnes morales (article 22)

229. Dans son premier rapport, le GRETA invitait les autorités suisses à encourager le plein usage des dispositions du CP relatives à la responsabilité des personnes morales (article 102 du CP), à la saisie (articles 263 à 268 du CPP) et la confiscation des avoirs criminels (articles 70 à 73 du CP) dans le cadre des affaires de traite, y compris par la publication d'orientations destinées aux membres des forces de l'ordre et aux procureurs.

⁷⁰ Federal Gazette No. 17 of 3 May 2005, FF 2005 2639, page 2665.

230. Le GRETA a été informé qu'une initiative populaire pour des entreprises responsables, portée par une coalition de 114 organisations des domaines de l'entraide, des droits humains, des droits des femmes, de la protection de l'environnement, des Églises, des syndicats et des unions d'actionnariat, a été déposée le 10 octobre 2016 à la Chancellerie fédérale⁷¹. L'initiative demande que les sociétés soient tenues de protéger les droits humains et l'environnement dans l'ensemble de leurs relations d'affaires, y compris à l'étranger tout au long de leurs chaînes d'approvisionnement. Dans le cadre de la révision du droit des sociétés anonymes, la Commission des affaires juridiques du Conseil national a proposé un contre-projet indirect à l'initiative sous forme de mesures juridiques contre les violations des droits humains et les atteintes aux standards environnementaux internationaux commises par des entreprises ayant un siège en Suisse. Le 12 mars 2019, le Conseil des Etats (Sénat) a recommandé la réfection de l'initiative pour des entreprises responsables. La contre-proposition a été renvoyée au Conseil national et le processus de débat est en cours.

231. Le GRETA invite les autorités suisses à suivre de près l'application des dispositions juridiques concernant la responsabilité des personnes morales pour traite, afin de s'assurer de l'efficacité des enquêtes et des poursuites en cas de signes d'infractions liées à la traite des êtres humains commises par des personnes morales, y compris des banques et d'autres institutions financières, et que les sanctions ou mesures prises sont effectives, proportionnées et dissuasives.

d. Non-sanction des victimes de la traite (article 26)

232. Dans son premier rapport, le GRETA considérait 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 sanction 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. Le GRETA souligne en particulier que, tant que la procédure d'identification est en cours, les victimes possibles ne devraient pas être punies pour des infractions aux lois sur l'ordre public ou sur l'immigration.

233. Comme indiqué dans le premier rapport du GRETA, il n'existe pas de disposition spécifique dans le droit suisse sur la non-sanction des victimes de la traite des êtres humains. Le système pénal suisse repose sur le principe selon lequel l'auteur d'une infraction pénale ne peut être condamné que s'il ou elle a agi avec la capacité de déterminer ou d'apprécier le caractère illicite de l'acte commis, conformément à l'article 19 du CP. Les articles 52 à 55 du CP énoncent les conditions dans lesquelles les personnes peuvent être exemptées de sanctions ou faire l'objet de poursuites pénales avec sursis. Si les victimes de la traite des êtres humains commettent une infraction punissable pour s'épargner ou épargner à autrui un préjudice direct, il appartient au ministère public d'examiner les conditions de légitime défense et de nécessité légale conformément aux articles 15 à 19 du CP, et en particulier de vérifier s'il y avait une situation de nécessité conformément à l'article 17 du CP.

234. Il en résulte qu'une victime n'est pas pénalement responsable si elle a été contrainte à commettre un acte illégal dans le cadre de son exploitation. De l'avis des autorités suisses, si une personne fait néanmoins l'objet d'une condamnation, cela signifie qu'elle n'a pas été identifiée comme victime, et non que l'on serait en présence de lacunes législatives. Il convient de mentionner les actions 16 (formation des autorités de poursuite pénale à la traite d'êtres humains) et 17 (réseautage entre les ministères publics) du Plan d'action national 2017-2020, destinées à améliorer la détection des victimes de la traite et à empêcher les sanctions de ces personnes, qui résultent souvent d'infractions à la législation sur les étrangers.

⁷¹ Initiative multinationales responsables, disponible à l'adresse suivante : <https://corporatejustice.ch/>.

235. Selon des rapports d'ONG, il y a des cas dans lesquels des victimes de la traite se voient infliger des amendes ou sont poursuivies pour des infractions à la législation sur les étrangers, la législation sur le travail ou la réglementation sur la prostitution. Cette situation a des effets dissuasifs sur les victimes de la traite, qui sont moins disposées à signaler leur cas aux autorités par crainte d'être poursuivies ou éloignées du territoire suisse. Une organisation a fait état de cinq cas dans lesquels des victimes n'avaient pas été traitées comme telles ; après avoir pris contact avec les autorités, ces personnes avaient été considérées comme ayant enfreint les lois sur le travail ou sur le droit de séjour et condamnées à des amendes ou éloignées du territoire. Au cours de la visite, certains interlocuteurs ont souligné le fait que ces mesures visent en particulier les membres de la communauté rom et qu'elles ont souvent pour conséquence d'entraîner le retour à la fois des victimes et des auteurs dans leur pays d'origine. Le GRETA est préoccupé par le fait que, souvent, des victimes contraintes à des activités criminelles forcées ne seraient pas reconnues comme telles et seraient placées en détention. Dans ce contexte, l'incrimination de la mendicité met les victimes de mendicité forcée dans une situation de grande vulnérabilité.

236. D'autre part, il a été porté à l'attention du GRETA que les policiers ont l'obligation de signaler les infractions (à la législation sur les étrangers, par exemple) et qu'ils sont tenus d'engager une enquête préliminaire sans ouvrir de procédure pénale, que seul le parquet a la compétence de clore. En outre, lors des contrôles de police, si les victimes potentielles n'expliquent pas immédiatement leur situation à la police, et ne sont pas détectées comme telles, elles peuvent se voir infliger des amendes et/ou être éloignées du territoire. C'est pourquoi il est important d'associer les organisations spécialisées d'aide aux victimes le plus tôt possible et de s'assurer qu'un délai de rétablissement et de réflexion puisse être obtenu.

237. D'autre part, le GRETA est préoccupé par des informations reçues au sujet de pratiques en vigueur dans certains cantons dans lesquels la coopération avec les autorités peut être utilisée comme moyen de pression dans la mesure où, si la victime met fin à la collaboration, elle peut se voir infliger une amende ou être éloignée du territoire suisse. En outre, dans certains cas, des ordonnances de sanctions sommaires ne sont pas complètement levées mais uniquement suspendues et pourraient en théorie être rétablies à tout moment. Les autorités ont précisé que l'exemption de peine ne pouvait être définitivement octroyée par la justice à la victime avant que l'auteur ne soit condamné, faute de quoi il existe un risque d'objection que l'accusation soit biaisée. Selon elles, les sanctions ne seraient pas rétablies dans l'hypothèse où la victime mettrait fin à sa collaboration avec les autorités.

238. Le GRETA constate avec préoccupation qu'en l'absence de dispositions spécifiques sur le principe de non-sanction des victimes de la traite dans la loi, une marge d'interprétation trop importante subsiste et des règles définissant clairement quand ce principe doit s'appliquer font défaut ; actuellement, il est laissé à l'appréciation du parquet de clore les poursuites visant des actes commis sous l'influence de trafiquants.

239. Le GRETA exhorte les autorités suisses à se conformer à l'article 26 de la Convention en adoptant une disposition qui prévoit la possibilité de ne pas sanctionner les victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes, et/ou en élaborant des consignes en ce sens. Les procureurs devraient recevoir une formation adéquate sur la traite ; ils devraient être encouragés à prendre l'initiative de déterminer si une personne inculpée est une victime potentielle de la traite en considérant que la traite est une violation grave des droits humains. Tant que la procédure d'identification est en cours, les victimes potentielles de la traite ne devraient pas être punies pour des infractions à la législation sur l'immigration.

4. Enquêtes, poursuites et droit procédural

a. Mesures visant à assurer des enquêtes efficaces (articles 1, 27 et 29)

240. Dans son premier rapport, le GRETA considérait que les autorités suisses devraient intensifier leurs efforts 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 renforçant les capacités et la spécialisation des policiers, des procureurs et des juges.

241. Ainsi que cela est noté dans le premier rapport du GRETA, 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 CPP). En conséquence, la victime n'a pas à faire de dénonciation ni à porter plainte pour qu'une procédure pénale puisse être ouverte. La poursuite des cas de traite relève de la compétence des parquets des cantons, hormis lorsque ces affaires présentent une dimension de crime organisé au sens de l'article 260ter du CP, auquel cas la Police judiciaire fédérale mène l'enquête, le Procureur général de la Suisse se charge des poursuites et le Tribunal pénal fédéral a compétence pour statuer sur l'affaire.

242. En ce qui concerne les structures et les membres des services de poursuite cantonaux, la situation varie d'un canton à l'autre, ce que les autorités suisses expliquent par les différences qui opposent les cantons en ce qui concerne la taille, la population et les ressources disponibles, ainsi que par le fait que les cantons ne sont pas touchés dans la même mesure par la traite des êtres humains. C'est notamment le cas de Zurich, de Genève, de Berne, du Tessin et de Vaud où des unités spécialisées ont été mises en place. Dans les autres cantons (Soleure, St Gall, Thurgovie, Lucerne, Schwyz, Fribourg, Neuchâtel et Valais), la police dispose de spécialistes formés à la lutte contre la traite des êtres humains, mais pas d'unité d'enquête exclusivement dédiée à cette cause.

243. Selon les données fournies par les autorités suisses, le nombre d'enquêtes pénales au titre de l'article 182 du CP était de 46 en 2014, 58 en 2015, 125 en 2016 et 125 en 2018. Le GRETA note l'augmentation du nombre d'enquêtes liées à la traite depuis 2014. Concernant le nombre de condamnations définitives, il y a eu, sur la base de l'article 182 CP seul, deux condamnations en 2014, neuf en 2015, 10 en 2016 et quatre en 2017, avec des peines allant jusqu'à trois ans et demi de prison ferme. En plus, et il a eu, sur la base des articles 182 et 195 CP (exploitation sexuelle), 13 condamnations en 2014, 10 en 2015, une en 2016 et une en 2017, avec des peines allant jusqu'à 17 ans de prison ferme.

244. Dans une affaire pénale, deux personnes ont été condamnées en mars 2016 par un tribunal de Genève à trois ans d'emprisonnement pour traite aggravée, dont 18 mois et 15 mois fermes respectivement. Les trafiquants, une mère et son fils, avaient fait venir un enfant handicapé de Roumanie à Genève pour l'exploiter et le forcer à mendier avec eux⁷².

245. Les autorités suisses ont également fait référence à un cas dans le canton de Genève où quatre personnes ont été poursuivies pour traite et prêt usuraire⁷³ parce qu'elles avaient fait venir des travailleurs domestiques d'Inde avec des visas touristiques et les avaient forcés à travailler dans leur foyer pour de très bas salaires dans des conditions de travail et de vie difficiles.⁷⁴ La procédure pénale en lien avec cette affaire n'est pas encore terminée.

⁷² Tribune de Genève, *Deux Roms condamnés pour traite d'êtres humains*, 10 mai 2016, <https://www.tdg.ch/geneve/actu-genevoise/deux-roms-condamnes-traite-etres-humains/story/26066938>.

⁷³ L'usure est érigée en infraction pénale dans le Code pénal suisse en vertu de l'article 157 : « 1. Celui qui aura exploité la gêne, la dépendance, l'inexpérience ou la faiblesse de la capacité de jugement d'une personne en se faisant accorder ou promettre par elle, pour lui-même ou pour un tiers, en échange d'une prestation, des avantages pécuniaires en disproportion évidente avec celle-ci sur le plan économique, celui qui aura acquis une créance usuraire et l'aura aliénée ou fait valoir, sera puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire. 2. Si l'auteur fait métier de l'usure, la peine sera une peine privative de liberté de un à dix ans. »

⁷⁴ Le Temps, *Une riche famille indienne poursuivie*, 20 octobre 2018, page 9.

246. Au cours de la visite d'évaluation, la délégation du GRETA a été informée d'une enquête en cours concernant la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail dans le secteur de la construction à Zurich, qui concerne quelque 30 à 50 travailleurs étrangers, recrutés à l'étranger sur la base d'informations trompeuses, et ayant travaillé sans contrat de travail et sans avoir perçu les salaires qui leur avaient été promis. Les autorités suisses ont indiqué que la procédure pénale dans cette affaire était en cours et devrait s'achever d'ici fin 2019.

247. Les autorités suisses ont fait part de difficultés persistantes concernant la poursuite des cas de travail forcé. Les enquêtes et poursuites pénales pour traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail restent rares. Les difficultés rencontrées et signalées par les autorités cantonales de poursuites pénales sont dues à un certain nombre de facteurs. L'identification des victimes de cette forme de traite constitue une difficulté, d'autant plus que les victimes ne se considèrent souvent pas comme des victimes et sont réticentes à collaborer avec les autorités de contrôle et d'enquête. La qualification de tous les éléments constitutifs de la traite aux fins d'exploitation par le travail reste problématique, et la jurisprudence en la matière est insuffisante.

248. En outre, des difficultés découlent de l'interprétation de l'article 182 du CP et de la notion d'exploitation. Selon les procureurs rencontrés dans les cantons de Saint-Gall, de Berne et de Zurich, la disposition ne donne pas de description suffisamment concrète des actions, des moyens ou de la situation de contrainte de la victime. Dans la pratique, les procureurs ont donc des difficultés à apprécier si les tribunaux vont effectivement considérer que les faits poursuivis relèvent de l'infraction de traite des êtres humains selon l'article 182 du CP. L'exploitation par le travail est interdite par le Code civil, contrairement à l'exploitation sexuelle qui est érigée en infraction pénale distincte à l'article 195 du CP, indépendamment de la traite. Selon le Code civil, l'exploitation est présumée si une personne est continuellement empêchée d'exercer ses droits fondamentaux en violation des dispositions du droit du travail et des dispositions sur l'indemnisation, la santé et la sécurité au travail. Un tel traitement peut inclure la privation de nourriture, la violence psychologique, le chantage, l'enlèvement, ou même des lésions corporelles, la violence sexuelle et des menaces de mort. La simple violation de la réglementation du travail ne constitue pas en soi une exploitation, laquelle exige certains actes prévus dans le droit pénal, y compris le chantage, l'enlèvement, la violence sexuelle, les menaces de mort ou d'autres restrictions à la liberté.

249. Les autorités suisses ont également expliqué que dans de nombreuses situations, l'absence d'éléments de contraintes ne permet pas d'engager une procédure pénale sous la qualification de traite des êtres humains. À titre d'exemple, dans des situations où la victime accepte des conditions salariales non conformes au droit du travail suisse et très défavorables sans que l'employeur ait besoin d'exercer une quelconque pression sur son employé, des poursuites seraient engagées sous la qualification d'infraction pénale d'usure (article 157 du CP) et non de traite des êtres humains.

250. Les autorités suisses ont mentionné que la Suisse avait pris part pour la première fois à des journées d'actions conjointes organisées par Europol contre l'exploitation par le travail. En mai 2017, les journées d'action ont permis de contrôler 68 personnes et d'identifier sept victimes potentielles dans différents cantons. En 2018, neuf cantons ont participé aux journées d'action commune. Les forces de police cantonales ont ainsi contrôlés 290 personnes, 224 pièces d'identités et 40 véhicules, et ont détecté six victimes présumées de la traite et arrêté sept suspects.

251. En outre, un centre d'expertise dédié spécifiquement à la poursuite des situations d'exploitation par le travail a été mis en place au sein de la police cantonale du Tessin en 2016. Selon les informations transmises par les autorités suisses, un seul cas a été pour l'heure transmis par le centre d'expertise du Tessin au ministère public compétent ; les chefs d'accusation étaient la traite des êtres humains (article 182 du CP) et l'extorsion et chantage (article 156 du CP), mais seule cette dernière a été retenue par le juge.

252. Ainsi que cela est indiqué dans le premier rapport du GRETA, la traite des êtres humains fait partie des infractions répertoriées comme permettant l'utilisation de mesures de surveillance secrètes. L'utilisation de ces mesures est autorisée par le CPP, la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT ; RS 780.1), l'ordonnance sur l'investigation secrète (OISec ; RS 312.81) et les lois cantonales sur la police. Après l'ouverture d'une procédure pénale, le procureur peut demander que des mesures de surveillance secrète soient approuvées par le Tribunal des mesures de contrainte. Cela peut également être appliqué en dehors des cas de crime organisé.

253. En ce qui concerne les mesures prises pour faire face à l'utilisation abusive d'internet en lien avec la traite, les autorités suisses ont informé le GRETA que l'accent est placé sur les abus sexuels sur enfants et la pornographie illégale. Le Service national de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet (SCOCI) est rattaché à la Police judiciaire fédérale. Le SCOCI comprend le monitoring⁷⁵, le clearing⁷⁶, et l'analyse⁷⁷. La police a rapporté n'avoir que rarement eu à faire à des cas de traite impliquant l'utilisation d'internet. Selon les explications fournies, la police n'a ni l'autorité ni les moyens techniques de bloquer les sites web, ceci peut être fait seulement sur une base volontaire par le fournisseur ou si exigé par une ordonnance du tribunal.

254. Les valeurs qui constituent le produit ou le résultat d'une infraction, la valeur de remplacement voire l'avantage illicite provenant de l'infraction peuvent être retenues si elles se trouvent en Suisse, et restituées à l'autorité étrangère compétente. Le GRETA a été informé d'un cas d'entraide internationale portant sur la retenue et la restitution de valeurs en lien avec une infraction de traite. Dans la plupart des cantons, des groupes d'enquête spécialisés s'occupent des enquêtes financières et de la confiscation du produit des infractions. Selon les autorités, le produit de l'infraction, dans la mesure du possible, est systématiquement confisqué dans le cadre d'une procédure pénale, conformément à l'article 69 du CP.

255. Les équipes communes d'enquête (ECE) sont régies par l'article 20 du Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, qui est entré en vigueur vis-à-vis de la Suisse le 1^{er} février 2005, ce qui a permis à la Suisse de mettre en place des ECE, notamment pour les infractions liées à la traite. Les autorités suisses ont informé le GRETA qu'une révision législative était en cours, dont l'objectif est d'introduire la création d'ECE dans le droit interne. En pratique, il est possible de recourir à des ECE, pour autant que cela soit jugé pertinent. Une appréciation au cas par cas est effectuée. Les autorités suisses ont mentionné un cas d'entraide qui a donné lieu à la création d'une ECE avec la Bulgarie. L'affaire concernait le recrutement des femmes en Bulgarie à travers le mode opératoire dit du « loverboy ». Les valeurs obtenues en Suisse par l'exploitation des victimes étaient en grande partie transférées en Bulgarie où le réseau était à nouveau financé pour recruter de nouvelles victimes.

⁷⁵ Recherches sur Internet dans le but de détecter les abus et premier traitement des communications de soupçons.

⁷⁶ Examen juridique du contenu pénal des communications de soupçons, coordination par rapport aux procédures en cours et transmission des dossiers aux autorités de poursuite pénale compétentes (sur le plan géographique et sur le plan du contenu) en Suisse et à l'étranger.

⁷⁷ Analyses au niveau national du phénomène de la criminalité sur Internet, présentation globale des procédés délictueux et des moyens utilisés pour commettre les infractions, statistiques et tendances.

256. **Le GRETA considère que les autorités suisses devraient continuer à prendre des mesures pour s'assurer que les infractions liées à la traite des êtres humains pour différentes formes d'exploitation fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites effectives, conduisant à des sanctions proportionnées et dissuasives, notamment en :**

- **améliorant l'harmonisation et la coordination des pratiques entre les différents cantons en ce qui concerne la spécialisation des services de poursuite cantonaux ;**
- **veillant à ce que les forces de l'ordre aient les ressources humaines et financières suffisantes pour mener les enquêtes sur les cas de traite, y compris lorsqu'ils impliquent l'utilisation d'internet;**
- **menant systématiquement des enquêtes financières afin de localiser, de saisir et de confisquer les avoirs des auteurs des infractions de traite, en vue d'assurer l'indemnisation des victimes, ainsi que d'améliorer la possibilité d'identifier les principaux auteurs (leaders) derrière la traite organisée des êtres humains.**

b. Protection des témoins et des victimes (articles 28 et 30)

257. Dans son premier rapport, le GRETA saluait l'existence de programmes de protection des témoins qui peuvent être appliqués aux victimes et aux témoins de la traite, et il invitait les autorités suisses à veiller à ce que ces personnes bénéficient d'une protection adéquate chaque fois que cela est nécessaire.

258. Les témoins qui participent à une enquête ou à une procédure pénale peuvent être protégés contre d'éventuelles représailles ou intimidations en vertu de la loi fédérale sur la protection extra-procédurale des témoins (Ltém), entrée en vigueur en 2013⁷⁸. Soulevant les strictes règles de confidentialité de la protection des témoins, la petite taille du pays et le peu de cas de protection des témoins, les autorités suisses n'ont pas pu fournir de donnée relative à la protection des témoins.

259. En l'absence de mesures de protection des témoins au sens de la loi susmentionnée, la police a le devoir de protéger la vie et l'intégrité des victimes en cas de menace concrète, en consultation avec les ONG spécialisées dans l'aide à ce type de victimes.

260. Les victimes d'infractions peuvent être accompagnées d'une personne de confiance, en plus de leur conseil juridique, pour tous les actes de la procédure, conformément à l'article 152, paragraphe 2, du CPP. Il peut s'agir de représentants d'ONG, de psychologues ou d'assistants sociaux.

261. Conscientes de l'importance que revêt l'assistance concernant la disposition des victimes à témoigner, les autorités suisses ont intensifié leurs efforts pour veiller à ce que les victimes présumées soient informées de manière claire et transparente sur leurs droits et obligations, ainsi que sur les possibilités et les risques associés à une procédure pénale. En vertu de la LAVI, les victimes présumées de la traite sont accompagnées par les services d'assistance aux victimes et peuvent être hébergées dans des foyers spécialisés ou dans des appartements dont l'adresse n'est connue que par quelques personnes. Les victimes sont assistées par du personnel spécialisé, notamment des ONG comme FIZ, Astrée et Cœur des Grottes, et l'accès à l'internet et au téléphone peut être limité afin d'éviter les tentatives d'intimidation venant de l'extérieur. Le GRETA note cependant que le rôle de la LAVI ainsi que l'assistance offerte aux victimes de la traite peuvent varier beaucoup d'un canton à l'autre (voir paragraphes 143-144), ainsi que selon la forme d'exploitation à laquelle elles ont été soumises.

⁷⁸ Voir le premier rapport du GRETA sur la Suisse, paragraphe 205.

262. Tout en saluant l'éventail de mesures de protection des victimes et des témoins prévues par la législation suisse, **le GRETA invite les autorités suisses à veiller à ce que les dispositions existantes sur la protection des victimes et des témoins soient appliquées de manière effective et égale pour protéger les victimes et les témoins de la traite lors de l'enquête et pendant et après le procès, sur l'ensemble du territoire, et quelle que soit la forme d'exploitation.**

c. Compétence (article 31)

263. Lorsque des infractions ont été commises à l'étranger, les autorités de poursuite suisses peuvent aussi être compétentes dans des affaires où l'auteur de l'infraction est un ressortissant suisse, y compris si l'acte est aussi réprimé dans l'État où il a été commis et que l'auteur se trouve en Suisse, en application du principe de la personnalité active, consacré par l'article 7, paragraphe 1, point a, du CP. En outre, le principe de la personnalité passive s'applique également, conformément à l'article 7, paragraphe 1, point b, du CP, et confère une compétence aux autorités de poursuite suisses lorsqu'un ressortissant suisse est victime d'une infraction ou d'un délit, à la condition que l'acte soit aussi réprimé dans l'État où il a été commis et que l'auteur se trouve en Suisse.

264. Les autorités suisses sont également compétentes lorsqu'une infraction ou un délit, que la Suisse s'est engagée à poursuivre en vertu d'un accord international, est commis à l'étranger, à la condition que l'acte soit aussi réprimé dans l'État où il a été commis et que l'auteur se trouve en Suisse, en vertu de l'article 6 du CP. À cet égard, les autorités suisses ont mentionné une affaire qui date de mars 2018 dans laquelle une juridiction pénale dans le canton de Fribourg a condamné un homme suisse à 16 ans de prison pour traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, et a accordé une indemnisation pour préjudice moral à trois victimes de nationalité thaïlandaise, pour des infractions qui avaient été commises en Thaïlande (voir aussi paragraphe 200).

265. La condition de la double incrimination ne s'applique pas lorsque la victime de la traite n'a pas atteint l'âge de 18 ans. Dans ce cas, l'article 5 du CP⁷⁹ s'applique et l'auteur peut être poursuivi sans tenir compte du droit étranger. Le principe de la I ne vaut pas non plus.

266. Par ailleurs, les autorités suisses ont souligné qu'en vertu de l'article 7, paragraphe 1, du CP, qui établit le principe de légalité, les autorités pénales sont tenues, dans les limites de leurs compétences, d'ouvrir et de conduire une procédure lorsqu'elles ont connaissance d'infractions ou d'indices permettant de présumer l'existence d'infractions, même si la plainte a été déposée à l'étranger.

5. Coopération internationale et coopération avec la société civile

a. Coopération internationale (article 32)

267. En Suisse, la coopération internationale avec d'autres États dans la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains fait partie intégrante de la politique des traités en matière de coopération judiciaire internationale pénale. La base juridique de la coopération internationale en matière pénale est la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP ; RS 351.1) ainsi que l'ordonnance fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale du 24 février 1982 (OEIMP, RS 351.11). La législation suisse permet une coopération large : elle règle l'extradition, l'entraide judiciaire, le transfèrement de personnes et la délégation de procédures. La Suisse applique le principe de faveur qui veut que l'EIMP s'applique si elle est plus favorable qu'un traité. Si la liste des infractions prévues par un traité d'entraide n'inclut pas la traite, l'EIMP s'applique et permet l'entraide également dans une affaire de traite.

⁷⁹

L'article 5 du CP porte sur les infractions commises à l'étranger sur des mineurs.

268. La Suisse reçoit régulièrement des demandes d'entraide concernant des infractions de traite et adresse elle-même de telles demandes à d'autres pays. Dans la plupart des cas, ces demandes portent sur l'audition des victimes, mais d'autres mesures peuvent être demandées, telles que l'audition de prévenus, la perquisition de domiciles, la transmission de documents ou l'observation transfrontalière.

269. La Suisse a signé un accord avec Europol en 2004⁸⁰, ainsi qu'un accord de coopération judiciaire avec Eurojust en novembre 2008⁸¹. Dans le cadre d'Europol, la Suisse participe au travail d'EMPOL et de son Centre européen de lutte contre le trafic de migrants (EMSC), et est membre du Groupe d'experts sur la traite des êtres humains (HTEG) d'INTERPOL. La participation à ces groupes opérationnels permet le développement d'analyses transnationales ou, en plus de l'échange d'informations, la mise en œuvre de mesures opérationnelles telles que des journées d'action conjointes. Le GRETA note également que fedpol participe à la plate-forme EMPACT et participe régulièrement à des journées d'action conjointe contre la traite des êtres humains (voir paragraphe 250)⁸².

270. Parallèlement à la coopération multilatérale, il existe des accords de police bilatéraux, notamment avec tous les États voisins. Les autorités suisses ont souligné l'accord entre la Confédération suisse, la République d'Autriche et la Principauté de Liechtenstein concernant la coopération policière transfrontalière (RS 0.360.163.1), qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2017 ; cet accord mentionne la traite des êtres humains dans son préambule.

271. Les autorités italiennes et suisses conjointement présentes au CCPD de Chiasso, de même que les autorités françaises et suisses au CCPD de Genève, facilitent au quotidien (365 jours par an, 7 jours par semaine et 24 heures sur 24) l'échange d'informations policières et soutiennent les opérations transfrontalières ; leurs activités maintiennent les voies de communication ouvertes, y compris dans la lutte contre la traite et le trafic de migrants. La présence des attachés de police suisses dans un nombre d'autres pays soutient la coopération locale.

272. La Suisse a intensifié sa coopération avec certains des principaux pays d'origine des personnes soumises à la traite en Suisse, à savoir la Roumanie et la Bulgarie, ainsi qu'un projet interdisciplinaire avec la Hongrie. Le projet de coopération policière « *Improving Police Co-operation in the Field of Countering Trafficking in Human Beings between Switzerland and Romania* » a été élaboré à la demande de l'Inspection générale roumaine et a été mis en œuvre en étroite collaboration avec fedpol et les cantons. Il a débuté à l'été 2015, et à la fin de 2017, toutes les activités avaient pu être réalisées sauf la conférence finale qui a eu lieu en 2018. L'objectif du projet était d'intensifier la coopération policière entre la Suisse et la Roumanie afin de mieux identifier les cas de traite et améliorer les enquêtes sur ces cas. Cela a été réalisé grâce à la mise en œuvre de diverses activités, notamment des visites d'étude de spécialistes roumains et suisses issus de la police et des représentants d'ONG pour échanger des bonnes pratiques, formations à l'école de police de Slatina en Roumanie sur la culture rom et mise en œuvre de semaines d'actions en Suisse⁸³.

⁸⁰ <https://www.europol.europa.eu/agreements/switzerland>

⁸¹ <http://www.eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2008/2008-12-01-b.aspx>

⁸² https://www.ksmm.admin.ch/dam/data/ksmm/dokumentation/fact_sheet/fs-menschenhandel-e.pdf

⁸³ En 2017, trois visites d'étude (une en Suisse et deux en Roumanie) ainsi qu'une semaine d'action en Suisse ont été organisées. Pendant la phase du projet de 2015 à 2017, 13 activités de projet au total - dont 4 semaines d'action, 3 sessions de formation sur la culture rom et 6 visites d'étude - ont été mises en œuvre avec succès. Grâce aux semaines d'action effectuées en Suisse, au cours desquelles des équipes mixtes d'inspecteurs roumains et suisses, ainsi que des représentants des ONG ont circulés dans les quartiers de prostitution, les interactions avec les travailleurs du sexe roumains ont pu avoir lieu dans leur langue maternelle et des informations sur d'éventuelles situations d'exploitation, ainsi que sur des victimes potentielles ont été obtenues. En parallèle, les femmes roumaines actives dans la prostitution en Suisse se sont vu offrir le soutien de la police ou d'une ONG spécialisée si elles étaient dans une situation d'exploitation. Diverses visites d'étude effectuées en Suisse et en Roumanie ont été effectuées dans les régions d'origine des travailleurs du sexe et auprès des unités d'enquête impliquées.

273. Au cours de la période 2015- 2018, dans le cadre du Programme de coopération suisse-bulgare de lutte contre la traite des êtres humains, le Gouvernement suisse a financé un certain nombre d'activités de lutte contre la traite avec la Bulgarie, pour un montant total de CHF 1,863,477. Le Programme a soutenu le processus d'identification, d'orientation, d'assistance et de réinsertion des victimes de la traite en Bulgarie grâce à l'échange de connaissances et à l'assistance technique de partenaires suisses. Les différentes composantes ont été mises en œuvre par trois organisations différentes : la Commission nationale bulgare de lutte contre la traite des êtres humains, l'ONG Animus Association Fondation, et l'IOM Bulgarie⁸⁴. Parmi les résultats clés du Programme figurent la mise en place des structures suivantes : une équipe mobile multi-agences pour traiter les alertes de traite ; deux centres d'accueil (l'un pour adultes et l'autre pour enfants), ainsi que d'un centre de transit pour les victimes de la traite à Sofia.

274. Le projet « *Swiss-Hungarian Transnational Co-operation on the Referral of Victims of Trafficking* » a été mis en œuvre d'avril 2017 à mars 2018. Le but du projet était d'améliorer l'identification, le soutien, le retour et la réintégration des victimes hongroises de la traite qui sont exploitées en Suisse, en décrivant les procédures en vigueur en Suisse et en Hongrie ainsi que le fonctionnement d'un « mécanisme d'orientation transnationale ». Trois visites d'étude ont été organisées, auxquelles ont participé des experts des autorités et organisations compétentes des deux pays.

275. Selon les autorités, les projets mentionnés ci-dessus ont permis d'établir des contacts, d'instaurer une confiance mutuelle et de connaître les conditions de travail et les défis liés à la détection et à la répression de la traite en Suisse et dans certains des principaux pays d'origine ; l'échange d'information entre les services de police judiciaire a considérablement augmenté, ce qui entraîné une intensification des activités d'enquête.

276. D'autres projets ont été soutenus par la Direction du développement et de la coopération (DDC) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM). Ainsi, la DDC a apporté un soutien financier à des projets de lutte contre la traite dans le cadre de la contribution suisse aux nouveaux États membres de l'Union européenne, y compris la Bulgarie et la Roumanie. Le budget global consacré spécifiquement à la lutte contre la traite en Bulgarie et en Roumanie s'élève à CHF 5,3 millions pour la période 2009-2019. Les autres pays impliqués dans ces projets sont la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo* et la Serbie.

277. Le SEM a financé un projet au Nigeria⁸⁵, mis en œuvre par l'ONUJDC de 2015 à 2017 avec un budget global de CHF 550,000 ; le projet avait pour but de renforcer les capacités des membres des forces de l'ordre, des conseillers et des travailleurs sociaux de s'occuper des victimes de la traite et du trafic de migrants au Nigeria. Depuis 2012, le SEM soutient également l'action du HCR et de l'OIM contre la traite des êtres humains au Soudan. Dans le cadre de la stratégie commune 2015-2017 du HCR, de l'OIM, du FNUAP, de l'ONUJDC et de l'UNICEF, le SEM a soutenu, de décembre 2015 à mars 2017, un projet visant à protéger les victimes de la traite et les autres personnes en danger dans l'est du Soudan et à Khartoum (« *Providing Assistance and Protection to Victims of Trafficking and Others at Risk in the East of Sudan and Khartoum* »). Ce projet a permis d'améliorer les mécanismes d'orientation des victimes de la traite vers les services d'assistance et de créer un nouveau foyer protégé pour les témoins d'affaires de traite dans l'est du Soudan. Parallèlement, l'OIM a apporté son soutien à deux foyers protégés à Khartoum sur la base d'un financement fourni par le SEM de juin 2015 à août 2017.

⁸⁴ En février 2017, un atelier a été organisé à l'intention d'une vingtaine d'experts suisses, avec 4 ou 5 conférenciers de Suisse et de Bulgarie présentant des sujets spécifiques. L'objectif de l'atelier était, entre autres, de connaître les structures et les possibilités des acteurs de la lutte contre la traite des êtres humains dans les deux pays, d'échanger des idées et des expériences et d'intensifier la coopération entre les autorités. Du côté bulgare, des études de cas ont été présentées sur la situation et les particularités de la culture rom. En outre, Fedpol a organisé une visite d'étude en Bulgarie en juin 2017, à laquelle ont assisté des représentants de la police cantonale des cantons de Vaud et de Berne, de la police municipale de Zurich et des procureurs de Soleure et de Zurich. La visite s'est concentrée sur l'échange d'expériences avec les services de police bulgares et les ONG à Varna. Au cours de la visite, les communautés roms ont également pu être rencontrées et des impressions précieuses sur les conditions d'exploitation ont été obtenues.

⁸⁵ Appui et renforcement des capacités de l'agence nigérienne de lutte contre la traite (NAPTIP) pour améliorer la répression de la traite et l'aide aux victimes.

278. D'autre part, les autorités suisses ont informé le GRETA de diverses initiatives engagées au niveau multilatéral. Dans le cadre de la conférence des Parties à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, la Suisse participe à la clarification de la définition de la traite dans le Protocole de Palerme et soutient la révision de la loi-type et des lignes directrices relatives au protocole sur la traite. En outre, la Suisse soutient une initiative lancée par la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, portant sur la prévention de la traite dans les chaînes d'approvisionnement.

279. Le GRETA salue les efforts considérables entrepris par la Suisse dans le domaine de la coopération internationale et invite les autorités suisses à continuer de développer la coopération internationale en matière d'enquêtes et de poursuites dans les affaires de traite transnationale, et d'étudier d'autres possibilités de coopération avec les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux des principaux pays d'origine des victimes de la traite.

b. Coopération avec la société civile (article 35)

280. Trois ONG (FIZ, Cœur des Grottes et ECPAT Switzerland) participent à la plateforme de coordination. Toutes les mesures du plan d'action national 2017-2020 ont été élaborées et discutées dans le cadre de cette plateforme avec la participation active de ces trois ONG.

281. Au niveau cantonal, la plupart des tables rondes cantonales contre la traite des êtres humains intègrent les ONG locales spécialisées ou directement concernées par la lutte contre la traite. Le SCOTT a recommandé d'y associer les organismes publics et privés d'aide aux victimes prenant concrètement en charge les victimes de la traite dans le canton, ainsi que les organismes spécialisés d'aide aux victimes et les syndicats. Il appartient toutefois à chaque canton de décider de la composition de ses propres tables rondes.

282. Dans son premier rapport, le GRETA estimait que les syndicats devraient être associés à l'action anti-traite au niveau central et cantonal. Or, les syndicats ne sont représentés qu'à la table ronde cantonale de Genève. Lors de la réunion du GRETA avec l'Union Syndicale Suisse (SGB/USS), il a été fait mention du fait que le syndicat réfléchit à la manière de s'impliquer de manière plus active dans la lutte contre la traite.

283. Au cours de la deuxième visite d'évaluation du GRETA, plusieurs interlocuteurs de la société civile ont fait part de leurs préoccupations en ce qui concerne la réorganisation du SCOTT (voir paragraphes 18-19) et la perte consécutive de compétences pour les ONG qui étaient membres de l'organe de pilotage. Les ONG avaient participé activement à l'élaboration du plan d'action national contre la traite ; compte tenu du rôle strictement consultatif qui leur est attribué dans la nouvelle plate-forme d'information, elles craignent de ne pas pouvoir contribuer suffisamment à l'élaboration de politiques publiques. Dans ce contexte, les représentants de la société civile ont souligné qu'il était nécessaire de désigner un rapporteur national (voir paragraphe 24).

284. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient veiller à ce que la réorganisation du SCOTT n'entrave pas la coopération étroite et active entre les autorités et la société civile. Les autorités devraient continuer à établir des partenariats stratégiques avec les ONG et les syndicats en les associant à la planification, au suivi et à l'évaluation de l'action contre la traite, au processus d'identification des victimes, à l'assistance aux victimes de la traite et aux mesures de réinsertion et de réadaptation des victimes de la traite, y compris en assurant le financement à long terme des activités anti-traite des ONG.

IV. Conclusions

285. Depuis l'adoption du premier rapport du GRETA sur la Suisse, en juillet 2015, des progrès ont été réalisés dans plusieurs domaines.

286. Parmi les initiatives positives figure l'adoption du deuxième Plan d'action national contre la traite des êtres humains (2017-2020), qui tient compte d'un grand nombre des recommandations précédentes du GRETA et implique la mise en place de plusieurs groupes de travail thématiques.

287. Des efforts ont été déployés pour dispenser une formation sur la traite des êtres humains et l'identification des victimes à un large éventail de fonctionnaires, suivant une approche multipartite.

288. Le GRETA salue les recherches menées par les autorités suisses sur différents aspects de la traite des êtres humains, notamment sur l'exploitation du travail dans le contexte de la traite des êtres humains et les liens entre prostitution et traite des êtres humains.

289. Les autorités suisses ont fait des efforts afin de sensibiliser le public à la traite, en coopération avec l'OIM, des ONG et le secteur privé. Le GRETA se félicite de la campagne de sensibilisation du personnel médical lancée en 2018, dans le but d'améliorer l'identification de victimes potentielles, en particulier dans les services d'urgence.

290. Des mesures législatives et pratiques ont été prises pour prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail, y compris par la mise en place de centres de consultation pour les migrants en situation irrégulière, impliquant des ONG et des syndicats.

291. En outre, le GRETA se félicite des travaux en cours sur l'amélioration de l'identification des victimes de la traite et des progrès réalisés par le groupe de travail sur l'asile et la traite.

292. Un autre développement positif est l'augmentation du nombre de places dans les foyers qui fournissent une assistance spécialisée aux victimes de la traite, dont des hommes.

293. Le nombre de victimes indemnisées par l'État a augmenté et les autorités suisses ont signalé des confiscations d'avoirs importants liées à des poursuites pénales pour traite des êtres humains.

294. En plus, le GRETA note l'augmentation du nombre d'enquêtes liées à la traite et la participation de la Suisse à des journées d'action conjointe contre l'exploitation par le travail.

295. Le GRETA salue également l'engagement de la Suisse dans la coopération internationale, y compris en soutenant des projets de coopération dans les principaux pays d'origine des victimes de la traite à destination de la Suisse, ainsi que diverses initiatives prises au niveau multilatéral.

296. Toutefois, malgré les progrès accomplis, certaines questions restent préoccupantes. Dans le présent rapport, le GRETA demande aux autorités suisses de prendre de nouvelles mesures dans plusieurs domaines. Le numéro du paragraphe où figure la recommandation, dans le texte du rapport, est indiqué entre parenthèses.

Questions nécessitant une action immédiate

- **Le GRETA exhorte les autorités suisses à élaborer et organiser des programmes de formation pour les inspecteurs du travail et les procureurs traitant de cas d'exploitation par le travail (paragraphe 42) ;**
- **Le GRETA exhorte les autorités suisses à étendre le mandat des inspecteurs du travail afin que celui-ci couvre la détection des cas de traite, et de renforcer leurs capacités en ce sens (voir aussi paragraphe 139) (paragraphe 86) ;**
- **Le GRETA exhorte les autorités suisses à renforcer leurs efforts pour prévenir la traite des enfants non accompagnés ou séparés en adressant le problème de disparition de ces enfants, en particulier en leur octroyant un logement convenable et sûr, une surveillance adéquate, ainsi qu'en effectuant systématiquement des enquêtes de police dans les cas de disparitions d'enfants non accompagnés ou séparés, et en renforçant les systèmes de suivi et d'alerte sur les signalements d'enfants disparus (paragraphe 95) ;**
- **Le GRETA exhorte les autorités suisses à prendre des mesures de sorte que toutes les victimes de la traite soient correctement identifiées et puissent bénéficier de l'assistance et des mesures de protection prévues par la Convention, notamment en :**
 - **veillant à ce qu'une procédure formalisée d'identification des victimes soit mise en place dans tous les cantons sans délais, qui définisse les rôles et les responsabilités de tous les acteurs et comprenne des indicateurs pour l'identification des victimes de différentes formes d'exploitation ;**
 - **intensifier les efforts destinés à identifier de manière proactive les victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, en renforçant les capacités et la formation des inspecteurs du travail et en faisant participer les syndicats et d'autres acteurs concernés aux travaux des tables rondes cantonales sur la traite (paragraphe 139) ;**
- **Rappelant les recommandations formulées dans son premier rapport, le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités suisses à s'assurer que toute victime sous juridiction suisse, y compris les demandeurs d'asile et les personnes exploitées à l'étranger mais identifiées en Suisse, bénéficie de mesures d'assistance conformément à l'article 12, paragraphe 1, de la Convention (paragraphe 155) ;**
- **Le GRETA exhorte les autorités suisses à améliorer l'identification des enfants victimes de la traite et l'assistance à ces enfants, notamment en :**
 - **veillant à ce qu'une procédure formalisée d'identification des enfants victimes de la traite soit mise en place dans tous les cantons, laquelle tienne compte de la situation et des besoins particuliers des enfants victimes de la traite, à laquelle soient associés des spécialistes de l'enfance, et qui fasse de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale dans toutes les procédures concernant des enfants victimes de la traite et des enfants en danger ;**
 - **veillant à ce que les acteurs compétents adoptent une approche proactive et renforcent leur travail de terrain pour identifier les enfants victimes de la traite, en accordant une attention particulière aux enfants étrangers séparés ou non accompagnés ;**

- **renforçant les capacités des acteurs concernés (police, ONG, autorités de protection de l'enfance, travailleurs sociaux) et leur adresser des recommandations pour l'identification des enfants victimes de la traite soumis à différentes formes d'exploitation, y compris l'exploitation de la mendicité ou d'activités criminelles (paragraphe 170) ;**
- **Le GRETA exhorte les autorités suisses à se conformer à l'article 26 de la Convention en adoptant une disposition qui prévoit la possibilité de ne pas sanctionner les victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes, et/ou en élaborant des consignes en ce sens. Les procureurs devraient recevoir une formation adéquate sur la traite ; ils devraient être encouragés à prendre l'initiative de déterminer si une personne inculpée est une victime potentielle de la traite en considérant que la traite est une violation grave des droits humains. Tant que la procédure d'identification est en cours, les victimes potentielles de la traite ne devraient pas être punies pour des infractions à la législation sur l'immigration (paragraphe 239).**

Autres conclusions

- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient faire en sorte que la nouvelle plateforme contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants, le Service contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants et les différents groupes de travail établis en application du plan d'action national, soient en mesure d'assurer une coordination efficace des politiques et des mesures contre la traite des êtres humains, en fournissant plus particulièrement des ressources financières et humaines adéquates pour permettre le travail de la plateforme et des groupes de travail, et en continuant l'implication et la consultation de la société civile (paragraphe 22) ;
- Compte tenu des compétences importantes attribuées aux cantons concernant les mesures anti-traite et la protection des victimes, le GRETA considère que les autorités suisses devraient poursuivre leurs efforts pour harmoniser le cadre institutionnel et les structures de coordination de la lutte contre la traite au niveau de la Confédération et des cantons. L'objectif devrait être de renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'ensemble des parties prenantes de la prévention et de la lutte contre la traite sous toutes ses formes, et d'identifier et assister les victimes de la traite sans discrimination, quel que soit leur lieu de résidence en Suisse (paragraphe 23) ;
- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient examiner la possibilité 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, tel que prévu à l'article 29, paragraphe 4, de la Convention (paragraphe 24) ;
- Compte tenu de l'absence de rapporteur national, le GRETA considère que les autorités suisses devraient faire effectuer une évaluation indépendante de la mise en œuvre du plan d'action national contre la traite des êtres humains dès son expiration, afin de mesurer l'impact des activités, et servir de base afin de planifier les futures mesures et politiques de lutte contre la traite, et en particulier afin d'élaborer le prochain plan d'action national (paragraphe 28) ;

- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient poursuivre leurs efforts pour veiller à ce que des programmes de formation complets soient organisés de manière systématique et harmonisée dans toute la Suisse pour tous les professionnels concernés, en particulier les policiers, les procureurs, les juges, le personnel des centres de consultation, les fonctionnaires chargés des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière, le personnel chargé de la protection de l'enfance, le personnel éducatif et les professionnels de santé. La pertinence, l'efficacité et la portée de ces programmes devraient être évaluées à intervalles suffisamment réguliers (paragraphe 43) ;
- En vue d'établir un socle de connaissances validées sur lequel fonder les futures mesures des pouvoirs publics, le GRETA considère que les autorités suisses devraient continuer de développer et gérer un système statistique complet et cohérent sur la traite, en recueillant des données statistiques fiables auprès de tous les acteurs principaux, y compris les ONG spécialisées, sur les mesures de protection et de promotion des droits des victimes, et permettant une ventilation selon les types d'exploitation. Ce système devrait s'accompagner de toutes les mesures nécessaires pour garantir le respect du droit des personnes concernées à la protection des données personnelles, y compris lorsque des ONG qui travaillent avec des victimes de la traite sont invitées à fournir des informations pour la base de données nationale (paragraphe 49) ;
- Le GRETA invite les autorités suisses à mener et encourager des recherches supplémentaires sur les questions liées à la traite, car de tels travaux constituent une source d'information importante sur l'impact des politiques menées et peuvent servir de base pour informer sur les futures politiques et mesures. Parmi les domaines dans lesquels des recherches sont nécessaires figurent la traite interne, la traite aux fins d'exploitation par le travail, la traite des enfants et la traite aux fins de mendicité forcée et d'exploitation d'activités criminelles, ainsi que l'utilisation des technologies d'information et de communication en vue de la commission de la traite, y compris la diffusion en direct d'abus sexuels en ligne (paragraphe 55) ;
- Le GRETA invite les autorités suisses à continuer de développer les actions de sensibilisation afin de prévenir la traite pour différentes formes d'exploitation, en associant les organisations de la société civile et les syndicats, et à organiser des campagnes d'information et de sensibilisation en tenant compte des résultats des recherches et de l'évaluation de l'impact des actions déjà menées (paragraphe 68) ;
- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient intensifier leurs efforts pour prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail, et en particulier :
 - sensibiliser le grand public et, de façon ciblée, les travailleurs migrants, aux risques de la traite aux fins d'exploitation par le travail ;
 - sensibiliser tous les professionnels pertinents, y compris les inspecteurs du travail, le personnel des autres agences d'inspection, les agents des services de détection et de répression, les procureurs et les juges, sur la traite aux fins d'exploitation par le travail et sur les droits des victimes d'une telle exploitation ;
 - mettre en place des mécanismes effectifs pour permettre aux travailleurs migrants en situation irrégulière de porter plainte contre des employeurs qui ne respectent pas les règles de travail et d'obtenir des recours effectifs sans crainte de voir leurs données à caractère personnel ou d'autres informations communiquées aux services de l'immigration à des fins de contrôle et de répression de l'immigration irrégulière (paragraphe 85) ;

- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient prendre des mesures supplémentaires pour prévenir la traite des enfants. Elles devraient notamment :
 - sensibiliser le public aux risques et aux différentes manifestations de la traite des enfants (y compris l'exploitation de la mendicité, de la criminalité forcée, et les mariages précoces, les mariages d'enfants et les mariages forcés) ;
 - sensibiliser et former les enseignants, le personnel éducatif et les professionnels de la protection de l'enfance et de la santé dans tout le pays, dans le domaine de la traite et de ses différentes formes, et mettre en place des programmes de sensibilisation à la question de la traite dans les établissements scolaires ;
 - intégrer la prévention de la traite dans la formation de toutes les personnes travaillant avec des enfants non accompagnés ou séparés, en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant ;
 - intégrer la prévention de la traite dans la formation sur la sécurité en ligne (paragraphe 96) ;
- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient veiller à ce que les professionnels de santé et les administrations des hôpitaux qui participent à la transplantation d'organes et les autres professionnels concernés aient connaissance des indicateurs de la traite aux fins de prélèvement d'organes et reçoivent des instructions sur la manière de traiter ces cas (paragraphe 102) ;
- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient adopter et consolider des mesures législatives, administratives, éducatives, sociales, culturelles ou autres pour décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite aux fins de toutes les formes d'exploitation, en partenariat avec la société civile, les syndicats et les médias. Les autorités devraient notamment :
 - mettre en œuvre, dans les établissements scolaires, des programmes éducatifs qui soulignent l'importance de l'égalité entre les femmes et les hommes et du respect de la dignité et de l'intégrité de tout être humain, et qui expliquent les conséquences de la discrimination fondée sur le genre ;
 - attirer l'attention sur les risques de traite et d'autres formes de violence sexuelle et fondée sur le genre liés à la prostitution, et renforcer les campagnes de sensibilisation à ces risques en s'adressant en particulier aux hommes et aux garçons ;
 - sensibiliser à la responsabilité et au rôle important des médias et de la publicité dans la lutte contre la demande qui alimente la traite ;
 - mettre en place des programmes d'aide aux personnes qui souhaitent sortir de la prostitution ;
 - collaborer étroitement avec les syndicats, la société civile et le secteur privé pour sensibiliser à la traite aux fins d'exploitation par le travail, prévenir la traite dans les chaînes d'approvisionnement et renforcer la responsabilité sociale des entreprises, en s'inspirant des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et de la Recommandation CM/Rec(2016)3 sur les droits de l'homme et les entreprises (paragraphe 108) ;
- Le GRETA invite les autorités suisses à poursuivre leurs efforts visant à détecter et prévenir la traite par des mesures de contrôle aux frontières, notamment en :
 - prenant des dispositions pour renforcer la capacité de toutes les autorités compétentes à déceler les signes de traite chez les personnes arrivant en Suisse et pour garantir un accès rapide et effectif aux services d'assistance et de protection ;

- communiquant des informations aux ressortissants étrangers qui demandent l'asile ou entrent de façon irrégulière dans le pays, dans une langue qu'ils comprennent, au sujet des risques de traite, de leurs droits et des services auxquels ils peuvent s'adresser pour obtenir des conseils et une assistance juridique. Le GRETA renvoie dans ce contexte aux Principes et directives recommandés sur les droits de l'homme aux frontières internationales (2014) du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) (paragraphe 116) ;
- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient veiller à :
 - accorder une plus grande attention à la détection proactive des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile et les migrants placés dans des centres de rétention, en prévoyant un délai suffisant pour réunir les informations nécessaires et en tenant compte du traumatisme vécu par ces personnes. Dans ce contexte, une formation sur l'identification des victimes de la traite et sur leurs droits devrait être dispensée aux agents des services de l'asile et au personnel travaillant dans les centres de rétention des migrants ;
 - revoir l'application de la procédure Dublin aux victimes présumées de la traite (paragraphe 138) ;
- Le GRETA prend note du document produit par la CSOL-LAVI, en collaboration avec la CDAS, clarifiant les responsabilités des cantons en termes de financement de l'assistance aux victimes, et considère que les autorités suisses devraient veiller à ce que les recommandations qui y sont formulées sont suivies en pratique (paragraphe 156) ;
- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient poursuivre leurs efforts pour faire en sorte qu'il y ait un nombre de places suffisant, offrant des conditions adéquates et adaptées aux besoins des victimes de la traite, dans tous les cantons. Dans ce contexte, un soutien financier adéquat devrait être apporté aux ONG qui assistent les victimes de la traite (paragraphe 157) ;
- Le GRETA invite les autorités suisses à revoir les procédures de détermination de l'âge afin de s'assurer que l'intérêt supérieur de l'enfant soit effectivement protégé, en tenant compte de l'article 10, paragraphe 3, de la Convention, de la Convention relative aux droits de l'enfant, de l'Observation générale n° 6 du Comité des droits de l'enfant et du Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe (2017-2019) (paragraphe 171) ;
- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que, conformément aux obligations leur incombant au titre de l'article 13 de la Convention, toutes les victimes potentielles de la traite de nationalité étrangère, quelles que soient les formes d'exploitation, se voient systématiquement proposer un délai de rétablissement et de réflexion ainsi que toutes les mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2 de la Convention, durant cette période (paragraphe 188) ;
- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient continuer de faire des efforts pour que les victimes de la traite, quelle que soit la forme d'exploitation, puissent bénéficier pleinement, dans la pratique, du droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable aux fins de la coopération avec les autorités ou en raison de leur situation personnelle, sans préjudice du droit de demander et d'obtenir l'asile. Dans ce contexte, le GRETA renvoie aux Principes directeurs du HCR de 2006 sur l'application de la Convention relative au statut des réfugiés aux victimes de la traite (paragraphe 195) ;

- Le GRETA invite les autorités suisses à continuer à prendre des mesures pour faciliter et garantir l'accès à l'indemnisation des victimes de la traite, et en particulier à :
 - veiller à ce que les tribunaux tiennent dûment compte des dommages matériels subis par les victimes lorsqu'ils statuent sur l'indemnisation par les auteurs ;
 - veiller à ce que l'indemnisation par l'Etat soit accordée et payée en temps utile (paragraphe 206) ;
- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient continuer à prendre des mesures pour que le retour des victimes de la traite des êtres humains s'effectue en tenant dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité, qu'il soit de préférence volontaire, et en respectant l'obligation de non-refoulement. Il convient d'accorder une attention particulière aux principes directeurs du HCR concernant l'application de la Convention sur les réfugiés aux victimes de la traite. En outre, les autorités suisses devraient veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit effectivement respecté, protégé et pris en compte, notamment au moyen d'une évaluation des risques et de la sécurité effectuée, avant toute mesure d'éloignement, par des organismes spécialisés en coopération avec les partenaires compétents dans le pays d'origine, en particulier pour les enfants non accompagnés. Les autorités suisses devraient également continuer à développer la coopération avec les pays d'origine des victimes de la traite afin de s'assurer que les risques soient correctement évalués et que les victimes puissent revenir dans leur pays en sécurité et s'y réintégrer avec succès (paragraphe 212) ;
- Le GRETA considère que le fait d'énoncer explicitement dans la loi que le consentement d'une victime est indifférent pour l'exploitation envisagée pourrait améliorer la mise en œuvre des dispositions anti-traite (paragraphe 223) ;
- Étant donné que l'article 4(a) de la Convention prévoit un contenu minimal des types d'exploitation inclus dans la définition légale de la traite, le GRETA considère que les autorités suisses devraient mentionner explicitement, dans la définition de la traite contenue dans le CP, les notions de travail ou de services forcés, d'esclavage, de pratiques analogues à l'esclavage et de servitude parmi les types d'exploitation (paragraphe 224) ;
- Le GRETA invite les autorités suisses à définir les paramètres et les éléments constitutifs de l'exploitation par le travail (paragraphe 225) ;
- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient adopter les mesures législatives nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser les services d'une personne que l'on sait être victime de la traite, comme le prévoit l'article 19 de la Convention (paragraphe 228) ;
- Le GRETA invite les autorités suisses à suivre de près l'application des dispositions juridiques concernant la responsabilité des personnes morales pour traite, afin de s'assurer de l'efficacité des enquêtes et des poursuites en cas de signes d'infractions liées à la traite des êtres humains commises par des personnes morales, y compris des banques et d'autres institutions financières, et que les sanctions ou mesures prises sont effectives, proportionnées et dissuasives (paragraphe 231) ;

-
- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient continuer à prendre des mesures pour s'assurer que les infractions liées à la traite des êtres humains pour différentes formes d'exploitation fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites effectives, conduisant à des sanctions proportionnées et dissuasives, notamment en :
 - améliorant l'harmonisation et la coordination des pratiques entre les différents cantons en ce qui concerne la spécialisation des services de poursuite cantonaux ;
 - veillant à ce que les forces de l'ordre aient les ressources humaines et financières suffisantes pour mener les enquêtes sur les cas de traite, y compris lorsqu'ils impliquent l'utilisation d'internet;
 - menant systématiquement des enquêtes financières afin de localiser, de saisir et de confisquer les avoirs des auteurs des infractions de traite, en vue d'assurer l'indemnisation des victimes, ainsi que d'améliorer la possibilité d'identifier les principaux auteurs (leaders) derrière la traite organisée des êtres humains (paragraphe 256) ;
 - Le GRETA invite les autorités suisses à veiller à ce que les dispositions existantes sur la protection des victimes et des témoins soient appliquées de manière effective et égale pour protéger les victimes et les témoins de la traite lors de l'enquête et pendant et après le procès, sur l'ensemble du territoire, et quelle que soit la forme d'exploitation (paragraphe 262) ;
 - Le GRETA salue les efforts considérables entrepris par la Suisse dans le domaine de la coopération internationale et invite les autorités suisses à continuer de développer la coopération internationale en matière d'enquêtes et de poursuites dans les affaires de traite transnationale, et d'étudier d'autres possibilités de coopération avec les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux des principaux pays d'origine des victimes de la traite (paragraphe 279) ;
 - Le GRETA considère que les autorités suisses devraient veiller à ce que la réorganisation du SCOTT n'entrave pas la coopération étroite et active entre les autorités et la société civile. Les autorités devraient continuer à établir des partenariats stratégiques avec les ONG et les syndicats en les associant à la planification, au suivi et à l'évaluation de l'action contre la traite, au processus d'identification des victimes, à l'assistance aux victimes de la traite et aux mesures de réinsertion et de réadaptation des victimes de la traite, y compris en assurant le financement à long terme des activités anti-traite des ONG (paragraphe 284).

Annexe I

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

Institutions publiques

- Office fédéral de la police (fedpol)
- Office fédéral de la justice
- Secrétariat d'État aux migrations (SEM)
- Département fédéral des affaires étrangères
- Secrétariat d'État à l'économie
- Conférence pour la protection des enfants et des adultes
- Tables rondes de lutte contre la traite des êtres humains de Berne, Genève, Lucerne, Saint-Gall, Tessin, Vaud et Zurich

Organisations internationales

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

Organisations de la société civile

- ACT212
- Amnesty International
- Antenna MayDay/SOS Ticino
- ASTREE
- Au coeur des grottes
- Centre Social Protestant Genève
- ECPAT Switzerland
- FIZ
- International Social Service (SSI)
- Organisation Suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)
- Syndicat UNIA Suisse
- Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs (SIT)
- Union syndicale suisse (SGB/USS)

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 30 juillet 2019 en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités suisses, reçus le 12 septembre 2019, 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

Deuxième cycle d'évaluation

Les autorités suisses tiennent tout d'abord à remercier le GRETA et plus particulièrement la délégation conduite par Monsieur Ryszard Piotrowicz, 1^{er} Vice-Président du GRETA, pour l'engagement consenti dans le cadre de ce processus d'évaluation. Les autorités suisses apprécient vivement le grand intérêt porté aux mesures prises dans les cantons pour lutter contre la traite des êtres humains et remercient le GRETA pour les clarifications approfondies effectuées, lesquelles se reflètent dans la précision des informations contenues dans le rapport. 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, permettant d'identifier les points faibles du dispositif national afin de l'améliorer. C'est pourquoi les autorités suisses prendront connaissance avec grand intérêt des conclusions et des recommandations définitives du GRETA, lesquelles auront certainement des répercussions sur le plan politique.

Les autorités suisses tiennent également à remercier le GRETA d'avoir pris en considération leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA.

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 troisième cycle d'évaluation.

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

Observations générales

Les différentes étapes de l'évaluation de la Suisse sont, dans l'ensemble, très 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. A plusieurs reprises, le GRETA se réfère dans son rapport à des cas transmis directement par les ONG et en tire des recommandations. Les autorités suisses apprécieraient que ces cas, après avoir été anonymisés, leur soient également soumis pour analyse et prise de position avant que le GRETA n'en tire des conclusions. 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. L'expérience a en effet montré qu'une analyse plus large et une évaluation davantage contradictoire aurait permis de tirer des conclusions différentes. En outre, une telle discussion avec les autorités suisses sur les commentaires de la société civile aurait eu l'avantage de réduire le nombre des commentaires écrits des autorités suisses sur le projet de rapport d'évaluation.

Les autorités suisses relèvent que malgré leurs explications certaines recommandations du GRETA demeurent inchangées par rapport au premier cycle d'évaluation, et qu'elles reflètent fidèlement tant les opinions que les revendications de certaines ONG. C'est notamment le cas des recommandations relatives à la question du financement des ONG, au nombre de places disponibles ou encore à la clause de non-sanction. Les autorités suisses estiment qu'il y aurait lieu d'examiner ces revendications de manière plus critique.

Observations particulières

Paragraphe 23

« En outre, compte tenu des compétences importantes attribuées aux cantons concernant les mesures anti-traite et la protection des victimes, le GRETA considère que les autorités suisses devraient poursuivre leurs efforts pour harmoniser le cadre institutionnel et les structures de coordination de la lutte contre la traite au niveau de la Confédération et des cantons. L'objectif devrait être de renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'ensemble des parties prenantes de la prévention et de la lutte contre la traite sous toutes ses formes, et d'identifier et assister les victimes de la traite sans discrimination, quel que soit leur lieu de résidence en Suisse. »

Les autorités suisses prennent bonne note de la recommandation du GRETA, sous réserve de la précision suivante : si une harmonisation entre les différents cantons est souhaitable et possible par le biais de la promotion de bonnes pratiques, la Confédération ne peut en aucun cas édicter des prescriptions portant sur l'organisation interne des cantons. Cela n'est pas non plus nécessaire, dans la mesure où seuls les résultats de l'action des autorités cantonales sont déterminants et non les questions de structure et d'organisation.

Paragraphe 28

« Compte tenu de l'absence de rapporteur national, le GRETA considère que les autorités suisses devraient faire effectuer une évaluation indépendante de la mise en œuvre du plan d'action national contre la traite des êtres humains dès son expiration, afin de mesurer l'impact des activités, et servir de base afin de planifier les futures mesures et politiques de lutte contre la traite, et en particulier afin d'élaborer le prochain plan d'action national. »

Les autorités suisses prennent bonne note de la position exprimée par le GRETA et se réserve le droit d'évaluer le plan d'action national de la manière la plus appropriée. Il convient à cet effet de relever que le plan d'action national ne définit pas l'impact, mais les objectifs pratiques des différentes mesures. En outre, les autorités suisses sont d'avis qu'il n'est guère possible de mesurer l'impact des actions sur l'amélioration effective de la lutte contre la traite des êtres humains. La question de savoir si l'évaluation du plan d'action nation 2017-2020 sera effectuée par une organisation externe à l'administration fédérale est encore ouverte.

Paragraphes 85 et 86

« Tout en saluant les mesures législatives et pratiques déjà prises, le GRETA considère que les autorités suisses devraient intensifier leurs efforts pour prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail, et en particulier :

[...]

- *mettre en place des mécanismes effectifs pour permettre aux travailleurs migrants en situation irrégulière de porter plainte contre des employeurs qui ne respectent pas les règles de travail et d'obtenir des recours effectifs sans crainte de voir leurs données à caractère personnel ou d'autres informations communiquées aux services de l'immigration à des fins de contrôle et de répression de l'immigration irrégulière. »*

« En outre, le GRETA exhorte les autorités suisses à étendre le mandat des inspecteurs du travail afin que celui-ci couvre la détection des cas de traite, et de renforcer leurs capacités en ce sens (voir aussi paragraphe 139). »

Les autorités suisses prennent note de la recommandation du GRETA. Elles attirent toutefois l'attention du GRETA sur le fait qu'une mise en œuvre de cette recommandation implique des modifications législatives et qu'elle relève dès lors de la sphère politique. Or, les autorités suisses doutent fortement que le législateur puisse être convaincu par ces modifications.

S'agissant du paragraphe 85, Les autorités suisses estiment qu'une telle garantie systématique d'impunité revient en définitive à légitimer le séjour et le travail illégal. Est-il réellement envisageable de légitimer une violation de la loi (séjour et travail illégal) par une autre violation de la loi (violation des règles de travail) ? Une telle pratique instituerait en outre une inégalité de traitement vis-à-vis des autres travailleurs étrangers qui disposent d'un permis de séjour et de travail et qui ont dû se conformer aux prescriptions légales.

S'agissant du mandat de contrôle des inspecteurs du travail, il s'agit de déterminer si une majorité politique se détache en faveur d'une extension de ce mandat. Les autorités suisses

relèvent au surplus que les dispositions légales actuelles permettent déjà aux inspecteurs du travail de signaler les cas manifestes de traite des êtres humains aux autorités de poursuite pénales.

Paragraphe 96

« Par ailleurs, le GRETA considère que les autorités suisses devraient prendre des mesures supplémentaires pour prévenir la traite des enfants. Elles devraient notamment :

- *sensibiliser le public aux risques et aux différentes manifestations de la traite des enfants (y compris l'exploitation de la mendicité, de la criminalité forcée, et les mariages précoces, les mariages d'enfants et les mariages forcés) ;*
- *sensibiliser et former les enseignants, le personnel éducatif et les professionnels de la protection de l'enfance et de la santé dans tout le pays, dans le domaine de la traite et de ses différentes formes, et mettre en place des programmes de sensibilisation à la question de la traite dans les établissements scolaires ;*
- *intégrer la prévention de la traite dans la formation de toutes les personnes travaillant avec des enfants non accompagnés ou séparés, en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant ;*
- *intégrer la prévention de la traite dans la formation sur la sécurité en ligne. »*

Les autorités suisses prennent note de la recommandation du GRETA. Toutefois, afin de déterminer les mesures adéquates à prendre, les autorités suisses estiment qu'il y a lieu de se baser sur les conclusions du rapport indépendant sur la traite des mineurs en Suisse, conformément à la mesure N°12 du plan d'action national 2017-2020. Ce rapport doit fournir des informations sur la situation générale, les secteurs à risques et les formes d'exploitation des mineurs, autant d'éléments nécessaires à l'élaboration de mesures efficaces. Les autorités suisses estiment nécessaire de rappeler dans ce contexte que tous les cas de mineurs non-accompagnés et tous les cas de disparition de requérants d'asiles mineurs ne sont pas obligatoirement en relation avec des situations de traite des êtres humains ou d'exploitation. Il est nécessaire de bien identifier les différents phénomènes et d'éviter les généralisations.

Paragraphe 108

« Le GRETA considère que les autorités suisses devraient adopter et consolider des mesures législatives, administratives, éducatives, sociales, culturelles ou autres pour décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite aux fins de toutes les formes d'exploitation, en partenariat avec la société civile, les syndicats et les médias. Les autorités devraient notamment :

- *mettre en oeuvre, dans les établissements scolaires, des programmes éducatifs qui soulignent l'importance de l'égalité entre les femmes et les hommes et du respect de la dignité et de l'intégrité de tout être humain, et qui expliquent les conséquences de la discrimination fondée sur le genre ;*
- *attirer l'attention sur les risques de traite et d'autres formes de violence sexuelle et fondée sur le genre liés à la prostitution, et renforcer les campagnes de sensibilisation à ces risques en s'adressant en particulier aux hommes et aux garçons ;*
- *sensibiliser à la responsabilité et au rôle important des médias et de la publicité dans la lutte contre la demande qui alimente la traite ;*

- *mettre en place des programmes d'aide aux personnes qui souhaitent sortir de la prostitution ;*
- *collaborer étroitement avec les syndicats, la société civile et le secteur privé pour sensibiliser à la traite aux fins d'exploitation par le travail, prévenir la traite dans les chaînes d'approvisionnement et renforcer la responsabilité sociale des entreprises, en s'inspirant des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et de la Recommandation CM/Rec(2016) sur les droits de l'homme et les entreprises. »*

Tout en prenant note de la recommandation du GRETA, les autorités suisses souhaitent apporter les commentaires suivant :

- S'agissant des programmes éducatifs destinés aux établissements scolaires, les plans d'études (Lehrplan 21 pour la Suisse alémanique et Plan d'étude romand pour la Suisse romande) intègrent d'ores et déjà les thématiques mentionnées par le GRETA¹. Les autorités suisses estiment par conséquent déjà satisfaire à cette partie de la recommandation.
- S'agissant de la sensibilisation des médias et des milieux de la publicité quant à leur rôle et leur responsabilité dans la lutte contre la demande qui alimente la traite, les autorités suisses sont d'avis qu'une mise en œuvre effective est problématique dans un état démocratique libéral. Compte tenu de la liberté de la presse et de la liberté d'opinion, les médias reflètent les différentes opinions de la société. Cela a par exemple pour effets que différents aspects touchant à la prostitution peuvent être discutés et faire l'objet de controverses. En définitive, aucune autorité ne peut imposer aux médias leurs contenus éditoriaux, ni la perspective qui serait à adopter dans le traitement de l'information.
- S'agissant des programmes d'aide aux personnes qui souhaitent sortir de la prostitution, les autorités suisses relèvent que cet aspect fait d'ores et déjà partie de l'offre de soutien de certaines ONGs spécialisées, en particulier le foyer Au Cœur des Grottes à Genève, lequel soutient activement les victimes dans la recherche de formations qualifiantes leur permettant de se réinsérer professionnellement en Suisse ou dans leur pays d'origine. Cette recommandation concerne toutefois davantage la question de l'offre et n'implique pas nécessairement une diminution de la demande.
- S'agissant enfin de la collaboration entre les syndicats, la société civile et le secteur privé à des fins de sensibilisation et de prévention de la traite dans les chaînes d'approvisionnement, les autorités suisses relèvent que des actions sont déjà entreprises dans ce domaine, comme le mentionne le rapport du GRETA aux paragraphes 105 à 107.

Paragraphe 139

« En outre, le GRETA exhorte les autorités suisses à prendre des mesures de sorte que toutes les victimes de la traite soient correctement identifiées et puissent bénéficier de l'assistance et des mesures de protection prévues par la Convention, notamment en :

- *veillant à ce qu'une procédure formalisée d'identification des victimes soit mise en place dans tous les cantons sans délais, qui définisse les rôles et les responsabilités de tous*

¹ Pour le plan d'étude romand, voir notamment les ressources suivantes :

<https://bdper.plandetudes.ch/ressources/?text=genres>,

<https://bdper.plandetudes.ch/ressources/?text=sexualit%C3%A9>

Pour Lehrplan21, voir notamment le concept suivant :

https://lehrplan21.ch/sites/default/files/Grundsatzpapier_Sexualitaet_und_Lehrplan_StG_2011-09-23.pdf

les acteurs et comprennent des indicateurs pour l'identification des victimes de différentes formes d'exploitation ;

- [...] »

Les autorités suisses prennent note de la recommandation du GRETA et relèvent que plusieurs mesures du plan d'action national 2017-2020 permettront d'atteindre cet objectif. La mesure N°18 prévoit l'élaboration d'un document de référence en vue d'une application uniforme des instruments du droit fédéral dans les cantons. Ce document précisera les rôles et les responsabilités des différents acteurs concernés. D'autre part, la révision de la liste des indicateurs de la traite des êtres humains est terminée (mesure N°3). Le nouveau document sera distribué à tous les cantons en 2019 et servira de référence commune pour l'identification des victimes. Les autorités suisses sont d'avis que les instruments précités sont assimilables à une procédure formalisée et permettent de satisfaire à la recommandation. Compte tenu du fédéralisme suisse et de la pratique législative, il n'est en revanche pas envisageable de désigner une instance unique pour l'identification des victimes de la traite des êtres humains.

Paragraphe 157

« En outre, le GRETA considère que les autorités suisses devraient poursuivre leurs efforts pour faire en sorte qu'il y ait un nombre de places suffisant, offrant des conditions adéquates et adaptées aux besoins des victimes de la traite, dans tous les cantons. Dans ce contexte, un soutien financier adéquat devrait être apporté aux ONG qui assistent les victimes de la traite. »

Les autorités suisses prennent connaissance de la recommandation du GRETA et se déterminent de la manière suivante :

Les autorités suisses relèvent que le nombre de places disponibles a augmenté ces dernières années et qu'elles n'ont pas connaissance de situations où des victimes n'auraient pas pu être prise en charge en raison d'un manque de place. Dès lors, les autorités suisses ne voient pas où se situerait un éventuel déficit. Si le GRETA estime avec cette recommandation que l'accès à une aide aux victimes spécialisées n'est pas garantie dans tous les cantons en raison de l'absence de mécanisme d'orientation formalisé (absence de tables rondes dans 8 cantons), les autorités suisses relèvent qu'il s'agit-là d'une autre question à laquelle des solutions sont recherchées. Toutefois, dans les cantons qui travaillent avec des structures spécialisées, aucun déficit n'est à relever. Le rapport du GRETA ne fait pas non plus mention de problèmes concrets en relation avec un manque de places.

S'agissant du financement des ONG, les autorités suisses souhaitent rappeler que des subventions fédérales sont octroyées chaque année - en plus des financements cantonaux - sur la base de l'Ordonnance sur les mesures de prévention des infractions liées à la traite des êtres humains (RS 311.039.3). Les autorités suisses regrettent que cette information ne figure pas dans le rapport du GRETA et attirent l'attention du GRETA sur le fait que suite aux bénéfices financiers réalisés par certaines structures ces dernières années, les subventions accordées à ces structures par la Confédération ont dû être réduites. En effet, conformément au droit des subventions, l'argent public ne peut être utilisé afin de constituer des réserves financières. Cela montre que des ressources financières suffisantes sont disponibles pour financer l'assistance spécialisée aux victimes. Dès lors les autorités suisses estiment que les buts poursuivis avec cette recommandation sont d'ores et déjà atteints.

Paragraphe 170

« Le GRETA exhorte les autorités suisses à améliorer l'identification des enfants victimes de la traite et l'assistance à ces enfants, notamment en :

- veillant à ce qu'une procédure formalisée d'identification des enfants victimes de la traite soit mise en place dans tous les cantons, laquelle tienne compte de la situation et des besoins particuliers des enfants victimes de la traite, à laquelle soient associés des spécialistes de l'enfance, et qui fasse de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale dans toutes les procédures concernant des enfants victimes de la traite et des enfants en danger ;*
- veillant à ce que les acteurs compétents adoptent une approche proactive et renforcent leur travail de terrain pour identifier les enfants victimes de la traite, en accordant une attention particulière aux enfants étrangers séparés ou non accompagnés ;*
- renforçant les capacités des acteurs concernés (police, ONG, autorités de protection de l'enfance, travailleurs sociaux) et leur adresser des recommandations pour l'identification des enfants victimes de la traite soumis à différentes formes d'exploitation, y compris l'exploitation de la mendicité ou d'activités criminelles. »*

Les autorités suisses prennent connaissance de la recommandation du GRETA. Comme mentionné dans le rapport du GRETA (paragraphe 54), un rapport indépendant sur la traite des enfants en Suisse est en cours d'élaboration en vue d'actualiser les connaissances sur l'ampleur et les caractéristiques de cette forme de traite en Suisse. Ce n'est que lorsque ces informations seront connues que des mesures pourront être développées. S'agissant de la question d'une procédure d'identification formalisée, les autorités suisses renvoient à leur prise de position relative au paragraphe 139 du rapport.

Paragraphe 182

« Dans son premier rapport, le GRETA se déclarait préoccupé par le fait qu'en vertu de l'article 35, paragraphe 3, de l'OASA, il peut être mis fin prématurément à un délai de rétablissement et de réflexion si la victime potentielle déclare ne pas vouloir coopérer avec les autorités. Le GRETA soulignait 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. Ces préoccupations sont renforcées par des informations fournies par les ONG selon lesquelles il se produit des cas dans lesquels le délai de rétablissement et de réflexion prend fin prématurément lorsque la victime n'accepte pas de collaborer avec les autorités. »

Les autorités suisses tiennent à apporter les commentaires suivants : lorsque des indices laissent supposer qu'une personne pourrait être victime de traite des êtres humains, que cette personne a été informée de ses droits, y compris au sujet de la période de rétablissement et de réflexion, qu'elle a été orientée vers un centre d'aide spécialisé, mais que cette personne ne se considère pas comme une victime, qu'elle refuse l'aide proposée et exprime clairement sa volonté de retourner dans son pays ou de reprendre contact avec les auteurs, les autorités suisses sont-elles en droit de retenir cette personne contre sa volonté et de lui imposer un délai de rétablissement et de réflexion ? Il s'agit en l'occurrence du respect de la volonté

exprimée par la personne concernée et non d'une « sanction » en raison d'un manque de coopération. Les autorités suisses regrettent de ne pas avoir eu l'occasion de discuter en détail de ces cas soumis par les ONG.

Paragraphe 184

« [...] Il semblerait que les autorités n'accordent pas de délai de rétablissement et de réflexion aux victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail. »

Cette information est erronée. Dans la mesure où la situation est examinée sous l'angle de la traite des êtres humains, un délai de rétablissement et de réflexion est accordé dans tous les cas, quel que soit le type d'exploitation. En revanche, si la situation ne relève pas de la traite des êtres humains et que des procédures sont uniquement engagées sur le plan du droit civil, il n'y a pas lieu de prévoir un délai de rétablissement et de réflexion.

Paragraphes 188 et 195

« Le GRETA considère que les autorités suisses devraient prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que, conformément aux obligations leur incombant au titre de l'article 13 de la Convention, toutes les victimes potentielles de la traite de nationalité étrangère, quelles que soient les formes d'exploitation, se voient systématiquement proposer un délai de rétablissement et de réflexion ainsi que toutes les mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2 de la Convention, durant cette période. »

« Le GRETA considère que les autorités suisses devraient continuer de faire des efforts pour que les victimes de la traite, quelle que soit la forme d'exploitation, puissent bénéficier pleinement, dans la pratique, du droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable aux fins de la coopération avec les autorités ou en raison de leur situation personnelle, sans préjudice du droit de demander et d'obtenir l'asile. Dans ce contexte, le GRETA renvoie aux Principes directeurs du HCR de 2006 sur l'application de la Convention relative au statut des réfugiés aux victimes de la traite. »

Les autorités suisses prennent note de la position du GRETA. Elles estiment néanmoins déjà satisfaire aux obligations découlant des articles 13 et 14 de la Convention. Si, malgré les efforts d'harmonisation de la Confédération (processus cadre COMPETO), les pratiques relatives à l'octroi du délai de rétablissement (paragraphe 188) ou de l'octroi d'un permis de séjour (paragraphe 195) peuvent légèrement différer selon les cantons, cela est dû au fédéralisme suisse et cela ne signifie pas pour autant l'existence d'un déficit systématique dans l'octroi effectif du délai de rétablissement ou du permis de séjour. Les autorités suisses tiennent également à souligner qu'aucune différence n'est faite entre les différentes formes d'exploitation. S'agissant plus particulièrement de la traite aux fins d'exploitation du travail, il y a relativement peu de situations identifiées en Suisse et il est arrivé dans certains cas que des personnes exploitées aient quitté le territoire national, sans que ce départ n'ait été d'une quelconque manière ordonné par les autorités et avant que celles-ci n'aient eu la possibilité de procéder à l'identification des victimes. Il s'agit là toutefois d'éléments circonstanciels et

non d'une pratique divergente des autorités relative à cette forme particulière de traite des êtres humains.

Paragraphe 223

« L'indifférence du consentement de la victime à l'exploitation n'est pas énoncée à l'article 182 du CP, mais les autorités suisses ont indiqué que les travaux préparatoires, publiés dans la Feuille fédérale, précisent que le consentement n'exclut pas automatiquement l'application de l'article 182. Cela a été confirmé par la jurisprudence du Tribunal fédéral (voir paragraphe 219). Néanmoins, le GRETA considère que le fait d'énoncer explicitement dans la loi que le consentement d'une victime est indifférent pour l'exploitation envisagée pourrait améliorer la mise en œuvre des dispositions anti-traite. »

Les autorités suisses prennent connaissance de la recommandation du GRETA. Il convient toutefois de relever que la jurisprudence du Tribunal fédéral mentionnée au paragraphe 215 du rapport du GRETA est une référence connue et une évidence pour les autorités de poursuite pénales suisses et pour les tribunaux. De nombreux jugements s'appuient sur cette jurisprudence, laquelle fait partie des connaissances de base des autorités de poursuite pénales en matière de répression de la traite des êtres humains. Dans la mesure où le rapport du GRETA ne permet pas de conclure à la nécessité d'une modification de la loi au sens de la recommandation, les autorités suisses sont d'avis que le cadre juridique actuel permet déjà de satisfaire aux dispositions de la convention.

Paragraphe 224

« Étant donné que l'article 4(a) de la Convention prévoit un contenu minimal des types d'exploitation inclus dans la définition légale de la traite, le GRETA considère que les autorités suisses devraient mentionner explicitement, dans la définition de la traite contenue dans le CP, les notions de travail ou de services forcés, d'esclavage, de pratiques analogues à l'esclavage et de servitude parmi les types d'exploitation. »

Les autorités suisses connaissent la position du GRETA sur cette question, laquelle a déjà fait l'objet de discussions approfondies avec le GRETA lors du premier cycle d'évaluation. La législation suisse se caractérise par un langage précis et concis. Pour interpréter une norme et définir sa portée, la jurisprudence se fonde en particulier sur les travaux préparatoires (voir notamment le paragraphe 217 du rapport). Les autorités suisses estiment par conséquent qu'une révision du CP suisse ne semble pas nécessaire et n'est assurément pas impérative pour satisfaire aux exigences de la convention.

Paragraphe 228

« Le GRETA considère que les autorités suisses devraient adopter les mesures législatives nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser les services d'une personne que l'on sait être victime de la traite, comme le prévoit l'article 19 de la Convention. »

Les autorités suisses prennent note de la position du GRETA. Elles relèvent néanmoins que les dispositions de l'article 19 de la Convention sont facultatives (« Chaque Partie envisage... »). Dès lors le GRETA ne peut qu'inviter la Suisse à envisager l'adoption d'une

telle mesure et non considérer que les autorités suisses devraient l'adopter. Pour le surplus, les autorités suisses se déterminent de la manière suivante :

Le droit pénal suisse ne renferme certes aucune disposition incriminant spécialement le recours, en connaissance de cause, aux services de victimes de la traite des êtres humains. Dans la mesure où il est difficile, dans le cadre de la poursuite pénale, d'apporter la preuve que le bénéficiaire de la prestation savait que la personne prestataire était une victime de la traite des êtres humains (intention), ce genre de disposition pénale serait difficile à appliquer. Cela dit, dans certaines conditions, les bénéficiaires du côté de la demande de la traite des êtres humains sont, en Suisse, condamnables en vertu de certaines dispositions pénales existantes. Ainsi, l'art. 182 CP précise que la personne qui «offre», qui sert d'intermédiaire ou qui «acquiert» peut être considérée comme se livrant à la traite des êtres humains. La condition de l'incrimination est que la personne concernée a joué un rôle déterminant dans la réalisation de la transaction, en d'autres termes qu'elle a pris part à la transaction dans une mesure certaine. Les personnes ayant joué un rôle subordonné sont punissables en vertu des règles pénales générales (complicité). Les employeurs qui emploient ou exploitent illégalement, en connaissance de cause, de la main-d'œuvre étrangère sont punissables en vertu de la loi sur les étrangers et, selon les circonstances, en vertu d'autres dispositions pénales du CP (contrainte, séquestration, abus de la détresse, encouragement à la prostitution, etc.), indépendamment d'une éventuelle contribution à la traite d'un être humain.

Paragraphe 239

« Le GRETA exhorte les autorités suisses à se conformer à l'article 26 de la Convention en adoptant une disposition qui prévoit la possibilité de ne pas sanctionner les victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes, et/ou en élaborant des consignes en ce sens. Les procureurs devraient recevoir une formation adéquate sur la traite ; ils devraient être encouragés à prendre l'initiative de déterminer si une personne inculpée est une victime potentielle de la traite en considérant que la traite est une violation grave des droits humains. Tant que la procédure d'identification est en cours, les victimes potentielles de la traite ne devraient pas être punies pour des infractions à la législation sur l'immigration. »

Les autorités suisses prennent note de la recommandation du GRETA. Elles relèvent néanmoins que dans le cadre de la procédure d'évaluation aucune référence à des cas précis ne lui ont été transmises et déplorent n'avoir pu se déterminer de manière circonstancié sur les allégations contenues au début du paragraphe 237. Comme l'expose le paragraphe 236, il s'agit plus d'un problème d'identification, dans la mesure où une personne délinquante ou en infraction est sanctionnée si elle n'est pas identifiée comme étant victime de traite des êtres humains. Comme indiqué aux paragraphes 233 et 234 du rapport, le droit pénal suisse est fondé sur le principe de la faute et le code pénal contient déjà des dispositions stipulant qu'aucune condamnation n'est possible dans un état de nécessité résultant de la contrainte. Il en résulte qu'une victime n'est pas coupable si elle a été contrainte de commettre un acte illégal dans le cadre de son exploitation. Lors de sa visite d'évaluation dans les cantons suisses, la délégation du GRETA a pu se convaincre que les procureurs suisses sont conscients du principe de non-sanction et qu'ils l'appliquent effectivement. Les raisons pour lesquelles une exemption définitive de peine ne peut être accordée à la victime avant que l'auteur ne soit condamné ont également été précisées et sont évoquées au paragraphe 237

du rapport du GRETA. Enfin, les autorités suisses tiennent à rappeler les mesures de formation et de réseautage mentionnées à l'article 234 du rapport, destinées à améliorer la détection des victimes de la traite et à empêcher que celles-ci soient sanctionnées.

Compte tenu de ce qui précède, les autorités suisses estiment que les objectifs de la recommandation sont d'ores et déjà atteints, raison pour laquelle elle n'envisage pas prendre de mesures supplémentaires.

Paragraphe 256

« Le GRETA considère que les autorités suisses devraient continuer à prendre des mesures pour s'assurer que les infractions liées à la traite des êtres humains pour différentes formes d'exploitation fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites effectives, conduisant à des sanctions proportionnées et dissuasives, notamment en :

- *améliorant l'harmonisation et la coordination des pratiques entre les différents cantons en ce qui concerne la spécialisation des services de poursuite cantonaux ;*
- *veillant à ce que les forces de l'ordre aient les ressources humaines et financières suffisantes pour mener les enquêtes sur les cas de traite, y compris lorsqu'ils impliquent l'utilisation d'internet;*
- *menant systématiquement des enquêtes financières afin de localiser, de saisir et de confisquer les avoirs des auteurs des infractions de traite, en vue d'assurer l'indemnisation des victimes, ainsi que d'améliorer la possibilité d'identifier les principaux auteurs (leaders) derrière la traite organisée des êtres humains. »*

Les autorités suisses prennent bonne note de la recommandation du GRETA, sous réserve des précisions suivantes :

- Si une harmonisation des pratiques entre les différents cantons est souhaitable et possible par le biais de la promotion de bonnes pratiques, la Confédération ne peut en aucun cas édicter des prescriptions portant sur l'organisation interne des cantons. Cela n'est pas non plus nécessaire, dans la mesure où seuls les résultats de l'action des autorités de poursuite pénales cantonales sont déterminants et non les questions de structure et d'organisation.
- S'agissant de la question des ressources humaines et financières allouées pour la répression de la traite des êtres humains dans les cantons, il convient de rappeler que cette question dépend également des besoins et des attentes de la population et que la répression de la traite des êtres humains n'est pas le seul aspect à prendre en considération. Par conséquent la question des ressources allouées est fortement déterminée par les priorités politiques.
- S'agissant des enquêtes financières, tant le cadre juridique suisse (paragraphe 199 du rapport) que la pratique des ministères publics (paragraphe 254 du rapport) satisfont à cette recommandation du GRETA.

Paragraphe 284

« Le GRETA considère que les autorités suisses devraient veiller à ce que la réorganisation du SCOTT n'entrave pas la coopération étroite et active entre les autorités et la société civile. Les autorités devraient continuer à établir des partenariats stratégiques avec les ONG et les syndicats en les associant à la planification, au suivi et à l'évaluation de l'action contre la traite,

au processus d'identification des victimes, à l'assistance aux victimes de la traite et aux mesures de réinsertion et de réadaptation des victimes de la traite, y compris en assurant le financement à long terme des activités anti-traite des ONG. »

La collaboration avec la société civile n'est pas remise en cause par les autorités suisses, ni sur le plan stratégique, ni sur le plan opérationnel. Les autorités suisses sont conscientes de l'importance et de la grande valeur de cette coopération pour l'efficacité de la lutte contre la traite des êtres humains. Dans le cadre du processus de réorganisation du SCOTT une attention toute particulière a été portée à cet aspect et les ONG participent à la nouvelle plateforme de lutte contre la traite des êtres humains. Par conséquent, les autorités suisses estiment déjà satisfaire pleinement à cette recommandation.