



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP

Office fédéral de la police fedpol

Etat-major

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



Plan d'action national contre la traite des êtres humains

2012 - 2014

approuvé par l'organe de pilotage du SCOTT le 1^{er} octobre 2012

Sommaire

	<i>Page</i>
1. Pourquoi un plan d'action national?	2
2. Stratégie globale contre la traite des êtres humains	3
3. Commentaires relatifs aux actions 2012-2014	4
4. Actions 2012-2014	10
<i>Annexe 1: Lutte contre la traite des êtres humains en Suisse – Etapes stratégiques (SCOTT)</i>	21
<i>Annexe 2: Fact sheet SCOTT</i>	26

1. Pourquoi un plan d'action national?

La traite des êtres humains constitue une infraction pénale complexe et une violation grave des droits de l'homme. Elle revêt différentes formes et a presque toujours des incidences transfrontalières. Elle se caractérise par le fait qu'elle porte atteinte au droit à l'autodétermination des victimes, qui sont considérées et utilisées comme des marchandises.

La Suisse n'est pas épargnée par la traite des êtres humains. Notre pays est un pays de destination et de transit pour les victimes provenant de différents pays. Les auteurs de la traite des êtres humains doivent être punis. En outre, il est du devoir de la Suisse de prendre toutes les mesures possibles et nécessaires pour empêcher cette violation des droits de l'homme ainsi que pour protéger et soutenir les victimes.

La lutte contre la traite des êtres humains est une tâche qui incombe à toute une série d'acteurs étatiques et non étatiques. Le Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) est la plate-forme suisse de cette lutte. Il réunit un grand nombre d'autorités et de services fédéraux et cantonaux, de même que des organisations non gouvernementales et intergouvernementale œuvrant dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains et le trafic des migrants. Le SCOTT doit développer des stratégies et des concepts de lutte contre ces phénomènes au niveau suisse. Jusqu'ici, les points forts de l'action dans la lutte contre la traite des êtres humains faisaient l'objet des listes biennales de priorités du SCOTT et s'adressaient aux autorités et organisations représentées au sein de son organe de pilotage. En élaborant le présent plan d'action national, le SCOTT se conforme à la tendance observée au niveau international qui consiste à présenter les mesures à prendre au niveau national contre la traite des êtres humains dans des plans d'action afin d'informer le public de manière détaillée sur la stratégie et les efforts entrepris contre cette forme de criminalité. Les raisons pour lesquelles un plan d'action national a été mis sur pied ressortent des buts fixés. Ce plan doit :

- indiquer où se situent les manques et les nécessités d'intervention en Suisse contre la traite des êtres humains,
- Définir les points forts stratégiques à mettre en œuvre contre ce phénomène au cours des prochaines années,
- préciser quels services fédéraux et cantonaux portent la responsabilité principale des mesures en question,
- contribuer à la mise en œuvre des obligations découlant des conventions internationales et des recommandations provenant des organes de surveillance compétents¹,

¹ Il s'agit principalement de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH; RS 0.101), du Protocole additionnel du 15 novembre 2000 à la Convention des Na-

- démontrer la volonté de la Suisse d'agir fermement contre la traite des êtres humains.

Le plan d'action national est contraignant pour les autorités et les organisations représentées au sein du SCOTT. Il permet aussi de mettre en lumière d'autres mesures contre la traite des êtres humains, à l'intention de certaines autorités et organisations non représentées au sein du SCOTT et, de ce fait, il peut être perçu comme un programme politique dont l'impact dépasse le SCOTT. A l'avenir, l'organe de pilotage du SCOTT vérifiera et évaluera l'exécution des tâches définies dans le plan d'action national. Par ailleurs, ce plan sera adapté en fonction des nouveaux développements. Cette évaluation est à distinguer de l'évaluation globale de l'ensemble des progrès réalisés contre la traite d'êtres humains en Suisse, soit de l'impact sur le long terme des mesures contenues dans le plan d'action national en association avec les autres actions menées par des tiers et les développements nationaux intervenus. Cette évaluation globale sera effectuée par le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) en collaboration avec le Bureau de direction du SCOTT (action 6b).

2. Stratégie globale contre la traite des êtres humains

La lutte contre la traite des êtres humains en Suisse repose sur la **définition** internationale contenue dans l'art. 3 du Protocole additionnel sur la traite des personnes, attaché à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée². La Suisse a ratifié ce protocole en octobre 2006 et a simultanément adapté à cette définition les dispositions légales du code pénal suisse³ (CP; RS 311.0) réprimant la traite des êtres humains⁴.

La lutte contre la traite des êtres humains ne réside pas uniquement dans la poursuite pénale à l'encontre des auteurs de l'infraction, mais constitue un défi multidisciplinaire, qui accorde également à l'aide aux victimes une place centrale. Les mesures prises par la Suisse contre la traite reposent sur quatre piliers: **prévention, poursuite pénale, protection des victimes et partenariat**⁵. Ces quatre champs d'action constituent donc – en conformité avec la pratique internationale – les points de départ de toutes les réflexions stratégiques menées contre la traite des êtres humains. On ambitionne ainsi une approche multiple dans la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains.

Les principaux axes relatifs aux mesures prises en Suisse contre la traite des êtres humains peuvent être résumés en quatre points:

- **renforcement de la sensibilisation et de l'information du public** afin de démontrer que la traite des êtres humains est un problème de société ne pouvant être toléré, **renforcement de la sensibilisation et de l'information de spécialistes** afin que ceux-ci acquièrent davantage de compétences pour lutter contre ce crime,
- **renforcement de la poursuite pénale contre les auteurs** afin d'obtenir une dissuasion crédible contre la traite d'êtres humains et de faire comprendre qu'il n'y a rien à gagner de l'exploitation humaine,

tions Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (RS 0.311.542), de la Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (RS 0.108), de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (RS 0.107), du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (RS 0.103.1) et des recommandations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU de 2010 et de la Convention du Conseil de l'Europe du 16 mai 2005 sur la lutte contre la traite des êtres humains après ratification

² Protocole additionnel du 15 novembre 2000 à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (RS 0.311.542)

³ Art. 182 CP

⁴ Le document de référence pour comprendre la notion d'exploitation du travail est la Convention n° 29 concernant le travail forcé ou obligatoire (RS 0.822.713.9)

⁵ Prévention, Poursuite pénale, Protection, Partenariat sont les quatre "P" classiques de la lutte contre la traite des êtres humains dans la terminologie internationale

- **renforcement de l'identification des victimes, de l'efficacité de l'aide et de la protection** afin d'adoucir les conséquences de l'injustice subie et de permettre aux personnes concernées d'exercer leurs droits et de retrouver leur place au sein de la société,
- **amélioration de la coopération en Suisse et avec l'étranger** car seule une démarche multidisciplinaire, commune et coordonnée permet de lutter efficacement contre la traite des êtres humains.

De nombreux pays sont concernés par la traite des êtres humains. Il s'est donc créé au niveau international, à partir de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, une multitude de **normes** et de **meilleures pratiques** contre cette forme de criminalité. Ces normes ont été développées par des organisations internationales au sein desquelles la Suisse est également représentée. Elles constituent des recommandations ou figurent dans des conventions internationales comme la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains. Depuis la création du SCOTT, les réflexions stratégiques consistent à identifier les mesures à prendre en Suisse en matière de lutte contre la traite des êtres humains et à examiner si les normes et les meilleures pratiques apportent également pour la Suisse une valeur ajoutée. Si tel est le cas, les normes doivent être adaptées aux conditions prévalant en Suisse et appliquées. Ainsi, dès l'adoption de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, les dispositions sur le séjour des victimes de la traite d'êtres humains qui y figurent ont été reprises et intégrées dans le projet de loi fédérale sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20). Les normes et les meilleures pratiques internationales sont axées sur les quatre piliers mentionnés plus haut qui constituent le fondement des mesures contre la traite des êtres humains et serviront de bases pour les travaux stratégiques. Le présent plan d'action est basé sur cette systématique, certaines actions se laissant néanmoins difficilement classer dans l'une de ces quatre catégories.

3. Commentaires relatifs aux actions 2012-2014

3.1 Prévention et autres mesures

Les mesures préventives et les autres mesures figurant dans le présent plan d'action ont pour but d'étendre les bases légales de la lutte contre la traite des êtres humains, de lutter contre cette infraction en informant le public et d'améliorer les connaissances relatives à la situation telle qu'elle se présente en Suisse et aux raisons pour lesquelles des êtres humains sont victimes de la traite en Suisse.

Les préparatifs relatifs à la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe contre la traite des êtres humains et à la promulgation de la loi fédérale sur la protection extraprocéduale des témoins constituent les étapes les plus récentes d'une législation complète contre la traite des êtres humains en Suisse. Le Parlement a approuvé ces projets le 23 décembre 2011. Le Conseil fédéral et le Parlement démontrent ainsi leur volonté d'agir avec fermeté contre ce crime. En 2014, le mécanisme de surveillance prévu par la convention, à savoir le groupe d'experts GRETA⁶, procédera à une évaluation des mesures prises en Suisse contre la traite des êtres humains. Le Bureau de direction du SCOTT sera l'interlocuteur du GRETA et coordonnera l'évaluation.

La ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels implique que le recours aux services sexuels de personnes mineures pour de l'argent doit être puni, de même que l'encouragement de mineurs à la prostitution. L'adaptation en ce sens du code pénal dans le cadre de la procédure de ratification tient compte des attentes politiques et des critiques exprimées à l'étranger (action 1). Le Conseil fédéral a approuvé le message le 4 juillet 2012.

En Suisse, la sensibilisation à la question de la traite des êtres humains a lieu sous forme de réunions d'information, de colloques, de séminaires, de publications, de formations et d'in-

⁶ "Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings"

formations aux médias. De nombreux services représentés au SCOTT y participent, ce qui sera également le cas à l'avenir (action 4). L'investissement important requis par l'organisation d'une campagne nationale d'information est l'une des raisons pour lesquelles une seule manifestation de ce type a été mise sur pied pour l'instant⁷. Il ne suffit pas simplement d'attirer l'attention sur la traite des êtres humains. La campagne doit être rattachée à un événement, comme une manifestation ou le constat d'une nouvelle forme de traite d'êtres humains. Enfin, les destinataires et l'objet de la campagne doivent être définis. Ces tâches de base doivent être accomplies par un groupe de travail nouvellement constitué à cet effet (action 3). De plus, une campagne nationale peut difficilement être envisagée sans la participation de la Confédération. Une nouvelle ordonnance relative à l'art. 386 du code pénal constituera la base légale d'une action préventive à grande échelle de la Confédération contre la traite des êtres humains (action 4). Il sera non seulement possible de mettre en place des campagnes d'information ou d'y prendre part, mais également de fournir des contributions à des organisations non gouvernementales qui s'emploient à éviter que des victimes déjà exploitées ne se retrouvent prises à nouveau dans l'engrenage de la traite des êtres humains.

La prévention signifie aussi en savoir plus sur ce phénomène et ses répercussions et mettre ce savoir à la disposition de toutes les personnes intéressées, de même que des autorités et des services actifs dans la lutte contre la traite des êtres humains. Les conditions permettant d'adapter les mesures opérationnelles et stratégiques en fonction de l'évolution de la situation seront ainsi créées.. L'élément prioritaire consiste en une étude de faisabilité portant sur les moyens de déterminer l'ampleur de la traite des êtres humains en Suisse (action^o6a). Etant donné qu'il s'agit d'étudier des processus illégaux, donc dissimulés, il est nécessaire de définir avant tout la méthodologie qui autorisera la réalisation d'une étude de ce type. Une enquête scientifique visant à déterminer l'importance et les caractéristiques du milieu de la prostitution en Suisse devrait livrer d'autres informations indispensables en la matière (action 6c). La création de la plate-forme d'information du SCOTT permet également de mettre de la documentation utile à disposition des services stratégiques et opérationnels (action 5).

Une attention particulière doit être portée à l'exploitation du travail. Le SCOTT élabore actuellement un précis clarifiant la notion d'exploitation du travail et présentant les mesures de lutte appliquées en Suisse contre ce phénomène (action 7). Ce document se voudra avant tout un instrument de travail destiné à l'utilisation pratique et servira à reconnaître les cas d'exploitation du travail. Il constituera toutefois également un outil de sensibilisation à cette forme de traite des êtres humains.

3.2 Poursuite pénale

La poursuite pénale relève en général de la compétence des autorités cantonales de poursuite pénale. La jurisprudence impose en effet des conditions très strictes à la reconnaissance de l'existence d'une "organisation criminelle" selon le droit fédéral⁸, laquelle fonderait une compétence fédérale. Ces conditions n'ont pas été réunies en l'espèce jusqu'ici.

Par le passé, les mesures stratégiques contre la traite des êtres humains dans le domaine de la poursuite pénale se sont concentrées surtout sur l'amélioration de la coordination des procédures aux échelles nationale et internationale et sur la coopération policière internationale. Le Commissariat Traite d'êtres humains et trafic de migrants a été créé à cet effet au sein de la Police judiciaire fédérale, de même qu'un groupe de travail a été constitué au niveau des polices cantonales⁹. Pour les mêmes raisons, la coopération avec les organes de police et les autorités de poursuite pénale internationaux (Interpol, Europol et Eurojust) a été intensifiée et des attachés de police ont été mis en place.

⁷ A l'occasion du championnat d'Europe de football, l'EURO 2008, une campagne nationale de sensibilisation à l'intention du grand public a été menée par des organisations privées avec le soutien financier de la Confédération, en vertu d'une base légale.

⁸ Cf. art. 260^{ter} CP et la jurisprudence du TF à ce propos

⁹ Groupe de travail intercantonal consacré à la traite d'êtres humains et au trafic de migrants, mis en place par la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS)

Depuis le début des formations spécialisées de lutte contre la traite des êtres humains en 2007, environ 150 spécialistes ont pu être formés et s'engagent dans les ministères publics et les corps de police. Ces formations sont des éléments importants de la stratégie contre la traite des êtres humains et seront poursuivies (action 10). A cet égard, il est important d'assurer que la formation donnée garantisse l'interconnexion avec les autres acteurs de la lutte contre la traite des êtres humains (les responsables de l'aide aux victimes et les autorités de migration) et la prise en compte des besoins spécifiques des victimes mineures. Du fait de l'entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale en 2011 (CPP; RS 312.0) et du renforcement de la direction de la procédure par le ministère public qui en résulte, il se pourrait qu'il faille réunir les formations actuellement séparées dont bénéficient les ministères publics et la police (action 11). Les corps de police sont toutefois sceptiques à ce propos.

La sensibilisation des policiers en uniforme dans les corps de police cantonaux doit garantir l'identification des victimes potentielles dès le premier contact et la mise en œuvre des mesures adéquates au sein du corps de police (action 12). Il n'est ni possible, ni nécessaire de faire participer tous les policiers suisses aux formations spécialisées que l'Institut suisse de police (ISP) organise en matière de traite des êtres humains. Il est suffisant d'informer les membres des polices de sécurité et d'autres services durant leur formation de base et durant les cours de perfectionnement internes sur ce sujet pour qu'ils puissent identifier les victimes potentielles et transmettre les cas aux services spécialisés des divisions judiciaires.

La nomination de responsables pour les cas de traite d'êtres humains au sein des membres des ministères publics et leur formation en vue d'une spécialisation dans ce domaine doivent permettre de concentrer l'expérience dans le traitement des cas auprès de certains procureurs, afin d'améliorer l'efficacité et les résultats des enquêtes pénales (action 8). Cela est également valable pour les membres des corps de police judiciaire qui, en tant que spécialistes, mènent des investigations et dirigent des interventions policières.

Les enquêtes sur la traite des êtres humains sont trop complexes pour pouvoir être menées par des agents de police. Il convient donc de libérer suffisamment de ressources au sein des corps de police afin de lutter contre cette forme de criminalité, que ce soit par la création de groupes d'enquêteurs contre la traite ou l'attribution expresse de ce domaine à des groupes actuellement chargés des enquêtes spéciales. Il convient de renforcer la collaboration avec le Corps des gardes-frontière (action 9).

La traite d'êtres humains est en général organisée par des réseaux qui agissent de manière structurée, sont généralement actifs dans plusieurs cantons et entretiennent des contacts à l'étranger. Du fait que les nombreuses exigences fixées par la jurisprudence pour qualifier de tels réseaux d'"organisations criminelles" au sens de l'art. 260^{ter} CP ne sont en général pas remplies, la compétence de ce genre d'affaires demeure auprès des cantons. Afin d'éviter de longues négociations sur l'attribution de la juridiction entre les cantons et de mieux exploiter les contacts entre les autorités de poursuite pénale avec leurs homologues étrangers, il convient notamment d'envisager un élargissement de la juridiction fédérale (action 13). Cet élargissement ne doit pas se limiter au stade des premières enquêtes mais doit s'étendre à l'ensemble de la gestion du cas concerné, jusqu'à la comparution devant le Tribunal pénal fédéral, afin d'éviter de surcharger les cantons.

Les condamnations pour traite d'êtres humains sont fréquemment critiquées en raison du fait que les peines prononcées seraient trop faibles et les peines privatives de libertés trop souvent assorties du sursis. A ce propos, il y a lieu de prendre en considération que les décisions relatives à la quotité de la peine relèvent exclusivement de la compétence des tribunaux, lesquels sont indépendants. Il convient d'autre part de relever que le cadre des sanctions pénales du droit suisse autorise déjà des peines privatives de liberté importantes – jusqu'à 20 années d'emprisonnement – et qu'une condamnation ne peut avoir lieu que sur la base des délits prouvés. Cela étant, une légère tendance au prononcé de peines plus sévères a pu être récemment constatée et un jugement zurichois du 19 juillet 2012 à une peine de réclusion de 14 années démontre que sur la base des possibilités actuelles des peines importantes peuvent être prononcées. Pour ces raisons, il est renoncé dans le cadre de ce

plan d'action à la prise de mesures spécifiques en relation avec la quotité de la peine. Le développement de la situation dans le futur sera observé.

3.3 Protection des victimes

Les mesures de protection des victimes ont pour but d'identifier les personnes exploitées, de les aider à sortir de leur situation d'exploitation et à faire valoir leurs droits, de leur accorder l'aide aux victimes, de régler leur situation de séjour, de les protéger des auteurs des infractions et enfin de les réintégrer dans la société et de veiller à ce qu'elles ne retombent pas dans la spirale infernale de la traite d'êtres humains. Les victimes ont en outre droit à des dommages-intérêts et à une réparation pour le tort subi. Les bases légales réglant la protection des victimes sont réparties dans différentes lois fédérales et législations cantonales. Les dispositions essentielles se trouvent dans la loi sur l'aide aux victimes (LAVI; RS 312.5) et dans la LEtr. Des dispositions relatives à la protection des victimes et des témoins se trouvent en outre dans le Code de procédure pénale suisse (CPP ; RS 312.0).

La LAVI et la LEtr sont mises en œuvre par les cantons. Ceux-ci sont compétents en matière de protection des victimes, sauf si – lorsque la loi sur la protection des témoins sera entrée en force - la mise en place d'un programme de protection des témoins par des services fédéraux s'avère nécessaire. Il existe cependant de grandes différences entre cantons dans l'application des lois et de ce fait dans la concrétisation de la protection des victimes. Afin de favoriser une pratique uniforme en matière de protection des victimes de la traite des êtres humains, un groupe de travail a été chargé d'élaborer un programme national de protection (action 14). Ce programme national de protection des victimes présentera de manière détaillée les moyens actuellement disponibles afin de protéger les victimes, les bases légales, la marge de manœuvre actuelle ainsi que les éventuelles mesures à prendre au niveau stratégique. Il visera une uniformisation des pratiques dans tous les cantons afin de garantir que les victimes seront protégées correctement dans toute la Suisse.

Les victimes de la traite des êtres humains, surtout celles ayant été exploitées sexuellement de manière durable, se retrouvent en situation de précarité une fois libérée de leur situation de contrainte. Elles ont des besoins spécifiques qui requièrent une assistance spécialisée dans le cadre de l'aide aux victimes. Les autorités de poursuite pénales (la police et les ministères publics) ont l'obligation d'informer les victimes sur l'existence et la mission des services d'aide aux victimes. Dans tous les cantons, il convient de garantir qu'une aide aux victimes conforme à la loi fédérale sur l'aide aux victimes soit dispensée par des services réellement qualifiés en matière d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains (action 15). Ce mandat peut être confié à une ONG spécialisée dans l'aide aux victimes de la traite d'êtres humains, ou à des collaborateurs/trices des services cantonaux d'aide aux victimes ayant suivi une formation spécifique, ou encore à un centre de consultation commun à plusieurs cantons (art. 9 LAVI). Les formations spécialisées permettent non seulement aux employés des services cantonaux d'aide aux victimes d'offrir un meilleur encadrement aux personnes concernées, mais favorisent également la détection de cas (action 16). En effet, pour diverses raisons les victimes ne sont souvent pas en mesure d'entrer en contact avec les services d'aide sociale. Dans de telles situations, il est important de reconnaître la victime de la traite en tant que telle et de prendre les mesures nécessaires.

Une formation spécifiquement destinée aux collaborateurs des autorités de migration garantit que la situation particulière des victimes de la traite des êtres humains soit correctement évaluée lorsqu'il s'agit de régler les conditions de séjour (délai de réflexion, autorisation de courte durée et/ou cas d'une extrême gravité) (action 17). Enfin, le canton compétent pour la délivrance du permis de séjour doit être déterminé, lorsque la victime est dirigée pour des raisons de protection vers un autre canton que celui dans lequel elle a été exploitée et dans lequel une éventuelle procédure est en cours contre le responsable (action 18). En effet, la compétence en matière d'autorisation de séjour implique également la prise en charge des coûts relatifs au séjour.

Il arrive de plus en plus souvent que des personnes entreprenant une procédure d'asile en Suisse se disent victimes de traite d'êtres humains. Elles proviennent de pays extra-européens et affirment souvent avoir été exploitées sexuellement dans un pays voisin de la Suisse avant de s'être échappées en passant la frontière. Dans ces cas, il n'est pas seulement difficile d'identifier les victimes, mais se posent de nombreuses questions de compétence aux échelons national et international et en matière de coopération policière. L'éclaircissement de ces questions permettra de définir le cadre des mesures à prendre dans les cas individuels (action 19).

Des cas impliquant des victimes mineures ont également été relevés dans le milieu de la prostitution en Suisse. Récemment, la Suisse a également été concernée en tant que pays de transit, lorsque de jeunes Africaines ont demandé l'asile à leur arrivée avant de disparaître. L'exploitation d'enfants et d'adolescents dans la mendicité et le vol organisés est de plus en plus thématique dans les médias et interpelle le public. Si une victime mineure n'est pas accompagnée d'une personne détenant l'autorité parentale, elle est considérée comme une personne mineure non accompagnée. Dans les cas où un mineur est victime de la traite d'êtres humains, la protection de l'enfance et la protection des victimes se recoupent; le bien de l'enfant doit être au centre des décisions concernant son avenir. Afin que les services concernés dans les cantons prennent les mesures appropriées en faveur des enfants, des recommandations soutenant la prise de décision doivent être élaborées (action 20).

3.4 Partenariat

La coopération entre les pays de destination et de transit et les pays d'origine des victimes de la traite d'êtres humains acquiert toujours plus d'importance au niveau international. Dans ce contexte, la coopération stratégique occupe le premier plan: il s'agit de créer des conditions favorables afin que les services opérationnels dans la poursuite pénale et au niveau de la protection des victimes soient en mesure de traiter les cas le plus efficacement possible par-delà les frontières. Dans les pays d'origine, des mesures de prévention contribueront à avertir les victimes potentielles des dangers de la traite d'êtres humains.

Les projets et programmes de mesures soutenus par la Suisse sont mis en œuvre dans les pays d'origine par des services partenaires (organisations internationales et ONG) en étroite collaboration avec les autorités locales concernées (action 21). Leur objectif est de soutenir les pays d'origine dans la lutte contre la traite d'êtres humains, contribuant ainsi à une diminution du nombre de victimes dans les pays de destination comme la Suisse.

En Suisse, trois acteurs sont chargés de la mise en place de mesures dans les pays d'origine et coordonnent leurs activités de manière systématique et institutionnalisée, dans le cadre de la structure IMZ (coopération en matière de migration internationale) :

- Direction du développement et de la coopération (DDC): en matière de financement de projets, il convient de différencier les Etats de l'Union européenne (UE) des Etats tiers. Les projets dans les Etats de l'UE sont financés par la contribution à l'élargissement et visent à renforcer des services de l'Etat ou la société civile dans la lutte contre la traite d'êtres humains. Ces projets concernent prioritairement la Hongrie, la Roumanie et la Bulgarie. Les projets et programmes dans des Etats tiers sont quant à eux menés dans le cadre de la coopération au développement. Dans les pays d'origine, l'accent est mis sur des projets qui visent à protéger les victimes potentielles de manière préventive afin d'éviter qu'elles ne tombent dans l'engrenage de la traite d'êtres humains. Un autre objectif prioritaire est de garantir l'accès à l'ensemble des mesures d'aide et de protection aux victimes qui retournent dans leur pays ou qui y sont identifiées comme telles. Les activités d'aide dans les pays d'origine et de transit visent à soutenir les efforts des acteurs étatiques ou non étatiques actifs dans la lutte contre la traite d'êtres humains. Les pays prioritaires et territoires d'intervention principaux de la DDC dans la coopération au développement sont l'Europe de l'Est et les Etats de la CEI.

- Division Sécurité humaine (DSH): accomplit son mandat en promouvant le respect des droits de l'homme à l'étranger. Dans le cadre de ses engagements bilatéraux et multilatéraux, la DSH soutient le développement de politiques et de standards internationaux en matière de lutte contre la traite d'êtres humains. Cela inclut également le soutien financier de programmes stratégiques dans le cadre des relations bilatérales de la Suisse avec des Etats tiers. Ce faisant, la DSH s'engage pour une meilleure mise en réseau des acteurs suisses avec les acteurs étrangers et exerce une fonction charnière entre la politique intérieure et la politique extérieure.
- Office fédéral des migrations (ODM): projets dans le cadre de l'aide structurelle découlant de la loi sur l'asile.

Malgré les possibilités existantes qui se fondent sur des traités bilatéraux et multilatéraux, la coopération entre les autorités et services opérationnels ne se fait pas d'elle-même. La coopération doit, selon les situations, être relancée, renforcée ou approfondie. Dans ce contexte, il est important d'encourager un contact direct entre les autorités ou services compétents et le pays concerné. Ce contact peut être entretenu dans le cadre du dialogue politique conduit par les ambassades suisses et les représentations de la DDC avec l'étranger, ou, pour certains pays, par le biais de groupes de travail spécifiques. Le groupe de travail Suisse-Roumanie a été créé au vu du nombre élevé de victimes roumaines constaté en Suisse. Des rencontres régulières, comme les tables rondes internationales sur la traite d'êtres humains, renforcent le travail en réseau au niveau international. Les partenariats migratoires permettent de combler les lacunes là où les structures de collaboration dans la lutte contre la traite d'êtres humains sont inexistantes ou insuffisantes. Ces partenariats sont des accords visant à renforcer la coopération dans le domaine de la migration. Les effets positifs de la collaboration stratégique se manifesteront en définitive par des procédures pénales mieux coordonnées et plus équilibrées, ainsi que par un retour facilité et une réintégration réussie des victimes (action 22).

La participation à des comités internationaux pour l'évolution du droit contre la traite d'êtres humains fait partie intégrante de la politique suisse des droits de l'homme (action 23). Elle est fondée sur la conviction que la garantie des droits fondamentaux et des droits humains favorise la paix, le développement et la stabilité.

Des partenariats existent également au niveau national. Le SCOTT veille au développement et à la mise en œuvre de mesures stratégiques contre la traite des êtres humains à l'échelle suisse. La lutte opérationnelle par contre se déroule au niveau des cantons. Elle nécessite la mise en place de tables rondes interdisciplinaires au niveau cantonal et l'adoption de conventions de coopération par lesquelles les autorités et services compétents consignent leurs tâches, leurs interfaces et les mesures de mise en œuvre dans des conventions de coopération. Une table ronde accompagnée d'une convention de coopération constitue ainsi une entité régionale pour l'identification des victimes, la protection des victimes et la poursuite des auteurs d'infraction. Les observations réalisées au sujet de la « découverte » des cas montrent qu'une lutte opérationnelle efficace contre la traite des êtres humains nécessite la mise en place de tables rondes, ainsi que la conclusion et la mise en œuvre de conventions de coopération. Bien qu'il y ait lieu de considérer qu'aucun canton ne soit épargné par la traite des être humains, seule la moitié des cantons suisses possèdent à l'heure actuelle une table ronde. La question de la nécessité de créer des tables rondes dans tous les cantons a été traitée lors de la séance d'automne 2011 de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de justice et police (CCDJP) à l'initiative des responsables de la campagne "Stop au trafic des mineurs à des fins sexuelles" et de la cheffe du DFJP. C'est pourquoi elle ne figure pas parmi les actions dont la liste est dressée dans le présent document. A défaut, tous les services et organisations représentés au SCOTT s'engagent de manière appropriée pour la mise en place de nouvelles tables rondes dans le cadre de leurs activités.

4. Actions 2012-2014

N°	Action	Compétence en vue de la réalisation	Calendrier	Indicateurs	Remarques
	I. Prévention et autres mesures				
1	<p>Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels Ratification de la convention.</p> <p>Le recours aux services sexuels de personnes mineures pour de l'argent et l'encouragement à la prostitution de mineurs sont déclarés punissables (âge minimum de la prostitution).</p>	Office fédéral de la justice (OFJ)	2014	<p>Convention ratifiée.</p> <p>Modifications du CP sont entrées en force.</p>	<p>Etapes réalisées jusqu'ici:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consultation du 30 novembre 2011 - Message approuvé par le Conseil fédéral le 4 juillet 2012 <p>Le droit pénal est adapté dans le cadre de la ratification de la convention sur la protection des enfants.</p> <p>Soutien du Conseil fédéral lors des délibérations parlementaires.</p>
2	<p>Base légale pour les mesures de prévention de la Confédération</p> <p>Elaboration d'une nouvelle ordonnance relative à l'art. 386 CP qui constituera une base légale globale pour les mesures préventives de la Confédération contre la traite d'êtres humains.</p>	Office fédéral de la police (fedpol)	2013	Projet d'ordonnance rédigé.	<p>Les objectifs sont notamment les suivants:</p> <p>Réalisation/financement de campagnes d'information et de sensibilisation par la Confédération, respectivement participation de la Confédération aux campagnes;</p> <p>Réalisation/financement de projets issus du milieu scientifique et de la recherche, par la Confédération ou participation de la Confédération à ces projets;</p> <p>Participation de la Confédération/contributions en faveur d'organisations chargées de l'assistance aux victimes</p> <p>Participation de la Confédération/contributions en faveur d'autres organisations exerçant une action préventive;</p> <p>Financement de mesures de formation.</p>

3	Campagnes d'information contre la traite d'êtres humains	Bureau de direction du SCOTT	2014	Concept établi.	<p>Les campagnes publiques attirent l'attention du public sur le fait que la Suisse est elle aussi touchée par le problème de la traite d'êtres humains et que des mesures sont nécessaires pour le combattre. Les citoyens peuvent ainsi contribuer à reconnaître des situations d'exploitation. Pour les campagnes suprarégionales ou nationales, il reste à déterminer les thèmes, les messages, les contenus, les personnes responsables, le moment du lancement – c'est-à-dire les liens avec l'actualité – et les grandes lignes de la réalisation.</p> <p>Le but serait de mener des campagnes dans le cadre d'un partenariat public-privé.</p> <p>Le projet est en cours d'élaboration par un groupe de travail du SCOTT.</p>
4	Sensibiliser et informer Organisation de séances d'information et de réunions d'experts, publiques ou sur invitation, sur le thème de la traite d'êtres humains à propos de toutes les formes d'exploitation.	Tous les services représentés au sein de l'organe de pilotage dans le domaine de leur sphère de compétences	2014	Chaque autorité ou organisation représentée au sein de l'organe de pilotage a tenu une réunion interne ou externe d'information ou de sensibilisation.	<p>Les séances d'information, de sensibilisation et de formation permettent de <i>sensibiliser</i> et de <i>former des spécialistes</i> dans ce domaine.</p> <p>Ces séances ont pour but de fournir des informations sur les différentes formes et manifestations de la traite d'êtres humains en Suisse et sur les mesures de lutte spécifiques. Il faudra également tenir compte des thèmes de l'exploitation de la force de travail, de l'exploitation et de la protection des enfants et du séjour des victimes de la traite des êtres humains.</p>

5	<p>Plate-forme d'information Extension et maintenance du site Internet du SCOTT en tant que plate-forme d'information en matière de lutte contre la traite des êtres humains.</p>	Bureau de direction du SCOTT	2013	Des analyses de jugements rendus peuvent être consultées par les membres du SCOTT dans une version rendue anonyme dans la partie non publique du site Internet du SCOTT.	Tous les membres du SCOTT soutiennent activement le Bureau de direction en apportant des informations pouvant être publiées sur la partie publique ou la partie non publique du site Internet. Des informations de nature opérationnelle pour les autorités de poursuite pénale sont par contre accessibles sur le système d'information de la PJF (JANUS).
6a	<p>Rapports – Recherches Etude de la faisabilité d'une estimation de l'envergure de la traite d'êtres humains en Suisse.</p>	Bureau de direction du SCOTT	2013	Rapports disponibles.	La traite d'êtres humains a lieu à l'abri des regards et il n'existe pas d'informations fiables sur le véritable nombre de victimes. L'étude en question permettra de savoir si une estimation de l'envergure de la traite d'êtres humains en Suisse est possible et, si tel est le cas, selon quelles méthodes cette estimation serait conduite.
6b	Rapport récapitulatif et prévisionnel sur la lutte contre la traite des êtres humains en Suisse	Bureau de direction du SCOTT			Le rapport de recherche dressera une vue d'ensemble des travaux entrepris dans la lutte contre la traite d'êtres humains au cours des cinq dernières années, relèvera les déficiences et proposera des améliorations. Le dernier rapport de recherche en date a été rédigé par le Bureau de direction du SCOTT en 2007. L'étude et le rapport sont élaborés par le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH).

6c	Sondage sur l'envergure du milieu de la prostitution en Suisse et sur les différentes formes qu'elle peut prendre.	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS)			<p>Etant donné la compétence cantonale en matière de réglementation de la prostitution en Suisse, il n'existe pas de données recueillies de manière uniforme. Le sondage prévu a pour but de mettre en place une base de données actuelle et de présenter un tableau de la situation sur le milieu de la prostitution.</p> <p>La collecte des données se fait par le biais de l'Institut de criminologie de l'université de Zürich, avec le soutien des corps de police cantonaux et sur mandat de la Commission suisse de lutte contre la criminalité.</p>
7	<p>Exploitation de la force de travail Elaboration d'un guide pratique de lutte contre la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation de la force de travail en Suisse en tant qu'outil de détection des situations d'exploitation.</p>	Bureau de direction du SCOTT	2013	Ratification par l'organe de pilotage du SCOTT.	<p>Les hésitations et l'insécurité relatives à la délimitation des infractions au droit du travail de l'exploitation à proprement parler ont pour conséquence que très peu de cas de traite d'êtres humains à des fins d'exploitation du travail ont été identifiés jusqu'ici.</p> <p>Etapes déjà réalisées:</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'organe de pilotage du SCOTT a traité une première version du guide pratique fin 2009; <p>La suite de la réalisation du guide se fait dans le cadre du réseau SCOTT avec l'aide d'experts.</p>

II. Poursuite pénale					
8	Spécialistes Nomination et formation, de spécialistes responsables des cas de traite des êtres humains au sein des autorités de poursuite pénale (ministères publics et police).	Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse (CAPS) pour les ministères publics et Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) pour les corps de police	2013	Les conférences décident des recommandations à transmettre aux cantons.	Pour pouvoir être efficace, la poursuite pénale a besoin de spécialistes formés aux particularités de la traite des êtres humains et des obstacles à surmonter. L'octroi de ressources permet de faire face à la fréquente complexité des cas.
9	Groupes d'enquêteurs Création de groupes d'enquêteurs sur la traite des êtres humains au sein des divisions de police judiciaire ou délégation de cette tâche à des services chargés des enquêtes spéciales, et attribution de ressources nécessaires dans chaque corps de police. Création de groupes intercantonaux d'enquêteurs.	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS)	2013	La conférence décide des recommandations à transmettre aux cantons.	Les commandements de police cantonaux sont responsables de la création des groupes d'enquêteurs et de la délégation des tâches. Les groupes intercantonaux d'enquêteurs coordonnent les tâches policières en cas d'affaires étendues sur une grande région. Objectif: participation de la Police judiciaire fédérale et du Corps des gardes-frontière.

10	<p>Formation I</p> <p>Poursuite des cours de formation spécialisée pour les membres des ministères publics, des corps de police et des corps des gardes-frontière.</p>	<p>Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) pour la police</p> <p>Bureau de direction du SCOTT pour les ministères publics</p>	Tâche permanente	Au moins un module de formation par an pour chaque groupe cible.	<p>Les responsables de la formation sont l'Institut suisse de police (ISP), le Competence Center Forensik und Wirtschaftskriminalität (CCFW) et l'Ecole romande de magistrature pénale (ERMP).</p> <p>La Formation I est fondée sur les cours organisés depuis 2007 à l'ISP, au CCFW et à l'ERMP.</p> <p>Objectif: améliorer la coopération entre les autorités de poursuite elles-mêmes et entre les autorités de poursuite pénale et les tiers, par le biais de la participation des différents groupes cibles (ministères publics, police, aide aux victimes, représentants des victimes, autorités en charge des questions de migration, organismes de protection des jeunes, etc.) et du choix des thèmes.</p> <p>Cadre visé: cours de base et de perfectionnement.</p> <p>Il faut tenir compte des aspects spécifiques de la lutte contre la traite d'êtres humains, notamment: pas de sanction en cas d'infraction commise sous la contrainte, coopération interdisciplinaire, mesures particulières pour les victimes mineures et modalités de séjour des victimes.</p>
11	<p>Formation II</p> <p>Le regroupement des cours de formation destinés aux ministères publics et aux corps de police est examiné.</p>	Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse (CAPS)	2014	Un rapport d'examen ou un concept de mise en œuvre a été établi.	La coopération entre les ministères publics et la police est désormais réglée par le code de procédure pénale suisse (CPP), entré en vigueur début 2011.

12	<p>Sensibilisation des forces de police et du Corps des gardes-frontière</p> <p>Les connaissances de base sur le phénomène de la traite des êtres humains et sur les éléments de soupçon sont transmises dans le cadre des cours de base et des cours de perfectionnement pour l'ensemble des corps de police, et plus particulièrement pour les policiers en uniforme.</p>	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS)	2014	La conférence décide des recommandations à transmettre aux cantons.	<p>L'objectif de la formation interne est d'être à même de reconnaître les cas éventuels de traite d'êtres humains pour les transmettre ensuite aux spécialistes compétents de leur corps de police.</p> <p>Les personnes ayant suivi les cours de l'ISP peuvent aussi transmettre leurs connaissances à l'intérieur même du corps de police.</p>
13	<p>Compétence de poursuite pénale</p> <p>Un élargissement de la juridiction fédérale aux cas de traite organisée d'êtres humains est en cours d'examen.</p>	Office fédéral de la justice (OFJ)	2013	Rapport d'examen disponible.	La traite d'êtres humains est une activité criminelle exercée de manière transfrontalière par des réseaux organisés. Dans les affaires portant sur plusieurs cantons ou pays, la poursuite pénale par une autorité nationale facilite la gestion du cas.
III. Protection des victimes					
14	<p>Programme national de protection des victimes</p> <p>Elaboration d'un programme national de protection des victimes de la traite d'êtres humains qui fournira des informations sur les procédures et les instruments de protection.</p>	Bureau de direction du SCOTT	2013	Première version du projet disponible.	<p>Le programme national de protection des victimes décrit tous les instruments servant à la protection des victimes de la traite d'êtres humains en Suisse pour la totalité de la procédure, de l'identification jusqu'à l'intégration/la réintégration. Des jalons seront ainsi posés pour une application uniforme des instruments actuels du droit fédéral dans les cantons.</p> <p>Le programme national de protection des victimes relève aussi les cas où une intervention stratégique est nécessaire.</p> <p>Le programme est élaboré dans le cadre d'un groupe de travail multidisciplinaire du SCOTT en prenant en considération les expériences faites dans le cadre du programme régional d'aide aux victimes du FIZ / Makasi.</p>

15	<p>Aide spécialisée aux victimes</p> <p>Les centres cantonaux d'aide aux victimes sont incités à garantir la prise en compte effective des besoins spécifiques des victimes de la traite des êtres humains. Ils concluent à cette fin une convention de prestations avec une ONG, forment leurs propres collaborateurs ou gèrent un centre de consultation commun.</p>	<p>Conférence suisse des offices de liaison de la loi sur l'aide aux victimes d'infractions (CSOL-LAVI)</p>	2014	<p>La conférence a publié des recommandations à l'intention des cantons.</p>	<p>Chaque canton doit être en mesure de fournir aux victimes de la traite des êtres humains les prestations nécessaires pour réduire les conséquences de l'infraction. Selon l'art. 9 de la loi sur l'aide aux victimes, les cantons sont libres de s'organiser comme ils le souhaitent pour accomplir cette tâche ou pour la déléguer. Les besoins spécifiques des victimes hommes et mineurs de la traite des êtres humains doivent être pris en compte.</p>
16	<p>Formation I</p> <p>Poursuite des cours de formation spécialisée pour les membres des centres d'aide aux victimes et les organisations œuvrant dans le domaine social.</p>	<p>Bureau de direction du SCOTT</p>	2014	<p>Un cours est organisé tous les deux ans au moins.</p>	<p>Formation basée sur le cours organisé en 2010 au Centre de formation continue de la Haute école de travail social de Genève (cefoc). Objectif: cours de base et de perfectionnement.</p> <p>Eléments importants de la formation: identification des victimes, situation des victimes et mesures de soutien.</p> <p>Il faut tenir compte des aspects spécifiques de la traite des mineurs ou des victimes de sexe masculin, en particulier la coopération interdisciplinaire, la nomination d'une tutelle/curatelle, les modalités de séjour et l'aide spécifique aux victimes.</p>

17	<p>Formation II</p> <p>Organisation de cours de formation spécialisée pour les membres des autorités en charge des questions de migration.</p>	<p>Association des services cantonaux de migration (ASM) et Office fédéral des migrations (ODM)</p>	2014	<p>Le premier module d'au moins deux jours a eu lieu.</p>	<p>L'objectif de ce cours est de former les membres des autorités en charge des questions de migration afin qu'ils apprennent à reconnaître les besoins des victimes, les instruments de la protection des victimes, ainsi que les règles régissant le séjour des victimes et soient en mesure de les appliquer judicieusement au cas par cas.</p> <p>Il faut tenir compte des aspects spécifiques de la traite des mineurs, en particulier en ce qui concerne la coopération interdisciplinaire et les modalités de séjour.</p>
18	<p>Permis de séjour</p> <p>Clarification des questions relatives aux compétences intercantionales en ce qui concerne le temps de réflexion et l'autorisation de séjour de courte durée.</p>	<p>Office fédéral de la police (fedpol)</p>	2012	<p>Le droit d'exécution relatif à la LEtr de même que les directives relatives à la LEtr ont été adaptés dans le cadre de l'entrée en force de la loi fédérale sur la protection extraprocédurale des témoins.</p>	<p>Il faut résoudre les questions de compétence relatives à la délivrance de l'autorisation de séjour de courte durée, lorsque le canton dans lequel a eu lieu l'infraction et le canton ayant accueilli la victime ne s'estiment ni l'un ni l'autre compétent.. Les compétences doivent également être réglées lors d'instructions pénales menées en même temps dans plusieurs cantons et lors des discussions concernant l'attribution de la juridiction.</p>
19	<p>Asile – Protection des victimes</p> <p>Assurer l'identification des victimes de la traite des êtres humains durant la procédure d'asile et se renseigner sur les démarches garantissant la protection des victimes</p>	<p>Office fédéral des migrations (ODM)</p>	2013	<p>La sensibilisation systématique des collaborateurs de l'ODM et des cantons chargés de tâches liées à l'asile a eu lieu</p> <p>Présentation des étapes dans le programme national de protection des victimes (cf. action 14) ou dans un document imprimé séparé</p>	<p>Si l'exploitation a lieu à l'étranger, il convient entre autres de déterminer à quel Etat incombe l'obligation de protéger la victime, la loi réglant son séjour en Suisse et la manière dont sont garanties la protection des victimes en Suisse et la coopération avec l'étranger.</p> <p>Clarification des démarches par le biais d'un groupe de travail dirigé par l'ODM.</p>

20	<p>Victimes mineures non accompagnées de la traite des êtres humains Elaboration de recommandations pour la prise de mesures de protection des enfants et l'aide aux victimes mineures de la traite d'êtres humains après leur identification, afin de garantir l'intérêt supérieur du bien de l'enfant.</p>	Fondation suisse pour la protection de l'enfant	2014	Recommandations rédigées	<p>La mendicité et le vol organisés suscitent de plus en plus l'intérêt du public. Mais il existe aussi d'autres formes d'exploitation organisée. Les recommandations fourniront des points de repère sur les mesures que doivent prendre les services spécialisés après avoir identifié les enfants victimes d'exploitation.</p> <p>Les recommandations sont élaborées par un groupe de travail interdisciplinaire.</p>
IV. Partenariat					
21	<p>Mesures dans les pays d'origine Mise en œuvre de programmes et de projets en vue de soutenir les pays d'origine des victimes dans la lutte contre la traite d'êtres humains.</p>	<p>Direction du développement et de la coopération (DDC) dans le cadre de la coopération au développement ou de la contribution à l'élargissement.</p> <p>Division Sécurité humaine dans le cadre de la promotion des droits de l'homme.</p> <p>Office fédéral des migrations (ODM) dans le cadre de l'aide structurelle.</p>	2012-2014	<p>L'engagement de la Suisse sera poursuivi et demeurera au moins égal à ce qu'il est actuellement.</p> <p>Au moins un projet de suivi et d'intégration des victimes de la traite d'êtres humains en Roumanie et en Bulgarie sont conclus.</p>	<p>Les programmes et projets servent à la prévention et à la protection des victimes dans leur pays d'origine.</p> <p>Les mesures de protection des victimes servent à aider les victimes qui ont été identifiées comme telles, de même que le suivi et la réintégration dans la société des victimes de toute forme de traite d'êtres humains rentrant au pays. On évite ainsi que ces personnes ne retombent dans l'engrenage de l'exploitation.</p> <p>Les programmes et projets prévus visent à soutenir les autorités étatiques et la société civile et doivent encourager leur collaboration. Ils ont un effet préventif sur la traite d'êtres humains en Suisse.</p>

22	<p>Coopération bilatérale</p> <p>Renforcement de la coopération stratégique, notamment avec les services et les autorités des pays de provenance et de transit.</p>	<p>Office fédéral des migrations (ODM) dans le cadre de la coopération en matière de migration</p> <p>Division Sécurité humaine dans le cadre de la promotion des droits de l'homme.</p> <p>Bureau de direction du SCOTT dans le cadre du groupe de travail Suisse-Roumanie.</p>	2012-2014	<p>Coopération migratoire et promotion des droits de l'homme:</p> <p>Poursuite de la mise en œuvre du projet de partenariat migratoire avec le Nigéria, la Serbie, le Kosovo et la Bosnie et Herzégovine</p> <p>La traite des êtres humains fait l'objet de discussions politiques bilatérales lorsque la situation s'y prête</p> <p>Environ deux tables rondes internationales sont organisées chaque année sur le thème de la traite des êtres humains en Suisse.</p> <p>Groupe de travail Suisse-Roumanie:</p> <p>Les conditions sont réunies pour mener des procédures pénales en parallèle contre les réseaux criminels en Roumanie et en Suisse.</p>	<p>La collaboration en partenariat avec des services étrangers améliore les conditions-cadre du travail des autorités et des services en Suisse et soutient une lutte efficace</p> <p>Les tables rondes internationales sur le thème de la lutte contre la traite des êtres humains visent à améliorer et à renforcer le travail en réseau et la coopération transnationale entre la Suisse et les autorités et organisations dans les Etats d'origine des victimes de la traite.</p> <p>Par procédures parallèles, on entend des procédures pénales menées de manière séparée, mais coordonnée du point de vue du temps et du contenu, contre l'ensemble du réseau criminel dans le pays d'origine et de destination.</p>
23	<p>Normes internationales</p> <p>Participation à la définition des normes internationales en matière de lutte contre la traite des êtres humains.</p>	<p>Division Sécurité humaine (DSH) sur des questions concernant la définition de la traite d'êtres humains et la mise en œuvre de mesures.</p> <p>Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) pour les questions touchant au travail forcé.</p>	2012-2014	<p>La Suisse participe activement aux principaux comités.</p>	<p>La Suisse s'engage activement au sein d'organismes multilatéraux tels que l'ONU, l'OSCE, le Conseil de l'Europe et l'Organisation internationale du travail (OIT);</p> <p>Les meilleures pratiques de la Suisse ont un impact sur la scène politique internationale.</p>

Annexe 1



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP

Office fédéral de la police fedpol

Etat-major

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

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

Septembre 2012

Lutte contre la traite d'êtres humains en Suisse – Etapes stratégiques

Les efforts consentis dans la lutte contre la traite d'êtres humains en Suisse sont de natures très diverses. De nombreux services et organisations étatiques et non-étatiques, dont la plupart sont coordonnés par le SCOTT, y contribuent de diverses manières. Les principales mesures mises en place dans le but **d'améliorer les conditions générales et les instruments de la lutte** contre la traite d'êtres humains en Suisse sont résumées ci-dessous.

- Le **Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT)** a été créé en 2003 suite à l'approbation du rapport interdépartemental «Traite des êtres humains en Suisse» en septembre 2001. Ce service rassemble un grand nombre d'autorités et services tant fédéraux que cantonaux ainsi que des organisations non gouvernementales et internationales œuvrant dans le domaine de la lutte contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants. Il a pour mission de centraliser les informations et les analyses relatives à la traite des êtres humains, d'élaborer des instruments et des stratégies de lutte contre ce phénomène et de coordonner les mesures de prévention, de poursuite pénale et de protection des victimes. Le Bureau de direction du SCOTT est rattaché à l'Office fédéral de la police (fedpol).
- En 2004, le **Commissariat «Pédophilie, traite d'êtres humains, trafic de migrants»** a été créé à fedpol, au sein de la Division Coordination de la Police judiciaire fédérale. En 2007, il a été scindé en deux commissariats: «Pornographie et pédophilie» et «Traite d'êtres humains et trafic de migrants». A cette occasion, les effectifs du Commissariat "Traite d'êtres humains et trafic de migrants" ont été renforcés. Il soutient les polices cantonales dans les enquêtes ayant des implications dans plusieurs cantons ou plusieurs pays.
- En 2004, le Centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes (FIZ) a ouvert le premier centre suisse **spécialisé dans l'intervention et l'assistance aux victimes de la traite des femmes**, appelé "Makasi". Ce projet a pour but de conseiller et d'accompagner les victimes, d'améliorer leur protection et de leur permettre de faire valoir leurs droits. Géré par une ONG, ce service de consultation spécialisé a pour but de protéger les victimes de la traite d'êtres humains en Suisse et complète les mesures étatiques en matière d'aide aux victimes.
- En août 2004, l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES) a adressé une circulaire sur le séjour des victimes de la traite d'êtres humains aux offices des migrations des cantons. Cette circulaire présente les différents types de séjour dont peuvent bénéficier les victimes de la traite d'êtres humains en vertu des bases légales en vigueur. Elle contient des recommandations concernant le délai de réflexion, le séjour pendant l'enquête ou la procédure judiciaire et le séjour pour des raisons humanitaires. La nouvelle législation sur les étrangers a remplacé cette circulaire en janvier 2008.

- Sur la base des expériences faites lors de la première table ronde sur le thème de la lutte contre la traite des êtres humains dans le canton de Zurich, qui a été organisée en 2001 sur l'initiative du FIZ, un groupe d'experts de la Confédération, des cantons et d'ONG a élaboré un **guide pratique intitulé "Mécanismes de coopération contre la traite d'êtres humains"** sous la direction du SCOTT. Ce guide pratique a été rendu public fin **2005** à l'occasion de la **conférence nationale sur la traite d'êtres humains en Suisse**. Outre un aperçu des instruments de lutte contre la traite d'êtres humains, il contient des recommandations à l'intention des cantons sur la manière d'organiser et de coordonner la coopération entre les autorités et les services d'aide aux victimes dans le but de lutter contre cette forme de criminalité. La **liste des critères permettant d'identifier les victimes de la traite d'êtres humains** figure en annexe du guide pratique.
- Afin d'améliorer la coopération entre la police, la justice, les autorités en charge de la migration et les organismes d'assistance aux victimes, différents cantons ont mis en place des **«tables rondes» de lutte contre la traite d'êtres humains**. Ces tables rondes, au sein desquelles les responsabilités, les objectifs communs et les tâches des différents services et autorités sont fixées, permettent d'harmoniser la manière d'aborder cette problématique et d'y apporter des solutions. Si, en 2005, seuls deux cantons avaient mis sur pied des formes de coopération institutionnalisées, ils sont aujourd'hui treize à l'avoir fait.
- La circulaire du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) de mars 2005 à l'intention des **représentations suisses à l'étranger** a introduit des **mesures de prévention visant à protéger les artistes de cabaret**. Les mesures de prévention à appliquer au consulat comprennent un entretien personnel avec la personne souhaitant acquérir un visa, la remise d'une documentation sur l'activité envisagée et la signature en personne d'un contrat de travail. Lors de l'entretien personnel, la personne est informée des dangers qu'elle court, de ses droits en tant qu'artiste de cabaret et des services de conseil à sa disposition. On lui explique également que personne n'a le droit d'exiger d'elle qu'elle se prostitue.
- En mai 2006, le DFAE a édicté une **Directive sur l'engagement des domestiques privés par les membres du personnel des missions diplomatiques, des missions permanentes, des postes consulaires et des organisations internationales en Suisse**. La réglementation des conditions d'engagement et de travail prévient les situations d'exploitation auxquelles les employés de maison des légations étrangères peuvent être exposés. Il est possible de signaler et de décrire les conflits de travail au Bureau de l'amiable compositeur, le service genevois compétent en la matière, en vue d'obtenir une médiation.
- La Suisse a ratifié le **Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants** et le **Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants**. Ces protocoles sont entrés en vigueur respectivement le 19 octobre 2006 et le 26 novembre 2006.
- Dans le cadre de la ratification du Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, l'ancien art. 196 sur la traite d'êtres humains du code pénal suisse (CP; RS 311.0) a été révisé et adapté à la définition internationale donnée par l'art. 3 du Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants. Le **nouvel art. 182 CP** est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2006. Il rend punissable non seulement la traite d'êtres humains aux fins de leur exploitation sexuelle mais aussi celle pratiquée aux fins de l'exploitation de leur force de travail et du prélèvement d'organes. Il suffit désormais de s'être livré une seule fois à la traite d'un seul être

humain pour se rendre punissable. Le fait de recruter une personne à ces fins est assimilé à la traite.

- L'entrée en vigueur de la modification de la partie générale du code pénal le 1^{er} janvier 2007 a apporté une nouvelle disposition légale concernant **l'exemption de peine pour les victimes**. Le principe d'opportunité selon l'art. 52 CP permet de renoncer à poursuivre l'auteur d'une infraction en l'absence d'intérêt à punir. En vertu de l'art. 54 CP, il est en outre possible de renoncer à infliger une peine à la victime lorsqu'elle a subi une atteinte à la suite de son acte. Les règles s'appliquant dans ce cas sont celles de l'état de nécessité visées à l'art. 17 CP.
- Mis en place par la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS), le **groupe de travail intercantonal consacré à la traite d'êtres humains et au trafic d'êtres humains** a commencé ses activités en été 2007. Ce groupe de travail se réunit une à deux fois par an dans le but d'élaborer des principes d'enquête qui soient valables dans toute la Suisse, de favoriser la mise en réseau des différents corps de police au niveau opérationnel et de renforcer l'échange de connaissances spécialisées.
- L'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr; RS 142.20) et celle de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA; RS 142.201) ont permis d'ancrer la **réglementation du séjour des victimes de la traite d'êtres humains dans le droit suisse**. Cette réglementation répond aux directives de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains. Elle porte sur l'octroi d'un délai de réflexion d'au moins 30 jours, l'autorisation de séjour pendant la poursuite pénale à l'encontre des auteurs, l'autorisation de séjour en raison d'une situation personnelle d'extrême gravité et l'apport, par la Confédération, d'une aide au retour et à la réintégration des victimes et des témoins de la traite d'êtres humains (art. 30, al. 1, let. e, et 60, al. 2, let. b, LEtr et art. 35 et 36 OASA).
- Le **formulaire d'annonce des cas de tourisme sexuel impliquant des mineurs** figure depuis le 9 septembre 2008 sur le site Internet de fedpol (www.stop-childsextourism.ch). Toute personne soupçonnant un abus peut communiquer ses observations par ce biais. Ces annonces parviennent au Commissariat "Pédophilie et pornographie" de la PJF, qui procède à une première évaluation; ensuite, les mesures requises sont prises.
- La version entièrement révisée de la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (loi sur l'aide aux victimes, LAVI; RS 312.5) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. La **LAVI constitue la base légale de l'aide aux victimes de la traite d'êtres humains et de subventionnement des ONG apportant une aide spécifique aux victimes sur mandat des cantons**. Conformément à l'art. 9, al. 1, LAVI, les cantons sont tenus de tenir compte des besoins particuliers des différentes catégories de victimes en mettant en place et en gérant des centres de consultation. Les victimes de la traite d'êtres humains constituent une de ces catégories. Les cantons peuvent créer des centres de consultation indépendants privés ou publics. Un centre de consultation peut être une institution commune à plusieurs cantons.
- Depuis avril 2007, les membres des corps de police suisses, du Corps des gardes-frontière et les offices cantonaux des migrations peuvent suivre à l'Institut suisse de police des **formations spécialisées en matière de lutte contre la traite d'êtres humains**. En 2009, le cours a eu lieu pour la première fois en français également. D'autres cours donnés en collaboration avec le SCOTT permettent de former des spécialistes de la lutte contre la traite d'êtres humains: en novembre 2008, le "Competence Center Forensik und Wirtschaftskriminalität (CCFW)", le centre de compétences en matière de forensique et de criminalité économique, a organisé un cours pour les membres des autorités judiciaires et les représentants des autorités intéressés. En septembre 2010, une formation s'adressant aux services d'aide aux victimes

de Suisse romande a eu lieu pour la première fois à la Haute école de travail social de Genève (HETS).

- En été 2008, des responsables de plusieurs ONG ont mené la campagne «**Euro 08 contre la traite des femmes**». Cette campagne nationale de prévention s'adressait aux personnes assistant au championnat d'Europe de football afin de les informer de l'ampleur et des répercussions de la traite des femmes et de rendre attentifs les clients de prostituées à leurs responsabilités. Soutenue financièrement par la Confédération, la campagne comprenait la diffusion d'un petit film à la télévision suisse et, sur les sites de projection publique, diverses manifestations ainsi que des distributions de documentation.
- La Suisse a signé en septembre 2008 la **Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains**. Le 17 novembre 2010, le Conseil fédéral a soumis au parlement le message portant approbation et mise en œuvre de la convention ainsi qu'une nouvelle loi fédérale sur la protection extraprocédurale des témoins (LTém) afin que les témoins intervenant dans des procédures pénales de la Confédération et des cantons puissent aussi jouir d'une protection en dehors des actes de procédure à proprement parler et après la clôture de la procédure. Les Chambres fédérales ont approuvé le projet le 23 décembre 2011. D'ici fin 2012, le droit d'exécution relatif à la LTém sera élaboré et le Service de protection des témoins sera mis en place à fedpol. La Suisse remplira ainsi toutes les exigences de la convention. La ratification de la convention et l'entrée en vigueur du droit relatif à la protection des témoins devraient avoir lieu début 2013. La **protection des victimes durant la procédure pénale** est garantie par les codes de procédure pénale cantonaux et, à compter de janvier 2011, également par les art. 149 ss du code de procédure pénale suisse (CPP). La protection des personnes dont la vie et l'intégrité corporelle sont menacées est déjà assurée par les corps de police cantonaux. Le travail de **prévention des menaces** mené par la **police** garantit ainsi la sécurité des victimes qui ne sont pas parties à une procédure pénale mais qui sont néanmoins menacées.
- A l'automne 2009, **les nouvelles directives de l'Office fédéral des migrations (ODM) relatives à la LEtr** ont été publiées sur le site Internet de l'office. Les directives portent sur l'application des dispositions relatives au séjour des victimes de la traite d'êtres humains. Elles spécifient explicitement qu'une victime de la traite d'êtres humains peut se voir attribuer exceptionnellement un droit de séjour en raison de sa situation personnelle sous la forme d'une autorisation de séjour pour cas d'une extrême gravité, même si elle n'est pas disposée à coopérer avec les autorités de poursuite pénale.
- Le 16 juin 2010, la Suisse a signé la **Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels** (convention de Lanzarote). Cette convention oblige les Etats signataires à rendre punissables, entre autres, les abus sexuels commis à l'encontre d'enfants, la prostitution des enfants, la pornographie infantile et la participation forcée d'enfants à des représentations pornographiques. Sur plusieurs points, la convention va plus loin que le droit pénal suisse en vigueur, car dans certains domaines, elle étend la protection aux jeunes âgés de 16 à 18 ans. L'adhésion de la Suisse à la convention requiert donc diverses adaptations du code pénal. Par exemple, les clients qui, contre rémunération, sollicitent des services de nature sexuelle avec des mineurs seront à l'avenir punis d'une peine privative de liberté allant jusqu'à trois ans. Et l'encouragement de mineurs à la prostitution sera puni d'une peine privative de liberté de dix ans au plus. Le 4 juillet 2012, le Conseil fédéral a adopté le message portant approbation et mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe l'a transmis au Parlement.
- Il existe depuis le 1^{er} janvier 2010 un **système d'alerte** rapide permettant d'agir à large échelle **en cas d'enlèvement d'enfant**. Ce système entre en action en cas de soupçon concret ou lorsqu'il est certain qu'un mineur a été enlevé et que sa vie et son intégrité corporelle sont en danger. Les messages d'alerte sont communiqués par la radio et la télévision, sur les panneaux d'information des autoroutes, par haut-

parleur dans les gares et les aéroports et par les agences de presse. Il est ainsi possible de rechercher la victime mineure peu après son enlèvement et, partant, de réduire le risque d'un enlèvement aux fins d'exploitation sexuelle.

- L'ODM a décidé d'introduire définitivement en avril 2010 le **projet "Aide au retour LEtr"**, qui s'adresse aux victimes ou témoins de la traite d'êtres humains et aux artistes de cabaret se trouvant en Suisse en situation d'exploitation. Cette décision, qui se fonde sur la base légale que représente la nouvelle LEtr (art. 60, al. 2, let. b, LEtr), a été prise après une phase pilote de deux ans. L'aide au retour est assurée par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), en collaboration avec les services-conseils cantonaux compétents. Par ailleurs, l'ODM soutient les projets d'aide structurelle en matière de lutte contre la traite des êtres humains en partenariat avec la Direction du développement et de la coopération (DDC).
- Par le biais de la DDC et de la Division politique IV (DP IV), le DFAE participe à de nombreux projets et mesures de **lutte contre la traite des êtres humains dans le pays d'origine des victimes**. Ces projets sont réalisés en coopération avec des organisations internationales et des ONG régionales. Plusieurs millions de francs sont investis chaque année dans de nombreux projets de prévention et de réintégration.
- En 2011, le FIZ a ouvert **le premier appartement protégé pour les victimes de la traite des femmes** en Suisse. Cet appartement a été conçu sur la base de plusieurs études analysant les logements prévus pour ce type de victimes en Allemagne, en Autriche, en Roumaine et en Espagne.
- En février 2012, l'ODM a édicté une circulaire destinée aux autorités cantonales migratoires et du marché de l'emploi au sujet de l'application des dispositions légales relatives au séjour en cas de travail dans le milieu de la prostitution. Dans l'introduction, il est stipulé que lors des contrôles portant sur les conditions légales du séjour dans le milieu de la prostitution, il y a toujours lieu également de vérifier la présence d'indices éventuels d'exploitation sexuelle, respectivement de traite d'êtres humains. Si tel devait être le cas, la personne concernée doit être informée sur les possibilités de l'aide aux victimes et, en cas de séjour illégal, un temps de réflexion doit lui être accordé, conformément à l'art. 35 OASA. Ainsi est réaffirmé le changement de paradigme selon lequel, **en cas de soupçon de traite d'êtres humains, l'aide aux victimes a la primauté sur l'exécution des mesures relevant du droit des étrangers.**

Annexe 2



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP

Office fédéral de la police fedpol

Etat-major

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

FACT SHEET

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

Mis sur pied par le DFJP en 2002, le Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) a entamé ses activités le 1^{er} janvier 2003. Grâce à son bureau de direction intégré dans l'Office fédéral de la police (fedpol), le SCOTT met en place les structures et les réseaux nécessaires pour garantir l'efficacité de la lutte et de la prévention contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants en Suisse. L'objectif premier du SCOTT est d'améliorer la protection des victimes de ces deux catégories de crimes et d'en punir les auteurs.

La lutte et la prévention contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants font appel à différentes compétences en matière de protection des victimes, de poursuite pénale et de prévention. Ces compétences sont réparties entre la Confédération et les cantons. Grâce au SCOTT, qui assure la coordination entre les différents services concernés, la lutte contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants est menée à l'échelle nationale.

Le SCOTT veille en particulier à la mise en œuvre des recommandations du rapport interdépartemental "Traite des êtres humains en Suisse" ainsi que des deux protocoles additionnels à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, qui visent la traite d'êtres humains et le trafic de migrants et que la Suisse a signés. Dans ces domaines, le service est à la fois une plaque tournante en termes d'information, de coordination et d'analyse pour la Confédération et les cantons, et l'instance de contact et de coordination pour la coopération internationale. L'objectif du SCOTT est d'améliorer les mesures en matière de prévention, de poursuite pénale et de protection des victimes.

Sous la houlette du SCOTT, des groupes de spécialistes élaborent des concepts et des stratégies de lutte contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants en vue de la prise de décisions au niveau politique. Le SCOTT coordonne en outre l'organisation de consultations ainsi que l'établissement de prises de position et de rapports.

Le SCOTT se compose de représentants du DFJP, du DFAE, du DFF, du DFE et des cantons (voir liste complète au verso). Le cas échéant, il peut faire appel à des experts externes appartenant à des organisations non gouvernementales. Instance suprême du SCOTT, l'organe de pilotage réunit des représentants de tous les services concernés. Enfin, le SCOTT dispose d'un bureau de direction permanent au sein de l'Office fédéral de la police (fedpol).

Membres du SCOTT

Confédération

- Division politique IV (DP IV), Département fédéral des affaires étrangères (DFAE);
- Direction du droit international public (DDIP), Département fédéral des affaires étrangères (DFAE);
- Direction du développement et de la coopération (DDC), Département fédéral des affaires étrangères (DFAE);
- Corps des gardes-frontière (Commandement central), Département fédéral des finances (DFF);
- Ministère public de la Confédération (MPC), Département fédéral de justice et police (DFJP);
- Office fédéral des migrations (OFM), Département fédéral de justice et police (DFJP);
- Office fédéral de la justice (OFJ), Département fédéral de justice et police (DFJP);
- Office fédéral de la police (fedpol), Département fédéral de justice et police (DFJP);
- Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), Direction du travail, Département fédéral de l'économie (DFE).

Cantons

- Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS)
- Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse (CAPS)
- Conférence suisse des déléguées à l'égalité entre femmes et hommes
- Conférence suisse des offices de liaison de la loi sur l'aide aux victimes d'infractions (CSOL-LAVI)
- Association des services cantonaux de migration (ASM)

ONG/OI associées

- FIZ Centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes, Zurich
- Organisation internationale pour les migrations (OIM), Berne
- Fondation Suisse pour la Protection de l'Enfant (contre l'exploitation sexuelle des enfants et des jeunes à des fins commerciales)

* * *

Bureau de direction du SCOTT

Boris Mesaric, responsable

Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT)
Office fédéral de la police (fedpol)
Nussbaumstrasse 29
3003 Berne

Pour toutes informations complémentaires, veuillez vous adresser au Service de presse de l'Office fédéral de la police:

Mme Danièle Bersier, tél. ++41 (0)31 323 13 10

E-mail: info@fedpol.admin.ch

Le SCOTT sur Internet: www.ksmm.ch