

La lutte contre la traite des êtres humains dans le contexte cantonal

Facteurs de risque, nombre de cas et mesures institutionnelles

Johanna Probst

En collaboration avec Denise Efionayi-Mäder,
Anne-Laurence Graf et Didier Ruedin

Berne, juillet 2022

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Center of Expertise in Human Rights (SCHR)

Schanzeneckstrasse 1, Case postale, 3001 Berne
Téléphone +41 31 631 86 51, skmr@skmr.unibe.ch

LISTE DES AUTEUR·E·S

Johanna Probst

Dr. phil. (sociologie), responsable de projets au Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM), Université de Neuchâtel (jusqu'à mai 2021)

Denise Efiionayi-Mäder

Lic. en sociologie et MAP, directrice adjointe du Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM), Université de Neuchâtel

Anne-Laurence Graf

Dr. en droit, LL.M., collaboratrice scientifique au Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), Université de Neuchâtel

Didier Ruedin

Dr. phil. (sociologie), responsable de projets au Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM), Université de Neuchâtel

Référence pour la citation : CENTRE SUISSE DE COMPÉTENCE POUR LES DROITS HUMAINS (CSDH), Lutte contre la traite des êtres humains dans le contexte cantonal. Facteurs de risques, nombre de cas et mesures institutionnelles, rédigé par Probst Johanna en collaboration avec Efiionayi-Mäder Denise/ Graf Anne-Laurence/ Ruedin Didier, Berne, 2022.



TABLE DES MATIÈRES

REMARQUE PRÉLIMINAIRE	V
ABRÉVIATIONS	VI
GLOSSAIRE	VII
RÉSUMÉ	1
REMERCIEMENTS	4
I INTRODUCTION	6
1. Contexte : la lutte contre la traite des êtres humains en Suisse.....	6
2. Problématique et structure du rapport.....	8
3. État des connaissances.....	9
3.1. Traite des êtres humains et lutte anti-traite	9
3.2. Appréciation du risque et des cas non recensés	11
3.3. Traite des êtres humains et médias numériques.....	12
4. Méthodologie	14
4.1. Discussions avec les expert·e·s	14
4.2. Enquête en ligne	15
4.3. Analyses statistiques.....	16
II. CONTEXTES ET FACTEURS DE RISQUE CANTONAUX	17
1. Qu'est-ce qui fait augmenter le risque de traite?	17
1.1. Groupes sujets à l'exploitation	17
1.2. Secteurs touchés par l'exploitation	19
1.3. Aspects touchant à l'infrastructure et à la géographie.....	21
1.4. Bilan intermédiaire.....	22
2. Analyse du risque au niveau cantonal.....	23
2.1. Configurations démographiques et géographiques.....	24
2.2. Traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle : l'industrie du sexe	25
2.2.1. Difficulté de quantifier l'industrie du sexe	25
2.2.2. Travail du sexe au sein d'établissements	26
2.2.3. Autorisations dans le domaine du cabaret.....	27
2.2.4. Estimations actuelles des corps de police cantonaux	28
2.3. Traite des êtres humains à des fins d'exploitation du travail : secteurs à risque du marché du travail régulier.....	28
2.4. Digression : rôle des médias numériques dans la traite des êtres humains et lutte anti-traite.....	29
2.5. Résumé sous la forme d'un indice de risque.....	32
III. APPROCHES CANTONALES EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS	36
1. Le dispositif : mesures institutionnelles	36
1.1. Digression : sources juridiques et obligations internationales.....	36
1.2. Conditions et coopération	39
1.3. Perfectionnement et spécialisation	41
1.4. Activité de contrôle et poursuite pénale	42
1.5. Assistance aux personnes touchées	44
1.6. Mesures préventives	47

1.7.	Évaluations générales de la situation cantonale.....	50
1.8.	Synthèse sous la forme d'un indice de dispositif.....	51
2.	La mise en œuvre : nombre de cas générés	52
2.1.	Digression : analyse de la statistique policière de la criminalité (SPC).....	53
2.1.1.	La statistique policière de la criminalité (SPC) comme source d'information.....	53
2.1.2.	Nombre de cas et évolution au fil du temps.....	54
2.1.3.	Caractéristiques sociodémographiques des personnes lésées et prévenues	55
2.1.4.	Analyses au niveau cantonal	57
2.1.5.	Conclusions.....	60
2.2.	Statistique criminelle cantonale	60
2.3.	Aide aux victimes et séjour	61
2.4.	Résumé sous la forme d'un indice de mise en œuvre	63
IV.	PROPORTIONNALITÉ DES EFFORTS DE LUTTE CANTONAUX.....	66
1.	Comparaison entre risque et efforts de lutte	66
1.1.	Comparaison entre risque et efforts de lutte.....	66
1.2.	Proportionnalité des efforts	67
2.	Configurations typiques	69
2.1.	Risque couvert par les efforts de lutte	69
2.2.	Faible mise en œuvre en dépit du risque	70
2.3.	Efforts de lutte insuffisants face au risque	70
2.4.	Risques faibles, actions faibles	71
V.	CONCLUSION.....	73
1.	Classification des résultats de l'étude et limites de la quantification	73
2.	Succès et lacunes persistantes des efforts de lutte dans les cantons	73
3.	Défis liés à la mise en œuvre, notamment dans le domaine de l'exploitation de la force de travail	74
4.	Contrôles étendus et travail visant à instaurer un climat de confiance avec les victimes.....	75
	Bibliographie.....	78
	Annexes.....	83

REMARQUE PRÉLIMINAIRE

À la lecture de ce rapport, il convient de garder à l'esprit que l'étude qui le sous-tend a été effectuée sur une période beaucoup plus longue qu'initialement prévu. Les entretiens, les enquêtes auprès des cantons et les relevés de données statistiques (sur l'analyse des risques et sur la mise en œuvre) se sont bien déroulés en 2019, selon le calendrier prévu, et ont pu être analysés encore avant la fin de l'année 2020, y compris l'enquête complémentaire. Cependant, pour des raisons politiques et à la suite d'une réorganisation interne à fedpol, le rapport d'étude n'a pas pu être mené à son terme et a été suspendu durant un certain temps, avant que le feu vert ne soit donné au printemps 2022 pour soumettre le document aux cantons, c'est-à-dire aux présidentes et présidents des tables rondes ou aux interlocutrices et interlocuteurs compétents au sein de l'administration, pour prise de connaissance. Comme il n'y avait pas de raisons sérieuses de croire que les bases (statistiques) ou les conditions générales auraient changé notablement entretemps, il a été décidé de renoncer à une opération laborieuse de mise à jour des analyses. Par conséquent, il convient de retenir que les résultats reflètent la situation telle qu'elle a été analysée à fin 2020, et que seules des modifications mineures ont encore été apportées ultérieurement, à la suite des travaux de traduction ou de clarifications sur des points précis.

La version finale du rapport, avec clôture de la rédaction en septembre 2021, a été envoyée aux cantons en mars 2022. Ceux-ci ont été priés de signaler toute erreur éventuelle ou tout changement important à l'équipe de recherche. Quelques rares prises de position écrites et remarques orales nous sont parvenues: outre une appréciation d'ordre général, elles ne concernaient que des corrections, ajouts ou propositions de formulation mineurs, qui ont été repris soit dans le texte, soit sous forme de note de bas de page.

Denise Efionayi-Mäder, co-directrice de projet, juillet 2022

ABRÉVIATIONS

Astrée	Association de soutien aux victimes de traite et d'exploitation
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CP	Code pénal suisse (RS 311.0)
CPP	Code de procédure pénale suisse (RS 312.0)
CrEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CSP	Centre social protestant
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse (RS 101)
fedpol	Office fédéral de la police
FIZ	Centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes (<i>Fachstelle für Frauenhandel und Frauenmigration</i>)
GRETA	Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains
LAVI	Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (loi sur l'aide aux victimes, RS 312.5)
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (RS 142.20)
OASA	Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (RS 142.201)
OAVI	Ordonnance sur l'aide aux victimes d'infractions (Ordonnance sur l'aide aux victimes, RS 312.51)
OFS	Office fédéral de la statistique
OHS	Statistique de l'aide aux victimes
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU DC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
PAN	Plan d'action national (contre la traite des êtres humains)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SCOTT	Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (jusqu'en 2019)
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SETT	Service de lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants (nouveau nom du SCOTT depuis 2019)
SPC	Statistique policière de la criminalité

GLOSSAIRE

Assistance aux victimes

Terme générique pour désigner tous les efforts déployés pour répondre aux besoins des victimes de traite des êtres humains. Ce terme est notamment utilisé à l'art. 12 de la Convention du Conseil de l'Europe. Il comprend la protection des victimes (au sens des dispositions de la LEI, de l'OASA et du CPP), et l'aide aux victimes (notamment l'aide financière au sens de la LAVI), ainsi que l'hébergement adéquat, l'accompagnement et le conseil juridique, psychologique (ou médical), souvent (aussi) fournis par des ONG spécialisées. Nous entendons par ONG (spécialisées) les organisations et associations non gouvernementales de la société civile spécialisées dans la problématique de la traite des êtres humains et qui fournissent une assistance aux victimes, souvent (aussi) dans le cadre de conventions de prestations avec les cantons. Les termes « victimes » et « personnes touchées » sont utilisés comme synonymes.

Efforts de lutte

Efforts déployés par les cantons aussi bien sur le plan institutionnel (acteurs, processus, mécanismes, structures, formations continues, etc.) que sur le plan opérationnel (nombre de cas générés) pour lutter contre la traite des êtres humains (cf. fig. 9).

(Indice de) Dispositif

Mesures institutionnelles mises en place par un canton pour lutter contre la traite des êtres humains, en particulier concernant les quatre piliers suivants : prévention, poursuite pénale, protection et assistance des victimes, partenariat. L'indice de dispositif résume des indicateurs choisis sur la base de l'enquête afin de décrire quantitativement les efforts cantonaux en termes de mesures mises en place (cf. fig. 9).

(Indice de) Mise en œuvre

Mise en œuvre opérationnelle des moyens formels et institutionnels, mesurée au nombre de cas détectés, d'auteur·e·s poursuivis et de victimes aidées dans le canton. Par souci de simplification, l'indice correspondant définit la mise en œuvre par le nombre de cas générés, même si celle-ci peut en réalité recouvrir aussi d'autres aspects. L'indice de mise en œuvre repose donc sur des chiffres issus de sources secondaires de données pour décrire les efforts cantonaux de mise en œuvre opérationnelle quantitativement et par rapport à la taille de la population (cf. fig. 8).

(Indice de) Risque

Probabilité que des personnes soient victimes de traite des êtres humains dans un canton donné. L'indice de risque englobe différents facteurs, comme notamment des secteurs particulièrement touchés par l'exploitation ou les spécificités géographiques et démographiques, permettant de définir le risque de traite des êtres humains quantitativement et par rapport à la taille de la population (cf. fig. 1).

Représentants des cantons

Ce terme fait référence au groupe des personnes interrogées qui ont fourni des renseignements sur les dispositifs cantonaux dans le questionnaire. Ce groupe comprend les personnes présidant les tables rondes cantonales et, dans les cantons qui en sont dépourvus, les personnes compétentes qui peuvent être rattachées à divers départements.

Tables rondes cantonales

Organes mis sur pied dans 18 cantons pour faciliter la collaboration des acteurs concernés par la lutte contre la traite des êtres humains. Les tables rondes permettent à ces acteurs de passer des accords de coopération sur les cas avérés de traite des êtres humains et de discuter des aspects stratégiques de la lutte au sein du canton.

RÉSUMÉ

En Suisse, la lutte contre la traite des êtres humains est essentiellement du ressort des cantons. Elle se fait par la prévention, la poursuite pénale, l'assistance aux victimes et le partenariat. La présente étude se penche sur les mesures respectives prises par les cantons et les compare au risque que la traite se manifeste de manière accrue dans certains d'entre eux.

Le risque de traite dépend de la structure économique d'un canton : plus l'industrie du sexe y est importante, plus le risque de traite à des fins d'exploitation sexuelle y est élevé ; plus l'industrie hôtelière ou le secteur de la construction y sont importants, plus le risque de traite à des fins d'exploitation du travail y est élevé.

Les cantons combattent la traite essentiellement par des mesures institutionnelles, par ex. une table ronde dédiée à ce thème ou une formation initiale et continue spécifique du personnel. Toutefois, certains cantons ne mettent au jour que très peu de cas de traite quand bien même ils sont solidement dotés institutionnellement. La mise en œuvre des dispositifs s'avère donc déterminante.

Dans le cadre de la présente étude, nous avons constaté que dans la plupart des cantons, les efforts de lutte sont proportionnels au risque y prévalant. Il existe toutefois certains cantons qui ne détectent que très peu de cas comparé au risque et aux mesures institutionnelles mises en place, et d'autres cantons encore dont le dispositif est insuffisant au regard du risque. Enfin, il y a aussi quelques petits cantons où un risque particulièrement faible fait apparaître des dispositions plus conséquentes comme n'étant pas nécessaires.

Les cantons sous revue

La traite des êtres humains est punie par l'art. 182 du code pénal suisse. Cet article de droit pénal renvoie à des traités internationaux par lesquels la Suisse s'engage à combattre la traite des êtres humains sur son territoire. Dans notre pays fédéral, les cantons sont liés eux aussi par ces contrats internationaux, en particulier par la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains. En conséquence, les organes de contrôle internationaux s'intéressent aussi aux cantons lors de leur examen cyclique de la Suisse.

Le fédéralisme est à la fois une chance et un défi : les cantons doivent satisfaire aux standards internationaux tout en étant libres d'adapter leurs mesures aux conditions locales. C'est à ce niveau-là qu'intervient la présente étude. Elle analyse d'une part les efforts des cantons pour combattre la traite des êtres humains et jauge d'autre part le risque que cette infraction soit commise dans la région concernée. Ensuite, l'étude contraste les deux paramètres et évalue ainsi pour chaque canton si les efforts de lutte y sont proportionnels au risque estimée ou non.

Pour cette analyse, l'étude se réfère aux données relevées par un sondage auprès des 26 cantons, aux données de la statistique publique, aux informations tirées de la littérature scientifique ainsi qu'à l'expertise des professionnel-le-s. Ces différents éléments sont agrégés en deux indices : l'indice du risque et l'indice des efforts de lutte, qui sont ensuite comparés entre eux aux fins d'une analyse globale. Ces chiffres correspondent par conséquent à des estimations et à des valeurs abstraites qu'il convient d'interpréter avec prudence.

Appréciation différenciée du risque

Les facteurs déterminants pour l'appréciation du risque ont été sélectionnés sur la base d'entretiens avec des spécialistes, de résultats de l'enquête et de la littérature scientifique. Ces éléments nous ont permis de composer des indicateurs pour tous les cantons à partir de différentes sources statistiques, puis d'examiner les corrélations entre eux. Outre les caractéristiques géographiques et démographiques générales, comme par exemple le nombre de communes urbaines dans un canton, nous avons tenu compte des deux formes principales de traite des êtres humains : celle à des fins d'exploitation sexuelle (par ex. au moyen d'une estimation du nombre de travailleuses et travailleurs du sexe par canton), et celle à des fins d'exploitation du travail (par ex. le nombre d'employé·e·s par canton dans les branches concernées, comme celle de la construction).

Tous les indicateurs servant à quantifier le risque sont pondérés par la taille de la population active du canton, ce qui permet de neutraliser statistiquement la différence de taille des populations cantonales.

L'appréciation du risque montre que dans les cantons urbains comme BS, GE, TI, SH et ZH, il existe un risque (relatif) élevé de traite des êtres humains qui est largement déterminé par la taille de l'industrie du sexe. Toutefois, dans des cantons frontaliers plutôt ruraux et touristiques comme GR, VS et JU, il y a aussi un risque considérable, en particulier d'exploitation du travail. Un risque modéré est constaté dans des cantons faiblement peuplés tels que AI, AR, NW, OW, UR et ZG, mais aussi dans des cantons plus peuplés comme BL, FR, LU et TG.

Efforts de lutte contre la traite des êtres humains

Afin de rendre compte de façon différenciée des efforts de lutte déployés par les cantons, la présente étude distingue deux aspects : le « dispositif » d'une part, qui désigne les mesures institutionnelles mises en place, relevées par enquête auprès des cantons, portant sur les quatre piliers centraux de la lutte contre la traite (prévention, poursuite pénale, protection des victimes et partenariat) ; la « mise en œuvre » d'autre part, qui prend en compte le nombre de cas détectés dans le canton, ces chiffres provenant notamment de la statistique publique.

Tandis que certains cantons mettent en place d'amples mesures institutionnelles (*dispositif*) pour lutter contre la traite, d'autres prévoient des mesures plus modestes et plutôt générales, pas spécifiquement axés sur la traite. À l'heure actuelle, 18 cantons ont mis en place une table ronde institutionnelle contre la traite et offrent ainsi un espace de collaboration aux acteurs mobilisés. Les autorités de poursuite pénale de nombreux cantons emploient du personnel compétent et formé spécialement à la lutte anti-traite. Dans certains cantons, l'assistance aux victimes est prise en charge par des services spécialisés non gouvernementaux, tandis que d'autres cantons collaborent avec les centres de consultation pour l'aide aux victimes prévus par l'État.

En ce qui concerne la *mise en œuvre*, quelques (rares) cantons se distinguent en détectant un nombre particulièrement élevé de cas, aussi par rapport à leur taille de population. La grande majorité des cantons enregistre en revanche un très faible nombre de cas.

Comme le montre l'analyse globale des efforts de lutte (dispositif et mise en œuvre), les cantons GE, FR, VD parmi d'autres ont mis en place des dispositifs institutionnels d'ampleur. Ceux-ci s'avèrent être une condition nécessaire mais pas suffisante pour lutter efficacement contre la traite : comme on pouvait s'y attendre, les cantons avec peu de moyens institutionnels recensent presque toujours un faible nombre de cas. Cependant, il en va de même dans certains cantons qui ont

pourtant de vastes dispositifs ; ces cantons (BE, SZ, VD) semblent manquer d'efficacité dans leur mise en œuvre opérationnelle.

Comparaison entre risque et efforts de lutte

Afin d'obtenir une vue d'ensemble, l'étude met en balance les efforts de lutte des cantons (en termes de dispositif et de mise en œuvre) et leurs situations de risque spécifiques.

Il y a des dispositifs institutionnels de lutte contre la traite dans presque tous les cantons de la Suisse. Dans la plupart des cas, ils s'avèrent adéquats par rapport au risque attendu concernant cette infraction pénale. C'est le cas en particulier dans les cantons BE, BS, GE et FR. Dans certains cantons, les efforts sont insuffisants en termes de mise en œuvre : malgré le risque existant et les dispositifs institutionnels, les cantons AG, BL, SZ, VD et VS décèlent relativement peu de cas.

Dans un petit groupe de cantons, il y a un grand écart entre le risque estimé et les efforts entrepris. Selon notre analyse, le risque relatif de traite est considérable dans les cantons GR, JU et SH. Cependant, ceux-ci n'ont pas encore instauré de table ronde ou de mécanisme de coopération et sont peu engagés dans la lutte.

Un autre groupe de petits cantons (AI, AR, GL, OW et UR) ne se montrent pas non plus très actifs pour lutter contre ce phénomène, mais dans la plupart d'entre eux l'étude fait état d'un risque modéré de traite (compte tenu de la taille de la population). Par conséquent, la création de structures cantonales dédiées pour lutter contre des cas de traite ne semble guère se justifier. Une alternative consisterait à créer des mécanismes communs supra-cantonaux.

Lacunes dans la lutte – et comment y remédier

Les cantons évoqués, qui consacrent peu d'efforts à la lutte anti-traite, sont plutôt de petite taille et ruraux. Le risque de traite découle de la structure de leur marché du travail : des secteurs comme l'agriculture, la restauration et le tourisme, souvent particulièrement touchés par l'exploitation du travail, emploient un nombre relativement important de personnes dans ces cantons. L'inertie constatée pourrait trouver son origine dans l'idée préconçue selon laquelle la traite concernerait surtout l'industrie du sexe. Ces cantons considèrent probablement qu'il n'est pas nécessaire d'intensifier leurs efforts au vu du faible nombre absolu de cas survenus. La présente étude oppose à cette perception le fait que les cas de traite des êtres humains ne peuvent être détectés qu'à condition d'une détection active.

La présente étude montre l'importance des dispositifs institutionnels et du fait d'instaurer des collaborations formelles entre des acteurs disposant de connaissances approfondies sur la traite. Cependant, même les meilleurs dispositifs s'avèrent peu utiles s'ils ne sont pas mis en œuvre activement. La détection de cas de traite requiert des contrôles sur le terrain et une vérification rigoureuse de tout cas de soupçon. Les autorités de poursuite pénale et l'assistance aux victimes doivent disposer de personnel spécialisé, et la société doit être largement sensibilisée à cette thématique.

REMERCIEMENTS

La présente étude a été réalisée par le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM) de l'Université de Neuchâtel, en sa qualité de membre du Centre de compétence suisse pour les droits humains (CSDH, domaine thématique migration). Elle a été mandatée par l'Office fédéral de la police (fedpol) et le Service de lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants (SETT) qui lui est rattaché.

Cette étude a pu voir le jour grâce à la collaboration de différentes personnes et institutions. Nous commençons par adresser nos plus vifs remerciements à fedpol (SETT), qui nous a beaucoup soutenu en mettant sa compétence et son expertise au service de cette étude. Nous remercions en particulier Anna Sandi, l'interlocutrice principale de l'équipe de recherche au SETT. Le groupe d'accompagnement de l'étude était composé des mandataires du SETT – Laurent Knubel, Boris Mesaric et Anna Sandi –, d'autres spécialistes de fedpol – Kuno Egger et Isabella Nett –, ainsi que de Lelia Hunziker, Géraldine Merz (FIZ) et Alexander Ott (Inspectorat de police de la Ville de Berne). Nous leur adressons à tous un immense merci pour leurs conseils avisés sur le contenu et leurs commentaires du manuscrit.

L'équipe de recherche tient en outre à remercier les personnes suivantes (par ordre alphabétique) pour les connaissances partagées au cours des entretiens : Anne Ansermet, Lorenz Biberstein, Patrick Céréda, Karine Gobetti, Philippe Hayoz, Irene Hirzel, Ursina Jud Huwiler, Valentin Lager, Georges Locatelli, Eric Mermoud, Angela Oriti, Sarah Schilliger et Stefano Sperandio.

Nos remerciements vont aussi à l'OFS et au SEM qui nous ont transmis des données quantitatives.

S'agissant du bref sondage sur la taille de l'industrie du sexe dans les cantons, l'équipe de recherche remercie les différents services membres de l'association *ProKoRe* et les représentant·e·s des corps de police cantonaux et municipaux pour les renseignements fournis.

Toujours au sujet de ce sondage, nous avons beaucoup apprécié le soutien mutuel et la bonne collaboration avec l'équipe de projet de l'étude sur l'exploitation des personnes mineures dans le contexte de la traite des êtres humains en Suisse, réalisée par le Centre interdisciplinaire des études genre (IZFG) de l'université de Berne. Qu'elle soit ici remerciée chaleureusement, en particulier Tina Büchler, qui faisait également partie du groupe d'accompagnement de la présente étude.

Nos remerciements les plus vifs à l'équipe du centre de documentation du SFM, Christine Diacon et Hoang-Mai Verdy, pour les recherches bibliographiques ciblées dans le cadre de la présente étude.

Enfin, il reste à souligner la contribution importante de tous les expert·e·s et autorités cantonales, qui ont rempli le questionnaire de cette étude et fourni ainsi la base de données pour analyser les efforts de lutte des cantons. Il s'agit notamment des président·e·s des tables rondes cantonales ou d'autres autorités compétentes, des représentant·e·s des corps de police municipaux et cantonaux, des procureur·e·s spécialisés et des ONG spécialisées.

Enfin, l'auteur de l'étude tient à remercier personnellement Charlotte Probst de son précieux soutien dans les aspects techniques de l'analyse statistique au moyen du logiciel *R Studio*.

I INTRODUCTION

1. Contexte : la lutte contre la traite des êtres humains en Suisse

La lutte contre la traite des êtres humains est punie par l'art. 182 du code pénal suisse (CP). La version actuelle de la norme pénale remonte à la ratification par la Suisse du Protocole de Palerme¹ et du Protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant² en 2006. Ces ratifications ont exigé de modifier l'ancien art. 196 CP. Contrairement à l'ancien article, la nouvelle version en vigueur (art. 182 CP) ne vise plus uniquement l'exploitation sexuelle, mais englobe aussi explicitement la traite des êtres humains à des fins d'exploitation du travail ou de prélèvement des organes. Une autre avancée majeure sur le plan juridique est la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains³, entrée en vigueur en 2013 en Suisse. Cette convention adopte une approche basée sur les droits humains et place la protection des victimes au centre (cf. chapitre III.1.1).

En ratifiant des traités de droit international public, la Suisse s'engage à combattre la traite des êtres humains sous ses différentes formes au moyen d'une collaboration internationale et interdisciplinaire, englobant la poursuite des auteur·e·s, l'assistance aux victimes et, de manière plus générale, la prévention de l'infraction. Historiquement, la lutte contre la traite en Suisse est liée au milieu de la prostitution et au domaine des délits sexuels. Les premiers cas connus de traite sont effectivement liés à la sphère de l'industrie du sexe, où la prostitution forcée représentait la variante illégale d'une activité lucrative autrement légale. Alarmés par les cas d'exploitation sexuelle en Suisse, des associations de la société civile et des acteurs de la poursuite pénale se sont emparés de la thématique. Informelles dans un premier temps, les tables rondes contre la traite des êtres humains ont été créées au début des années 2000, par exemple dans les cantons BE et ZH.

Dans la foulée, la Confédération a mis sur pied, au sein de l'Office fédéral de la police (fedpol), un Service de coordination contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT), qui a récemment changé de nom pour devenir le SETT. En 2005 déjà, le SCOTT avait publié un guide sur l'instauration de mécanismes de coopération cantonaux contre la traite des êtres humains et la collaboration dans le cadre de tables rondes cantonales (SCOTT 2005). Par cette opération, il appelait tous les cantons à se saisir de cette thématique en y associant les autorités et des acteurs de la société civile.

Le premier plan d'action national contre la traite des êtres humains (PAN 2012-2014), approuvé par l'organe de pilotage du SCOTT, mettait déjà l'accent sur les formes d'exploitation hors du domaine érotique (SCOTT 2012). Dans ce contexte, deux études ont vu le jour sur mandat du SCOTT, toutes deux destinées à approfondir la question de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation du travail (CSDH 2013; Probst et Efonyai-Mäder 2016)⁴. Les auteur·e·s des deux études sont parvenus à la conclusion qu'il existe sans aucun doute de nombreux cas de traite non

¹ 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, RS 0.311.542.

² Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, RS 0.107.2.

³ Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, RS 0.311.543.

⁴ Les deux études ont été réalisées par le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM) de l'Université de Neuchâtel, en collaboration avec le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH).

détectés en général, et de traite aux fins d'exploitation du travail en particulier, et qu'il reste en conséquent encore beaucoup à faire dans ce domaine.

Par ailleurs, en signant la convention susnommée, la Suisse doit, comme tous les États parties, se plier à des évaluations internationales de la part du groupe d'experts du Conseil de l'Europe connu sous l'acronyme GRETA⁵. Dans un premier (GRETA 2015) puis un deuxième rapport sur la Suisse (GRETA 2019), le groupe d'experts a pointé plusieurs manquements dans la mise en œuvre de cette convention dans notre pays. Il a notamment déploré que les cantons n'ont pas tous mis en place de mécanisme de coopération et d'identification en faveur des victimes de traite des êtres humains. Ces critiques sont en rapport direct avec la structure fédérale de la Suisse et les compétences cantonales dans le domaine de la lutte anti-traite. Le GRETA constate aussi que la question de l'exploitation du travail est relativement négligée, puisqu'une grande partie des cas poursuivis pénalement en Suisse concerne l'industrie du sexe. Toutefois, la Suisse n'est pas la seule dans ce cas. En effet, le GRETA consacre une part importante de son rapport transnational à l'évolution (trop) lente de la lutte contre la traite à des fins d'exploitation du travail (GRETA 2018).

Les traités internationaux engagent non seulement la Confédération mais aussi les cantons, leur ratification ayant été adoptée par le Conseil des États. Lors du compte-rendu international, la structure fédérale de la Suisse représente un défi pas uniquement du point de vue de la lutte contre la traite. La critique qui revient souvent consiste à dire que la Suisse « s'abriterait » derrière son fédéralisme lors de ces contrôles. Ce qui n'est pas toujours facile à comprendre pour les acteurs internationaux est une évidence ici : les contextes très différents des cantons et leurs unités administratives de petite taille compliquent la mise en œuvre des exigences internationales à l'échelle cantonale.

Devant cette situation, le SETT a décidé, dans le cadre du deuxième plan d'action national contre la traite des êtres humains (PAN 2017-2020), de passer en revue les efforts de lutte de tous les cantons, en tenant compte de leurs cadres structurels respectifs. En référence directe aux recommandations n° 4, 9, 15, 16 et 24 du deuxième rapport GRETA, le SETT s'engage, dans l'action n° 25 du PAN 2017-2020, à évaluer les « actions effectives entreprises par chaque canton dans les quatre piliers de la lutte contre ce phénomène » afin de montrer ce qu'il reste à entreprendre (SCOTT 2016). Il mandate le CSDH / SFM en 2019 pour produire une étude à ce sujet. Ce mandat ne consiste pas seulement à documenter les efforts cantonaux, mais aussi à les évaluer par rapport au risque estimé de traite dans la région concernée en Suisse. Le présent rapport présente les résultats de ces recherches sur le risque et les efforts de lutte de tous les cantons.

⁵ Le *Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings*, abrégé GRETA, supervise la mise en œuvre de la convention, conformément à son art. 36, et établit cycliquement des rapports de monitoring sur les États signataires.

2. Problématique et structure du rapport

La structure fédéraliste de la Suisse pose problème dès lors qu'il s'agit de prouver vis-à-vis des comités de contrôle internationaux que les traités de droit international public sont respectés. Il est bien connu que les cadres structurels des cantons présentent parfois des différences importantes, à commencer par la taille très variable de leurs populations. De fait, le principe du fédéralisme d'exécution a précisément pour but de tenir compte de ces contextes différents en transférant largement la conception de la politique au plan cantonal, de manière à pouvoir adapter les mesures aux spécificités locales.

La présente étude est régie par les centres d'intérêts spécifiques du service fédéral compétent (SETT). D'une part, elle doit dresser l'état des lieux des mesures prises au niveau cantonal pour lutter contre la traite et satisfaire ainsi aux obligations internationales de la Suisse. D'autre part, elle doit nommer des facteurs ayant potentiellement une influence sur le risque de traite dans des régions déterminées puis, à partir de ces éléments, effectuer une analyse de risques dans tous les cantons. Enfin, il s'agit de comparer ces deux paramètres afin de déterminer dans quels cantons les efforts pourraient être insuffisants au regard de la situation du risque.

La question transversale qui fait l'objet de cette étude peut être subdivisée en deux sous-questions qui s'imbriquent entre elles :

Les mesures prises dans les cantons pour lutter contre la traite des êtres humains sont-elles adéquates par rapport au risque et à la probabilité de cette infraction?

- *Quel est le risque de traite des êtres humains (toutes formes confondues) dans chaque canton compte tenu de ses conditions économiques, démographiques et géographiques?*
- *Qu'entreprennent les cantons pour lutter contre la traite des êtres humains et aider les victimes?*

Le présent rapport commence par aborder la question du *risque* de traite. Il se réfère à la littérature scientifique, à l'expertise des spécialistes et aux statistiques pour déterminer les facteurs de risque possibles. Ces sources d'informations sont ensuite modélisées en une série d'indicateurs permettant de parvenir à une appréciation du risque par canton (chapitre II).

Dans un deuxième temps, il s'agit d'examiner les efforts des cantons pour lutter contre la traite de manière globale et structurée (chapitre III). À cet égard, nous établissons une distinction analytique entre le *dispositif* et la *mise en œuvre*. Par *dispositif*, nous entendons les moyens institutionnels mis en place dans les cantons aux fins de lutte contre la traite (chapitre III.1). Théoriquement, un dispositif peut avoir été mis en place mais ne jamais être utilisé dans des cas concrets. Ce terme désigne donc strictement les moyens mis à disposition, les procédures développées ainsi que les connaissances (théoriques) acquises par le personnel. Nous utilisons le terme complémentaire de *mise en œuvre* pour désigner la partie opérationnelle de ce dispositif, c'est-à-dire les démarches effectivement entreprises pour mettre au jour des cas et appliquer concrètement le dispositif existant (chapitre III.2). La mise en œuvre correspond donc à l'utilisation des moyens, des structures et des connaissances à disposition pour atteindre le but fixé.

Enfin, l'analyse du risque et des efforts de lutte se termine par la comparaison des deux paramètres afin d'évaluer la proportionnalité des efforts cantonaux. En conclusion, le rapport présente une synthèse et une typologie contextuelle de situations et de stratégies qui ont pu être observées au plan cantonal (chapitre IV).

3. État des connaissances

3.1. Traite des êtres humains et lutte anti-traite

Le terme de « traite des êtres humains » désigne en premier lieu un élément constitutif d'infraction qui est inscrit dans le droit international public et dans le droit national de nombreux pays. De fait, la seule définition existante est de nature juridique ; il n'existe pas pour l'heure de définition sociologique uniforme et commune. Le terme juridique de traite des êtres humains se réfère naturellement à une réalité sociale, à une suite d'actions et d'interactions entre plusieurs acteurs. Dans le Protocole de Palerme, la définition juridique du terme contient trois composantes qui ensemble constituent l'infraction de traite des êtres humains : une action (recrutement, transport, séjour, hébergement ou accueil d'une personne), un moyen visant à commettre l'infraction (menace ou usage de violence, autres formes de contrainte, enlèvement, escroquerie, tromperie, exploitation d'une situation de vulnérabilité, etc.) et un but (exploitation sexuelle, exploitation de la force de travail ou prélèvement d'organes)⁶.

Comme le suggère la question de recherche, c'est sous la perspective des sciences sociales et politiques que la traite des êtres humains et la lutte anti-traite sont abordées dans la présente étude. Or, la définition juridique s'avère relativement peu utile pour considérer la traite sous un angle sociologique. Si l'énoncé théorique de l'infraction se réfère bien à un « phénomène » se manifestant dans la réalité sociale, celui-ci est cependant peu tangible. Cyrus et al. (2010) constatent que les études empiriques indépendantes menées avec une méthodologie transparente et systématique sont rares et témoignent des énormes difficultés qu'on rencontre lorsqu'on appréhende la traite des êtres humains comme un phénomène empirique (cf. Kelly 2005; Schloenhardt et al. 2009; Jakšić 2011). En fin de compte, les sciences sociales se heurtent aux mêmes difficultés que les sciences juridiques. Premièrement, les actions cachées ne sont, par définition, pas observables directement et encore moins mesurables. Elles doivent être approchées « par des chemins détournés », c'est-à-dire par le biais d'indicateurs, de points de référence, d'estimations ou à travers des indices. Deuxièmement, la complexité de la traite des êtres humains la rend difficile à cerner. Les liens ne sont pas toujours évidents à établir entre ses différents aspects : migration et acheminement ou transport d'une personne, conditions de vie et de travail dans le pays de l'exploitation, acteurs impliqués et notamment relations de la personne concernée avec des tiers.

Il s'avère très compliqué de faire la distinction entre la traite des êtres humains et des réalités sociales comme le travail du sexe exercé librement, le mariage forcé, le travail au noir, des conditions de travail abusives, l'exploitation de la vulnérabilité, l'esclavage, la migration transnationale et les renvois, le trafic de migrant·e·s, etc. (D'Amato et al. 2005; Schloenhardt 2015; Dahinden et Neubauer 2012). Tandis que la tâche de la justice et du droit consiste à tracer une ligne claire, les sciences sociales s'intéressent quant à elles plutôt aux chevauchements entre ces différents domaines, et ont de ce fait renoncé jusqu'ici à donner une définition sociologique de la traite des êtres humains. L'idée du continuum social entre des conditions de travail mauvaises et abusives et la traite des êtres humains est révélatrice à ce titre (Skrivankova 2010).

Dans une démarche de sciences sociales, il est à maints égards plus utile de se préoccuper des différentes formes de traite que d'un ensemble de formes et d'aspects contenus dans la définition juridique qui, dans la réalité, peuvent parfois fortement diverger. Au niveau international comme en Suisse, une vaste littérature est consacrée au travail du sexe, à l'industrie de la prostitution et aux

⁶ Pour ce qui concerne les victimes mineures, seuls deux composantes sont nécessaires : une action et un but.

différents types d'abus et d'irrégularités dans ce secteur (Zschokke 2005; Vogler 2013; Dahinden et Stants 2006; Földhazi 2010; Schips 2014; Schlatter 2011; Biberstein et Killias 2015). Ces travaux scientifiques abordent les rapprochements avec la traite des êtres humains de manière plus ou moins directe. Ils mettent en lumière la fréquente situation de détresse des femmes (et parfois aussi des hommes) qui travaillent dans la prostitution, tout en soulignant que cette situation en soi ne rime pas nécessairement avec dépendance, assujettissement et contrainte. Les études révèlent à quel point la frontière est fine entre le travail du sexe exercé librement et le même travail exercé sous une contrainte externe et soulignent aussi la grande complexité des relations entre les acteurs impliqués.

Outre le domaine de l'exploitation sexuelle déjà largement étudié, un nombre croissant d'études se penche sur les conditions de travail problématiques dans le secteur des bas salaires. Elles se focalisent souvent sur les conditions de travail des personnes au statut de séjour précaire, que ce soit des sans-papiers ou, typiquement, des personnes admises en Suisse à titre provisoire (Efionayi Mäder et al. 2010; Piguët und Losa 2002; Mattmann et al. 2017). D'autres études s'intéressent plus généralement à l'exploitation du travail dans le contexte du débat sur la traite des êtres humains (Probst et Efionayi-Mäder 2016; FRA 2015; Lalani et Metcalf 2012; Sauvin 2004; Schwarze 2007). La notion d'exploitation du travail est elle-même encore très large et fait référence à des réalités si diverses que les études se concentrent parfois sur certaines branches économiques particulièrement touchées, notamment l'économie domestique et le secteur des soins à domicile (Cox et Watt 2002; Knoll et al. 2012; Mantouvalou 2006; Schertenleib et al. 2000; Schilliger 2013).

Une partie de la recherche scientifique se concentre en outre sur certains groupes ou les caractéristiques des personnes touchées, en particulier leur âge. « La traite des enfants », ou traite des mineurs, est dans les faits considérée comme une forme particulière de traite des êtres humains, qui fait l'objet d'un intérêt scientifique et politique à part. Il existe divers travaux sur le sujet (Dottridge 2004; ILO 2011; Burch et Marbacher 2013; Holzwarth et King 2007; Siegenthaler 2013; Studer et Peter 1999; Wata 2003), et une équipe de recherche de l'Université de Berne réalise actuellement une étude sur la traite des enfants en Suisse (CSDH, à paraître).

Encore un autre pan de la littérature est consacré non pas au phénomène de la traite des êtres humains, mais aux réactions politiques, juridiques et sociétales qu'il suscite. La *lutte* contre la traite des êtres humains est par conséquent un objet de recherche sociologique, mais aussi et surtout un objet de recherche politique et juridique (Demko 2009; Conseil fédéral 2015; Crespi 2008; Cyrus 2011, 2015; Frommel 2011; Herz 2005; Leuenberger 2018; Lindner 2014; Moret et al. 2007). De même, elle fait aussi l'objet d'un compte-rendu national et international (Conseil fédéral 2015; Dettmeijer-Vermeulen 2012; GRETA 2019, 2018).

En regardant à la loupe les dispositifs institutionnels et la mise en œuvre de la lutte anti-traite en Suisse, la présente étude se rattache à ce pan de la recherche. Dans le contexte de la Suisse organisée selon les principes du fédéralisme, l'étude s'intéresse essentiellement aux efforts des cantons, puisque la lutte contre la traite des êtres humains est en grande partie de leur ressort. Une autre particularité de ce rapport est la prise en compte de la situation propre à chaque canton qui parfois varie fortement de l'un à l'autre et peut donc induire un risque plus ou moins élevé de traite des êtres humains.

3.2. Appréciation du risque et des cas non recensés

Apprécier les risques comme le propose cette étude présente des similitudes méthodologiques avec l'estimation de grandeurs non directement observables ou de phénomènes se déroulant dans l'ombre. Les statistiques officielles donnent souvent très peu voire pas du tout de renseignements sur la prévalence de ces phénomènes, dont typiquement seule une partie des cas sont mis au jour et peuvent être recensés. Dans ces circonstances, l'estimation du nombre de cas restés dans l'ombre, c'est-à-dire jamais découverts, présente un défi méthodologique. La présente étude part du principe que le nombre estimé de cas non découverts fournit aussi une indication sur le risque de traite des êtres humains, tandis que le nombre effectif de cas découverts témoigne de l'intensité des efforts de lutte et non de la prévalence effective. De ce point de vue, il est utile ici de se tourner vers les principes méthodologiques utilisés en criminologie, en sciences économiques et en sciences sociales pour estimer des inconnues.

La criminologie cherche notamment à déterminer quels facteurs structurels ou personnels favorisent les activités criminelles. Elle examine en outre l'influence de la fréquence des contrôles et de l'intensité de la répression sur le niveau de la criminalité (Killias et al. 2011). Afin de relever statistiquement l'activité criminelle, la criminologie recourt aux données fournies par les autorités de poursuite pénale : en Suisse, il s'agit de la Statistique policière de la criminalité (SPC) de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Toutefois, les statistiques de ce type ont l'inconvénient de scruter l'activité criminelle toujours à travers les yeux des institutions répressives, si bien que les cas non détectés par la police sont laissés hors champ. Les enquêtes auprès des victimes livrent parfois des points de repère statistiques sur l'expérience de la population résidante avec certaines formes d'infraction (Biberstein et al. 2015). Toutefois, ces enquêtes ne permettent guère d'atteindre les parties de la population les plus susceptibles d'avoir une expérience de victime, typiquement les victimes de traite des êtres humains. Des études sociologiques ou ethnologiques peuvent étudier les milieux criminels et les comportements de l'intérieur grâce à une relation de confiance qui a pu être établie avec les acteurs concernés, et aider ainsi à les comprendre. Si de telles études fournissent des informations qualitatives précieuses, elles ne sont pas adaptées pour quantifier directement les comportements criminels.

En ce qui concerne la prévalence, il y a diverses tentatives d'emprunter des chemins détournés pour approcher la criminalité non rapportée et non directement saisissable empiriquement, de manière à pouvoir avancer un chiffre sur le nombre de cas non recensés. Ce type d'approche est aussi utilisé pour quantifier et pronostiquer d'autres grandeurs non saisissables directement, comme le travail au noir ou l'économie souterraine, ou encore le nombre de personnes séjournant illégalement. Les économistes calculent par exemple la taille de l'économie souterraine au moyen de modèles estimatifs reposant sur des hypothèses relatives aux causes principales de l'économie souterraine et aux facteurs d'influence pertinents (Schneider 2012). Cette méthode s'appuie sur les traces laissées par les activités d'économie souterraine dans divers domaines (Schneider et Boockmann 2018).

Morlok et al. (2015) ont choisi une approche différente pour estimer le nombre de sans-papiers vivant en Suisse. La source d'information principale de cette étude est une soixantaine d'entretiens menés avec des professionnel·le·s qui fournissent des estimations grâce à leur expérience dans le domaine. En parallèle, l'étude analyse les données provenant du Système d'information central sur la migration (SYMIC), des comptes individuels de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et de la statistique de la population de l'OFS, puis compare les informations obtenues avec les estimations des professionnel·le·s. Les estimations du nombre de sans-papiers par canton faites par Morlok et al. sont intégrées dans l'analyse de risques de la présente étude.

Dans différents domaines de recherche, on applique la méthode *Capture-recapture*, qui consiste à faire deux observations du phénomène à étudier à intervalles rapprochées (directement ou par recherche de traces dans des documents tels que des articles de journaux). En recoupant les cas documentés lors de la première phase (*capture*) puis de la seconde (*recapture*), on peut estimer le nombre total de cas découverts (Brunovskis et Tyldum 2004; Gurgel et al. 2004). Eu égard au fait qu'avec cette méthode aussi, seuls les cas détectés sont pris en compte, il s'agit d'estimations minimales qui, en tant que telles, ne donnent aucune indication sur le nombre de cas non recensés (Belser et al. 2005). Un bon moyen pour se faire une idée de ce dernier est de relever la durée des cas de traite détectés, puis de se servir de ce chiffre pour transformer le nombre total de cas observés pendant une certaine période en une estimation pour un jour de référence. De cette manière, il est possible de tirer des conclusions sur le nombre de cas en cours mais pas (encore) connus à un moment donné, sous la forme d'une estimation minimale du nombre de cas non recensés (cf. Cyrus et al. 2010, chapitre 5.3; ILO 2012; IOM 2009; Kutnick et al. 2007).

Enfin, une autre méthodologie intéressante est celle adoptée par Biberstein et Killias (2015) pour estimer la taille du marché du sexe en Suisse ainsi que les risques de traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle qui en découlent. Biberstein et Killias s'appuient en premier lieu sur le sondage réalisé auprès d'un échantillon d'entreprises érotiques, notamment sur le nombre de travailleuses et de travailleurs du sexe employés et sur le chiffre d'affaires réalisé. Les entreprises ont été trouvées sur un site Internet qui répertorie tous les établissements du sexe en Suisse et en fait la publicité. En outre, les auteurs ont récolté des informations sur la prostitution de rue auprès des corps de police et de divers services spécialisés. Sur cette base, Biberstein et Killias sont parvenus à une extrapolation du nombre de travailleuses et de travailleurs du sexe actifs dans la rue ou dans des établissements par canton et par jour, ce résultat étant pris en compte dans l'appréciation du risque de la présente étude.

La présente étude s'inspire des différentes approches esquissées pour l'appréciation des risques; certaines estimations mentionnées dans le contexte suisse sont également prises en considération en tant qu'indicateurs de risque. L'approche que nous avons choisie suit grosso modo la méthodologie de Schneider et Boockmann (2018), qui utilisent notamment un jeu d'indicateurs théoriques, mais se livrent également à des calculs économiques beaucoup plus complexes. Par ailleurs, l'analyse de risques effectuée dans le cadre de cette étude recourt (tout comme l'analyse des efforts de lutte) à des méthodes de formation d'indices que l'équipe de recherche a déjà testé dans d'autres domaines thématiques (Probst et al. 2019).

3.3. Traite des êtres humains et médias numériques

Dans le but d'approfondir les aspects méthodologiques aussi bien que phénoménologiques du rôle joué par les médias numériques dans la traite des êtres humains, nous avons fait une recherche de littérature spécialisée au niveau international. Cette recherche porte sur des publications consacrées aux pratiques de recrutement sur Internet, qui s'appuient empiriquement sur les sources en ligne également.

L'article de Sykiotou (2017) sur le « cybertrafic » (*cybertrafficking*) est fondamental à cet égard. L'auteure retient que l'espace virtuel est de plus en plus utilisé par les trafiquant·e·s pour recruter des victimes ou faire la promotion de leurs « services et produits ». Selon Sykiotou, la traite des êtres humains doit être considérée comme de la cybercriminalité lorsque les trafiquant·e·s se servent de l'espace virtuel comme d'un instrument. Elle propose le terme de cybertrafic pour désigner cette activité et révèle ses différentes facettes. Quand bien même l'exploitation sexuelle est au

premier plan, Sykiotou renvoie aussi explicitement à l'exploitation du travail suite à une annonce sur Internet. L'auteure déconseille expressément l'usage du terme « trafic virtuel » (*virtual trafficking*), qui suggère qu'il ne s'agit pas d'événements réels et peut donc sembler inoffensif. Le terme cybertrafic lui est préférable, car il fait référence à l'utilisation de l'espace virtuel pour commettre l'infraction de traite des êtres humains, c'est-à-dire une action commise dans l'espace virtuel mais existant réellement (Sykiotou 2017 : 1550). En conclusion, l'auteure signale le fort potentiel de menace de ces criminels « invisibles » et les nouveaux défis qui en résultent pour la poursuite pénale. Toujours selon Sykiotou, cette criminalité globalisée doit être contrée par une législation « universelle » (et non régionale).

Parmi les nombreuses publications sur le rôle des médias numériques dans la survenue de situations d'exploitation, l'étude de Lair et al. (2016) est intéressante du point de vue méthodologique. Elle s'appuie sur une analyse globale du contenu des offres d'emploi de gouvernantes publiées en ligne et donc accessibles à tout le monde (sur le site de petites annonces américain *Craigslist*). Les résultats de cette recherche révèlent les conceptions souvent déplacées des employeur·euse·s et démentent l'affirmation courante selon laquelle les conditions de travail prévalant dans le secteur de l'économie domestique seraient difficiles à connaître et « tenues secrètes » : les conditions de travail proposées dans les annonces ne laissent aucun doute quant aux attentes totalement irréalistes des employeur·euse·s et à leurs intentions abusives.

Volodko et al. (2019) ont eux aussi analysé un échantillon de petites annonces tirées d'un site lituanien d'offres d'emploi à l'étranger. Les chercheur·euse·s ont évalué les annonces en fonction d'un catalogue d'indicateurs que les Nations Unies (ONU) et d'autres acteurs considèrent comme révélateurs de la traite d'êtres humains⁷. Parmi les indicateurs examinés, ceux qui reviennent le plus souvent dans les petites annonces sont l'hébergement par l'employeur, l'assistance pour les formalités d'entrée dans le pays, la déduction des coûts correspondants sur le salaire et le transport au lieu de travail. Dans l'ensemble, les auteur·e·s parviennent toutefois à la conclusion que l'identification (automatisée) d'annonces d'emploi problématiques sur Internet au moyen de jeux d'indicateurs ne livre guère de résultats fiables et que la traite des êtres humains, comme cela a été dit en de nombreuses occasions, doit être considérée comme une fraction d'un large spectre qui va du travail digne au travail totalement abusif ou forcé (Volodko et al. 2019 : 31).

Mis à part le vaste champ des petites annonces en ligne, une littérature sociologique croissante se consacre à une autre forme de diffusion numérique d'offres d'emploi, à savoir l'économie de plateforme, ou les services proposés en ligne (Van Doorn 2017). L'exemple le plus emblématique de ce modèle est l'application *Uber*, qui met en relation des conducteur·trice·s de taxi avec des client·e·s. Ce modèle d'affaires se multiplie actuellement dans d'autres domaines de services localisés, dont notamment les livraisons rapides ou les activités domestiques. Sont aussi concernées des activités praticables à distance et souvent hautement qualifiées dans le domaine de la programmation et du traitement de données, réunies sous le nom de *cloudwork*. Actuellement, un débat politique et juridique fait rage autour de la question de savoir si les exploitants d'applications ou de plates-formes doivent être considérés comme des employeur·euse·s, afin qu'ils soient tenus de respecter les obligations inhérentes à ce statut et responsables en cas de violation des droits des travailleur·euse·s. Dans ce contexte, on a utilisé la notion de faux travail indépendant. Van Doorn (2017) situe le travail de plateforme comme faisant partie de l'économie à la demande (*gig economy*), qui a pris de l'ampleur ces dernières décennies à la suite des réformes néolibérales sociales et du marché du travail. Il décrit les conditions de travail des travailleur·euse·s de plate-

⁷ Cf. ONUDC : www.unodc.org/pdf/HT_indicators_E_LOWRES.pdf (28.5.2020).

forme comme hautement précaires, risquées et abusives. Van Doorn explique cette situation par la large immunité des intermédiaires et des client·e·s, le contrôle strict que les exploitant·e·s de plates-formes exercent sur les travailleur·euse·s, leur surnombre et le caractère échangeable de leur force de travail.

Dans le domaine de l'exploitation sexuelle, il existe également de multiples études consacrées à l'offre sur Internet. Partant de la constatation qu'aux États-Unis, des personnes sont vendues sur Internet pour des relations sexuelles, et ce aussi bien sur des sites généraux de petites annonces que sur des sites érotiques, Maras (2017) examine les questions juridiques qui en découlent, notamment la responsabilité des fournisseurs de services Internet (ISP, *Internet Service Provider*). Maras déplore des vides juridiques, qui ont permis aux ISP d'échapper jusqu'ici à toute incrimination. Le juge américain Dixon (2013) relève lui aussi le rôle croissant joué par Internet dans le recrutement de victimes de traite et les questions juridiques que cela soulève. D'une part, Dixon rapporte les efforts déployés par des groupements d'intérêts et des responsables du secteur privé pour briser ces schémas et les combattre. D'autre part, il souligne aussi qu'une recherche approfondie est nécessaire pour pouvoir évaluer dans quelle mesure la traite des êtres humains est favorisée par Internet et d'autres technologies et peut être combattue efficacement (Dixon 2013).

Cette exploration bibliographique nous a fait découvrir toute une sélection d'études qui se consacrent au lien entre traite des êtres humains et médias numériques. Elle révèle que la recherche est elle aussi, à l'instar de la politique et de la justice, confrontée à une problématique aux multiples facettes. Alors que la réalité sociale du commerce de la force de travail et du corps humain s'est déjà déplacée en partie dans l'espace numérique, la lutte contre la traite, elle, a du mal à suivre cette évolution. Cependant, la numérisation n'est pas qu'un défi : elle offre aussi des opportunités pour lutter plus efficacement contre la traite⁸. Les yeux se tournent à présent vers la recherche, qui se voit implicitement chargée d'élargir la base de connaissances sur les différentes manifestations du cyber-trafic.

4. Méthodologie

Cette étude a pour objectif de comparer deux paramètres de nature différente pour pouvoir les peser l'un par rapport à l'autre. Les deux facettes – l'analyse des risques et l'analyse des efforts de lutte – exigent des approches méthodologiques différentes, même si les résultats des deux volets sont finalement ramenés à un dénominateur commun. C'est surtout l'analyse de risques qui pose un défi méthodologique : nous nous servons de divers indicateurs pour tenter d'approcher, de décrire et de circonscrire la situation du risque dans les différents cantons. Nous avons recours, pour notre récolte des données et notre analyse, à des méthodes tant qualitatives que quantitatives, que nous vous présentons brièvement ci-après.

4.1. Discussions avec les expert·e·s

La première étape de ce projet a consisté à délimiter l'objet de recherche par une analyse documentaire et plusieurs entretiens avec des expert·e·s. Outre des publications récentes dédiées à la traite en Suisse et dans d'autres pays, nous avons orienté notre recherche vers des articles méthodologiques sur l'estimation de phénomènes qui se jouent dans l'ombre. Par ailleurs, dans le même sens, nous nous sommes efforcés de dégager de nouveaux principes méthodologiques sur

⁸ Par ex. dans le cadre d'enquêtes pénales, cf. chap. II.2.4.

l'utilisation de sources en ligne dans le cadre de la recherche sur l'exploitation et la traite des êtres humains.

Outre la littérature spécialisée, une série de neuf entretiens liminaires nous a fourni des éléments sur les développements actuels en lien avec la traite des êtres humains en Suisse. Nous avons interrogé des personnes sélectionnées issues de différentes institutions (police cantonale, assistance aux victimes, monde scientifique et représentant·e·s de l'OFS et du SECO) et provenant des différentes régions linguistiques (Suisse alémanique, Suisse romande et Tessin). Les entretiens ont porté sur la question spécifique des facteurs de risque pertinents, mais aussi sur les évolutions générales au niveau du phénomène lui-même et sur la lutte pour le combattre, particulièrement par rapport au rôle des médias numériques. Les résultats de ces discussions liminaires ont été fondamentaux pour l'élaboration du questionnaire (sondage standardisé) et pour le choix des indicateurs à prendre en compte dans l'appréciation des risques.

4.2. Enquête en ligne

L'équipe de recherche a fait appel au groupe d'accompagnement de l'étude⁹ pour l'élaboration du questionnaire, en soumettant celui-ci à son examen critique. La version finale a été programmée et envoyée sous la forme d'un sondage en ligne à l'aide du logiciel *Qualtrics* (cf. annexe 4). Le questionnaire a été adressé à la personne présidant la table ronde cantonale dans les cantons où il y en existe une. Dans les cantons sans table ronde, le questionnaire a été envoyé au département compétent, c'est-à-dire dans la plupart des cantons au département de justice, de police ou de la sécurité, et dans certains cantons au département de l'intérieur ou des finances¹⁰. Nous avons donc envoyé un total de 26 questionnaires à des représentant·e·s cantonaux. En outre, le sondage a été envoyé à tous les procureur·e·s spécialisés dans la traite des êtres humains selon le répertoire de la Conférence des procureurs de Suisse (30 questionnaires envoyés), ainsi qu'aux ONG spécialisées qui, contrairement aux procureur·e·s spécialisés, ne se trouvent pas dans tous les cantons (16 questionnaires envoyés). Les réponses des corps de police cantonaux et municipaux à une brève série de questions spécifiques ont été recueillies avec la collaboration de l'IZFG de l'université de Berne (agissant en sa qualité de membre du CSDH). Dans la même période, l'IZFG menait de son côté une étude sur le thème de la traite des enfants en Suisse. Afin de créer des synergies et d'éviter les chevauchements, les deux équipes de recherche ont décidé de collaborer dans le cadre de leurs sondages parallèles.

Le questionnaire de la présente étude est composé de plusieurs blocs, dont certains ont été conçus spécifiquement pour certains acteurs et ne s'adressaient qu'à une partie des destinataires. Ainsi, seuls les représentant·e·s cantonaux ont été invités à donner des renseignements sur l'appareil institutionnel général dans leur canton (cf. chapitre III.1.2, ainsi que III.1.5 et III.1.6). Des évaluations subjectives sur la situation ont été recueillies de manière plus large, complétées par quelques questions sur les domaines de compétence spécifiques des acteurs (cf. chapitre III.1.4 et III.1.7).

⁹ Le groupe d'accompagnement a pour tâche de conseiller l'équipe de recherche du point de vue de la pratique dans les moments clés, sur le plan de la stratégie et du contenu. Ce groupe comptait des collaborateur·trice·s de fedpol (SETT et Police judiciaire fédérale), du bureau *Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration* (FIZ), ainsi que des services du contrôle des habitants, de la migration et de la police des étrangers de la ville de Berne.

¹⁰ Nous utilisons le terme de « représentant·e·s cantonaux » pour désigner le groupe des responsables des tables rondes cantonales ainsi que les personnes compétentes dans les cantons sans table ronde.

Dans le cadre de l'enquête, certains cantons ont mis à disposition des documents utiles qui ont fourni des informations complémentaires.

Tous les responsables des tables rondes cantonales ont rempli le questionnaire. Parmi les cantons sans table ronde, seul le canton NW n'a pas participé au sondage pour cause de poste vacant. Nous avons donc des informations complètes pour 25 cantons. Dans quelques cas isolés, des questions ont été laissées en blanc. Sur les 30 questionnaires envoyés aux procureur·e·s spécialisés, 24 ont été retournés et les ONG spécialisées ont rempli 15 questionnaires (sur 16 envoyés). Dans les deux groupes, il y avait parfois deux questionnaires provenant du même canton. Par le biais du sondage de l'IZFT (étude traite des enfants), nous avons pu recueillir des réponses de la part des corps de police dans presque tous les cantons. Parmi les 26 jeux de réponse, 22 proviennent de corps de police cantonaux et 4 de corps de police municipaux, certains cantons étant également représentés à double.

Après une première évaluation, les résultats de l'enquête ont été discutés avec le groupe d'accompagnement de l'étude, aussi en ce qui concerne le choix des indicateurs (variables) pour l'indexation des efforts de lutte et la comparaison avec les résultats de l'appréciation des risques.

Dans le cadre de l'appréciation des risques, l'équipe de recherche a créé un deuxième bref questionnaire, destiné aux organisations de soutien des travailleuses et travailleurs du sexe ainsi qu'aux corps de police cantonaux et municipaux, dans l'objectif de mieux évaluer la taille de l'industrie du sexe de chaque canton sur la base des valeurs empiriques de ces acteurs. L'indicateur obtenu de cette manière sera détaillé plus loin.

4.3. Analyses statistiques

Afin de se faire une idée quantitative du volume de cas survenus dans les cantons, l'équipe de recherche s'est procurée auprès de l'OFS, sur la base d'un contrat d'utilisation des données, des données individuelles de la Statistique policière de la criminalité (SPC) sur les personnes lésées et celles accusées de traite d'êtres humains au sens de l'art. 182 CP et d'encouragement à la prostitution au sens de l'art. 195 CP pour la période 2009-2018. Ces données ont été compilées pour produire un aperçu général de l'évolution au fil du temps et des profils des personnes lésées. Par ailleurs, elles ont été analysées plus en détail sur le plan cantonal (cf. chapitre III.2.1)¹¹.

Enfin, l'ultime étape a consisté à former des indices statistiques permettant de résumer et de comparer la situation dans les différents cantons. Tous les indicateurs choisis pour analyser le risque cantonal (cf. chapitre II) et les efforts déployés par les cantons pour lutter contre la traite (cf. chapitre III) ont été préparés en vue de la formation d'indices, pour finalement être comparés entre eux sous la forme de deux indices comportant chacun plusieurs dimensions (cf. chapitre IV). La composition exacte et le calcul des indices sont décrits dans les chapitres correspondants et un résumé est fourni à l'annexe 1.

¹¹ Toutes les analyses approfondies ont été réalisées dans le programme statistique *R Studio*.

II. CONTEXTES ET FACTEURS DE RISQUE CANTONAUX

1. Qu'est-ce qui fait augmenter le risque de traite?

Lorsqu'on se confronte à la question complexe de déterminer ce qui fait augmenter ou réduire le risque de traite dans une région donnée, la littérature scientifique est une source d'information importante. Dans les études aussi bien internationales que nationales, on trouve des réflexions théoriques et des observations empiriques, à l'aide desquelles les facteurs à prendre en considération dans une analyse de risques peuvent être délimités grossièrement. Par ailleurs, les entretiens menés dans le cadre de cette étude et le sondage auprès des professionnel·le·s cantonaux livrent des points de repère sur des facteurs spécifiques au contexte suisse.

1.1. Groupes sujets à l'exploitation

La traite des êtres humains est une infraction consistant à exploiter la situation de détresse et la vulnérabilité d'autres personnes, ainsi qu'à faire usage de la tromperie, de la fraude voire de la violence pour mettre ces dernières dans une situation de dépendance et les exploiter pour son propre profit. Cette situation de détresse et cette vulnérabilité, pour reprendre le terme utilisé en sociologie, peuvent être de nature économique ou toucher au droit de séjour, à la santé ou à l'âge¹². Dans les pays d'origine, la pauvreté et la discrimination ouvrent la porte aux offres d'emploi malhonnêtes. Dans le pays de destination, la vulnérabilité est en outre induite significativement par le statut de séjour souvent précaire, la mauvaise connaissance de la langue locale et le manque d'un savoir permettant de s'orienter au quotidien. Dans les faits, les victimes de traite sont dans presque tous les cas des ressortissant_e_s étrangers qui vivent souvent sans statut légal en Suisse (environ 25 % des sans-papiers selon la SPC, cf. tableau 3 ainsi que Probst et Efiyayi-Mäder 2016 : 71/72). En outre, il s'agit presque toujours de personnes aux moyens financiers limités, qui, en raison de leur situation de détresse économique, sont attirées par les offres d'emploi trompeuses des criminels, cèdent à leur chantage et se retrouvent dans une situation de dépendance. La situation des sans-papiers est significative à cet égard : sans séjour légal, ils ne peuvent pas prétendre à un emploi régulier et en cas d'abus, ils ne peuvent pas faire valoir leurs droits sans risquer d'être renvoyés (Efiyayi Mäder et al. 2010). Pour toutes ces raisons, la traite des êtres humains touche aussi à la problématique de la migration et du travail au noir.

Les victimes de traite sont souvent recrutées à l'étranger et traversent une frontière internationale juste avant d'être exploitées en Suisse. De nombreuses victimes de la traite internationale font l'expérience de l'exploitation, des abus et de la violence déjà sur la route de la migration. C'est ce qui ressort des statistiques du Centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes (FIZ), qui confirment même une tendance croissante : parmi les victimes nouvellement accompagnées par le FIZ en 2019, environ la moitié a été exploitée à l'étranger (entre autres), ce qui représente une plus grande proportion que toutes les années précédentes¹³. Le passage de la frontière internationale ne constitue toutefois pas une caractéristique de l'infraction de traite d'êtres

¹² Cf. Arrêt du Tribunal fédéral ATF 128 IV 117 (2002), ainsi que *Issue Paper. Abuse of a Position of Vulnerability* : www.unodc.org/documents/human-trafficking/2012/UNODC_2012_Issue_Paper_-_Abuse_of_a_Position_of_Vulnerability.pdf (28.10.2020).

¹³ FIZ Jahresbericht 2019, p. 9 : www.fiz-info.ch/images/content/Downloads_DE/Publikationen/Jahresberichte/FIZ_Jahresbericht_2019_digital.pdf (12.6.2020). Uniquement en allemand.

humains du point de vue juridique (Cyrus et al. 2010 : 36; SETT 2019). Il n'est pas rare que des personnes présentes en Suisse depuis quelque temps en tant que sans-papiers soient mises en contact avec leurs exploitateur·euse·s qu'une fois ici (Probst und Efionayi-Mäder 2016 : 70). Dans ce contexte, on suppose que la présence (nombreuse) de personnes vulnérables, notamment de sans-papiers, augmente le risque de traite, car leur statut illégal font de ces derniers un groupe de population susceptible de céder aux offres d'emploi abusives. La traite est donc favorisée en partie par les mêmes facteurs que le travail au noir, ce dernier phénomène pouvant néanmoins prendre des formes très diverses (Moret et al. 2007; Guild et al. 2016). Ces arguments plaident en faveur de l'hypothèse suivante : la traite des êtres humains survient plus fréquemment là où prospère aussi le travail au noir, en particulier lorsqu'il s'agit d'employer des personnes sans statut de séjour légal. La caractéristique déterminante est la situation de séjour précaire, qui favorise aussi bien le travail au noir que la traite d'êtres humains. Dans le débat international, l'absence de papiers et son corollaire, le séjour non régularisé, est considéré comme un facteur central de la traite d'êtres humains.

On peut se retrouver dans la situation de ne pas avoir de papiers de diverses manières. Parmi les sans-papiers se trouvent des touristes ou des personnes entrées irrégulièrement dans le pays, ou encore des requérant·e·s d'asile déboutés mais n'ayant pas quitté le territoire. Il est vrai que les requérant·e·s d'asile constituent un groupe vulnérable même avant la décision d'asile, que ce soit du point de vue socio-économique ou du droit de séjour. Ce constat vaut particulièrement pour les requérant·e·s d'asile mineurs non accompagnés. Ces dernières années, la Suisse s'est intéressée plus particulièrement à ce domaine : le groupe de travail « Asile et traite des êtres humains » créé dans le cadre du premier PAN a poursuivi son travail dans le deuxième PAN (cf. action n° 19 dans le PAN 2017–2020). Comme premier résultat de ce processus, le SEM a récemment pris des mesures visant à mieux identifier et accompagner les victimes de traite dans les procédures d'asile et Dublin ; d'autres mesures sont actuellement à l'étude. Ces nouveautés concordent avec l'introduction de la nouvelle procédure d'asile accélérée. La tendance à la hausse du nombre de victimes de traite dans la procédure d'asile, que le FIZ constate déjà depuis quelques années, s'est précisée avec l'introduction de ces nouveautés. En 2019, le FIZ a reçu 94 annonces de cas concernant des personnes touchées issues du domaine de l'asile¹⁴. Il peut s'agir de personnes qui se réfugient en Suisse pour éviter l'exploitation dans un autre pays ou, à l'inverse, de personnes qui ont été emmenées en Suisse pour y être exploitées. Des professionnel·le·s rapportent que des requérant·e·s d'asile (parfois mineurs) s'enfuient des centres d'asile pendant la procédure et se retrouvent ensuite dans des situations d'exploitation.

Dans l'ancienne comme dans la nouvelle procédure d'asile, la Confédération est responsable en premier lieu de l'hébergement et de l'accompagnement des requérant·e·s d'asile. Après quelque temps, nouvellement à la fin des 140 jours de la procédure accélérée, les requérant·e·s d'asile sont répartis dans les cantons selon une clé de répartition. Cette clé est déterminée en grande partie par le nombre d'habitant·e·s du canton, entre autres critères. Sous ces auspices, il paraît peu indiqué de considérer le nombre de requérant·e·s d'asile par canton comme un facteur de risque de traite. En effet, selon la compétence fédérale, le nombre de requérant·e·s accueillis par un canton est largement proportionnel à la taille de sa population. Par conséquent, si l'on prend le risque relatif de traite, il ne devrait pas y avoir d'écarts entre les cantons. Les personnes qui s'enfuient des centres fédéraux ou cantonaux et passent à la clandestinité ne restent pas forcément

¹⁴ FIZ Jahresbericht 2019, p. 6 : https://www.fiz-info.ch/images/content/Downloads_DE/Publikationen/Jahresberichte/FIZ_Jahresbericht_2019_digital.pdf (12.06.2020). Uniquement en allemand.

dans le canton concerné. Compte tenu de ces réflexions, le nombre de sans-papiers est plus significatif que celui des requérant·e·s d'asile pour l'appréciation des risques.

Les professionnel·le·s interrogés dans le cadre de la présente étude relèvent souvent, concernant les risques, le rôle important des conditions de vie socio-économiques des personnes touchées, aussi dans leur pays d'origine. Ils font valoir que la traite prospère sur fond de pauvreté et de manque de formation et de perspectives. Dans le contexte suisse, les professionnel·le·s soutiennent aussi l'hypothèse que certains groupes de migrant·e·s, dont les sans-papiers sont l'exemple le plus frappant, courent un risque accru d'être exploités en raison de leur situation vulnérable quant au droit de séjour. Par conséquent, leur présence nombreuse dans une région augmente le risque d'exploitation et de traite dans ladite région. Même si d'autres facteurs sont plus fréquemment cités comme accroissant le risque, bon nombre de professionnel·le·s interrogés indiquent dans le questionnaire qu'une forte proportion de migrant·e·s irréguliers a tendance à augmenter les risques de traite et d'exploitation¹⁵.

1.2. Secteurs touchés par l'exploitation

L'article de loi (art. 182 CP) punissant la traite d'êtres humains distingue trois formes d'exploitation : l'exploitation sexuelle, l'exploitation du travail et le prélèvement d'un organe. Cette dernière forme n'est, selon des études et l'avis de nombreux professionnel·le·s, guère jugée pertinente en Suisse (cf. par ex. Holzwarth et King 2007; Probst et Efionayi-Mäder 2016 : 72). C'est pourquoi nous nous attardons sur les deux premières formes ci-après. Nous allons tout d'abord considérer le travail du sexe en tant qu'activité lucrative susceptible d'être exploitée.

Le travail du sexe n'est pas interdit en Suisse et de ce fait, il est soumis aux règles du droit du travail et du droit fiscal, ainsi qu'aux dispositions des assurances sociales. L'étude à ce sujet de Biberstein et Killias (2015) explore avant tout le marché de la prostitution légale en Suisse et montre les points de convergence avec la traite des êtres humains. À l'aune de leurs résultats concernant les entreprises érotiques légales en Suisse, les auteurs ne considèrent généralement pas celles-ci comme une porte d'entrée vers la traite des êtres humains. Ils constatent néanmoins qu'outre les entreprises inscrites et les travailleuses et travailleurs du sexe présents légalement, il y a probablement dans chaque canton un certain nombre d'entreprises non annoncées et de travailleuses et travailleurs du sexe pratiquant sans autorisation de séjour ni permis de travail, le passage de l'un à l'autre étant courant. En outre, l'étude de Biberstein et Killias contient également quelques informations sur la prostitution de rue qui s'appuient sur les renseignements fournis par les corps de police cantonaux. Dans le cas d'une activité non annoncée dans des établissements ou dans la rue, le risque d'abus de tous types est notablement plus élevé selon les auteurs. Sur cette toile de fond, on peut partir du principe que la taille de l'industrie du sexe d'un canton influe sur le risque de traite des êtres humains, d'autant plus qu'une part importante de la traite ayant lieu en Suisse vise l'exploitation sexuelle. Les professionnel·le·s consultés lors des entretiens personnels comme de l'enquête sont presque unanimes à faire ce constat. Dans le questionnaire, la taille de l'industrie du sexe d'un canton a été de tous les facteurs celui qui a été jugé le plus souvent comme causant un risque accru.

¹⁵ Les personnes répondant au questionnaire étaient priées d'indiquer pour chacun des neuf facteurs de risque proposés si, d'après eux, ils contribuent à accroître ou à réduire le risque de traite des êtres humains. Cette question a été posée aux représentant·e·s cantonaux (personne présidant la table ronde ou autre personne compétente), aux ministères publics, aux corps de police et aux ONG.

Si l'exploitation sexuelle domine toujours, les observateur·trice·s prennent de plus en plus conscience de l'importance de l'exploitation du travail comme autre forme de traite. Selon les résultats de l'étude de Probst et Efionayi-Mäder (2016), les secteurs concernés en premier lieu sont ceux de la construction, de l'agriculture, de l'économie domestique et de la gastronomie (restaurants et hôtels) (cf. Mattmann et al. 2017). Dans tous ces secteurs, le travail au noir est pratique courante, souvent par des sans-papiers (Morlok et al. 2015) ou des personnes au statut de séjour précaire¹⁶. Si l'on considère la fréquence de l'exploitation et de la traite dans ces secteurs comme un fait scientifique établi, on peut en conclure que son ampleur influence aussi le risque de traite. On peut donc supposer que ce risque est plus élevé lorsqu'il y a beaucoup de postes de travail dans les secteurs économiques concernés, et par conséquent, une forte demande de main d'œuvre bon marché. La taille des secteurs concernés dépend à son tour de la structure économique générale de la région concernée : les régions rurales possèdent souvent un grand secteur agricole, les régions touristiques un grand secteur gastronomique et les villes ou agglomérations un secteur de la construction très développé.

Selon les observations des professionnel·le·s et les statistiques du FIZ, l'exploitation du travail est particulièrement fréquente dans l'économie domestique, notamment les soins à domicile. Parmi les victimes accompagnées par le FIZ, environ 15 % d'entre elles ont été exploitées dans des ménages privés en 2018 et 2019¹⁷. Toutefois, l'économie domestique devrait être nettement moins affectée que d'autres secteurs par la structure économique de la région. La demande de services domestiques, de soins aux personnes âgées ou de garde d'enfants est probablement plus ou moins égale presque partout, à l'exception des endroits où se trouvent des représentations diplomatiques, des grandes organisations ou des multinationales. Dans les ménages privés des employés de ces organisations, on sait d'expérience qu'il se produit souvent des abus, non seulement parce que ceux-ci emploient dans l'ensemble beaucoup de personnel de maison, mais aussi parce que leur réseau international facilite le recrutement de main d'œuvre à l'étranger et que les auteur·e·s d'infraction concernés jouissent en partie de l'immunité diplomatique (Probst et Efionayi-Mäder 2016 : 61/62).

Une nouvelle fois, les expert·e·s consultés pour cette étude confirment les hypothèses précitées tirées de la littérature scientifique. Sont considérés comme donnant prise à la traite et à l'exploitation les secteurs économiques qui requièrent de faibles qualifications et où sévit une forte concurrence (pression des prix ou des salaires, par ex. typiquement dans les cantons proches de la frontière comme le TI). Plusieurs personnes ont répondu par l'affirmative à la question leur demandant si le risque de traite a tendance à être plus élevé dans les cantons offrant « peu de possibilités d'emploi régulier » (cf. formulation dans le questionnaire), ce facteur ne faisant toutefois pas partie des plus fréquemment cités. Les professionnel·le·s ont en outre été confrontés à la question des cantons touristiques et du risque potentiellement plus élevé y existant. Cette question est sous-tendue par la supposition que la branche du tourisme a besoin d'une main-d'œuvre nombreuse dans les champs d'activité concernés, en premier lieu le ménage dans les hôtels et la restauration, et fait peut-être aussi augmenter la demande de services sexuels. L'hypothèse d'une éventuelle importance du secteur du tourisme comme élément de risque n'a toutefois pas pu être confirmée par le questionnaire. Il semble en effet plus pertinent de considérer directement les branches éco-

¹⁶ Des activités irrégulières comme le vol et la mendicité sont un autre point crucial qui sera discuté ci-après.

¹⁷ Par rapport à env. 80 % de victimes exploitées sexuellement (2018-2019). Ces données proviennent du suivi du programme Makasi (protection des victimes de traite des êtres humains) par le FIZ et ont été mises à la disposition de l'équipe de chercheurs pour l'élaboration du présent rapport.

nomiques concernées plutôt que le secteur du tourisme dans son ensemble, dont on ne peut certainement pas supposer qu'il présente globalement une accumulation de relations d'emplois à fort potentiel d'exploitation.

1.3. Aspects touchant à l'infrastructure et à la géographie

Outre la structure démographique et économique, les conditions géographiques ont probablement aussi une influence sur le risque de traite des êtres humains. Le premier élément qui vient à l'esprit est le degré d'urbanisation d'une région, qui, selon les connaissances acquises par la criminologie, détermine la prévalence générale des actes criminels (Killias et al. 2011 : chapitre 3.3.2.; Rolfes 2015; Glaeser et Sacerdote 1999). Dans les faits, certaines formes de criminalité se concentrent souvent dans les centres urbains, ce qui est notamment dû à la densité de population, critère déterminant l'urbanité : la criminalité est une forme d'action humaine qu'on rencontre surtout là où il y a une grande quantité d'activités humaines, c'est-à-dire dans les espaces urbains. Il n'y a pas lieu de supposer que les infractions en lien avec la traite font exception à cette règle. Outre les éventuelles situations d'exploitation dans le secteur touristique de régions (de montagne) isolées, c'est surtout, et pour des raisons évidentes, l'exploitation dans l'agriculture qu'on trouve plutôt dans les régions rurales qu'urbaines.

Dans le questionnaire et les entretiens directs, les professionnel·le·s consultés ont soutenu ces hypothèses fondamentales. Bon nombre d'entre eux ont estimé qu'une grande proportion de zones d'habitation urbaines dans le canton constituait un facteur de risque accru. Au cours des discussions, ce postulat a toutefois été quelque peu nuancé. Les professionnel·le·s ont notamment signalé l'exception du secteur agricole largement touché par l'exploitation. Ils soulignent aussi que la situation des régions rurales, isolées et en partie à l'abri des contrôles, peut attirer les criminel·le·s. Deux personnes interrogées rapportent par exemple de nouveaux cas d'exploitation sexuelle qui se sont déroulés dans des appartements loués à la campagne par le biais de la plateforme *Airbnb*. Le fait que la prostitution a essentiellement lieu dans les centres urbains ou les agglomérations est attesté par diverses études déjà citées.

Dans l'espace urbain, on a en outre typiquement affaire à des formes de criminalité qui présentent des recoupements évidents avec la traite des êtres humains. Outre l'exploitation sexuelle et l'exploitation dans les secteurs réguliers du marché du travail précités, la traite des êtres humains à des fins d'exploitation joue un rôle non négligeable dans les activités illégales ou irrégulières en Suisse (Probst et Efonyi-Mäder 2016 : 66/67). On citera ici principalement le trafic de drogues ou les services de passeur·euse·s de drogue, le vol, le cambriolage et la mendicité, cette dernière n'étant interdite que dans certains cantons et devant donc être définie comme activité irrégulière plutôt qu'illégale (Tabin 2016). Au regard de la forte prévalence de ces formes de criminalité dans l'espace urbain, celui-ci constitue donc un terrain tout aussi propice à la traite ou à l'exploitation dans ces domaines d'activité.

Même si la traite d'êtres humains ne va pas forcément de pair avec la mobilité, il est bien connu que les trafiquant·e·s changent souvent le lieu d'affectation des personnes qu'ils exploitent, comme on a pu l'observer dans l'agriculture et dans la construction. Une des raisons est probablement d'éviter de rester trop longtemps au même endroit et de se faire remarquer par la police. Les travailleuses et travailleurs du sexe doivent souvent effectuer des rotations entre différents endroits pour satisfaire la demande, afin que la clientèle puisse se voir proposer régulièrement de nouvelles femmes (ou parfois de nouveaux hommes). Les professionnel·le·s de la police et des ONG spécialisées observent que les travailleuses et travailleurs du sexe ont souvent été exploités dans

différents cantons et sont parfois même déplacés quotidiennement dans d'autres lieux. En général, l'industrie du sexe est décrite comme très volatile (Biberstein et Killias 2015), aussi bien dans les champs d'activité irréguliers que nous venons de mentionner que dans la construction et l'agriculture. Les trafiquant·e·s dépendent des infrastructures de mobilité. L'hypothèse selon laquelle la densité du réseau de transports pourrait représenter un facteur tout à fait significatif est renforcée par la prévalence de la prostitution illégale le long des axes routiers principaux. Les professionnel·le·s ont mentionné à plusieurs reprises l'axe Berne-Zurich, bien connu pour la prostitution de rue. L'importance du réseau de transports se cristallise aussi dans les prises de position des professionnel·le·s dans le questionnaire : outre la taille de l'industrie du sexe, l'existence de nombreux axes de circulation est le facteur le plus souvent cité comme représentatif du risque de traite dans un canton.

En ce qui concerne les facteurs géographiques, de nombreux professionnel·le·s soulignent l'influence décisive de la proximité de la frontière. Le fait qu'un canton ait une zone frontalière fait partie des facteurs de risque les plus fréquemment cités dans le questionnaire, tandis que la proximité avec un aéroport international est classée comme moins importante. Lorsqu'un canton jouxte une frontière internationale, la situation juridique dans le pays voisin doit aussi être prise en compte. Si par exemple la prostitution est gérée de manière plus restrictive dans le pays voisin, les probabilités sont plus grandes qu'il y ait consommation de prostitution transfrontière et, par conséquent, un marché érotique plus important dans les cantons frontaliers. Selon les déclarations des expert·e·s, cela se vérifie particulièrement à la frontière avec l'Italie, même si la France et l'Autriche ont aussi des dispositions plus strictes que la Suisse sur la prostitution. Il semble que les clients allemands soient les seuls pour qui la Suisse n'exerce pas d'attrait particulier, car le marché allemand offre des possibilités en suffisance. La proximité avec la frontière est par ailleurs, selon les professionnel·le·s, un élément significatif quant à l'exploitation dans les activités irrégulières comme la mendicité, le vol par effraction ou le trafic de drogues. Ainsi, de nombreux cas sont connus dans les cantons GE et VD, dans lesquels des personnes vivant en France sont exploitées en Suisse pour des activités illégales.

1.4. Bilan intermédiaire

Selon les hypothèses précitées, la traite des êtres humains est favorisée par divers facteurs. Aucun des déterminants ci-dessus n'est toutefois adéquat pour expliquer en soi la prévalence de la traite dans une région ou se livrer à des prédictions. Il semble plus indiqué de déduire les situations de risque en considérant un ensemble d'influences mises côte à côte. Il est évident que les différents facteurs se recoupent parfois en termes de causalité : ainsi par exemple, une forte densité de population, une tout aussi forte proportion de sans-papiers et un réseau routier dense vont souvent de pair et caractérisent les régions urbaines. Il convient d'en tenir compte dans la suite de l'analyse aussi pour des raisons méthodologiques.

Enfin, du point de vue criminologique, il est à relever que la criminalité fleurit dès lors que le contrôle, la répression et l'état de droit manquent ou n'existent que dans une moindre mesure. La criminalité ne peut guère être empêchée, mais seulement repoussée dans de nouvelles niches : lorsque les contrôles et les sanctions menacent, les criminel·le·s ne cessent pas leurs affaires, mais les délocalisent dans des régions où le risque de sanction est moindre (Killias et al. 2011 : chapitre 7.3 et 7.4). En d'autres termes, cela signifie que la lutte active contre la traite, aussi bien au niveau de la poursuite pénale que de l'assistance aux victimes (cf. chapitre III.1), réduit hypo-

thétiquement le risque de commission répétée de cette infraction dans un canton, tandis que l'absence de mécanismes de lutte augmente le risque. C'est précisément ce que la présente étude examine : le rapport entre la situation de risque générale et les efforts pour endiguer la traite dans les cantons. Il va de soi que la pression exercée grâce aux contrôles et la répression que les cantons utilisent pour combattre l'infraction ne sont pas prises en compte dans l'analyse de risques, mais plutôt dans les efforts de lutte des cantons (cf. note de bas de page 18).

Vu sous cet angle, nous soulignons à nouveau que le nombre de cas décelés ne doit pas être interprété comme une indication du risque de traite. S'agissant d'une infraction ne pouvant typiquement être détectée que grâce aux contrôles des autorités (cf. chapitre III.1.4), le nombre de cas de traite est aussi la manifestation d'une politique de contrôle et de poursuite systématique qui doit par conséquent être prise en considération dans le cadre de l'analyse des efforts de lutte et pas des situations de risque.

2. Analyse du risque au niveau cantonal

L'appréciation du risque de traite des êtres humains dans les 26 cantons repose sur les informations tirées de la littérature spécialisée et des discussions avec les expert·e·s présentées au chapitre précédent. Le choix concret des facteurs à intégrer dans l'analyse de risques cantonale s'appuie en premier lieu sur l'analyse du questionnaire et les commentaires du groupe d'accompagnement de l'étude. Les facteurs ci-après sont cochés le plus souvent dans le questionnaire comme augmentant le risque de traite dans un canton (par ordre décroissant) :

- industrie du sexe importante ;
- réseau routier dense / nombreux axes principaux ;
- situation proche de la frontière (extérieure) ;
- forte proportion de zones d'habitation urbaines ;
- forte proportion de migrantes et migrants irréguliers.

Les facteurs restants, à savoir le peu de possibilités d'emplois réguliers, le grand nombre de logements bon marché, un secteur du tourisme important et la proximité avec un aéroport international sont moins décisifs aux yeux des personnes interrogées. La réponse « peu de possibilités d'emplois réguliers », qui renvoyait aux risques d'exploitation dans les secteurs du marché du travail concernés, a été sélectionnée moins souvent. Dans le champ libre laissé aux commentaires à cette question, les personnes interrogées ont toutefois mentionné des secteurs du marché du travail touchés, comme l'agriculture respectivement la situation rurale. Afin de pouvoir prendre en compte de manière adéquate l'important domaine de la traite à des fins d'exploitation du travail, l'équipe de recherche a décidé, dans son appréciation des risques, de tenir compte aussi de la taille des secteurs où sévit l'exploitation dans le canton en plus des facteurs déjà nommés.

Suite à la sélection théorique des facteurs de risque à prendre en compte, leur concrétisation opérationnelle, c'est-à-dire leur transposition en indicateurs statistiques concrets, pose un défi. S'il est facile de trouver des indicateurs statistiques adéquats pour quelques facteurs, il n'y a guère de données à disposition pour de nombreux autres. Les indicateurs statistiques composés visant à refléter les facteurs de risques précités sont présentés en détail ci-après. Il est à relever ici que tous les indicateurs servant à l'analyse des risques sont représentés proportionnellement à la taille des cantons, de manière à ce que les valeurs des cantons puissent être comparées entre elles indépendamment de la taille de ceux-ci.

Les dix indicateurs choisis ont été, sur la base de réflexions sur le contenu et de liens statistiques entre eux, subdivisés en trois groupes thématiques, d'après lesquels s'articulent les chapitres suivants.

2.1. Configurations démographiques et géographiques

Il ressort des réflexions précitées qu'il existe trois aspects structurels dépendants du contexte¹⁸ pour évaluer le risque de traite au niveau cantonal : d'abord, nous considérons le degré d'urbanisation à travers le nombre de communes-centres d'agglomération au sein d'un canton. La classification des communes repose sur la typologie « espace à caractère urbain » de l'OFS, qui distingue sept catégories¹⁹. Le nombre de communes-centres d'agglomération est prise comme *valeur absolue* dans l'indice. Les cantons AI, AR, NW et OW n'ont pas de telles communes, tandis que les cantons BE, TI, VD et ZH en ont plus de 35. Toutes les trois communes du canton urbain BS font partie des catégories sélectionnées, mais ce canton est à égalité avec par exemple JU qui a le même nombre de communes-centres d'agglomération.

Un autre facteur de risque dépendant du contexte est le réseau routier, que nous mesurons en calculant la longueur totale des routes nationales et des autoroutes par km² dans le canton²⁰. En tête de classement se trouve le canton BS avec 510 m de route par km², et en fin de liste, les petits demi-cantons AI et AR qui sont totalement dépourvus de route nationale ou d'autoroute selon la statistique de l'OFS. Au niveau de la Suisse, il y a 80 m de route par km².

Outre ces informations sur les zones d'habitation urbaines et le réseau routier des cantons, qui sont mesurées avec précision et qu'on peut trouver sans autre sur le site de l'OFS, nous nous intéressons à une troisième grandeur relative à la population d'un canton qui, en revanche, est inconnue par définition et ne peut être qu'estimée : le nombre de personnes séjournant irrégulièrement, c'est-à-dire les sans-papiers. Pour les raisons décrites ci-dessus, il est important d'intégrer dans l'analyse de risques la présence plus ou moins marquée dans le canton de personnes au statut de séjour précaire et donc vulnérables. Pour approcher cette grandeur au plus près, nous nous appuyons sur les résultats de l'étude de Morlok et al. (2015), qui a estimé le nombre de sans-papiers dans chaque canton au moyen de divers indicateurs et de valeurs empiriques des professionnel·le·s. Cette étude donne des *valeurs* estimatives (avec une marge d'erreur) pour certains cantons et des fourchettes pour d'autres cantons qui n'ont pas été analysées en profondeur. Sur cette base, les auteur·e·s subdivisent les cantons en trois catégories (Morlok et al. 2015 : 7, tableau 1) : ceux avec une forte proportion estimée de sans-papiers (plus de 8,0 sans-papiers pour 1000 habitants), ceux avec une proportion moyenne (2,5 à 8,0 sans-papiers pour 1000 habitant·e·s) et ceux avec une proportion faible (moins de 2,5 sans-papiers pour 1000 habitant·e·s). Les auteur·e·s ont estimé le chiffre moyen pour toute la Suisse à 9,2 sans-papiers pour 1000 habitant·e·s en 2015.

¹⁸ Nous utilisons les adjectifs « structurels » ou « dépendants du contexte » pour renvoyer à des circonstances qui ne sont pas directement en lien avec la thématique de la traite des êtres humains et sur lesquelles le canton ne peut avoir de prise directe par ses mesures de lutte. Ces aspects structurels se distinguent des efforts de lutte, qui constituent eux-mêmes un aspect de la situation du risque que les cantons peuvent influencer partiellement par leurs actions de lutte.

¹⁹ Nous comptons les communes des catégories 1 – commune-centre d'agglomération (ville-centre) et 2 – commune-centre d'agglomération (centre principal), selon la typologie « espace à caractère urbain » de l'OFS : https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/fr/10447_10446_3191_227/17718.html (9.06.2020).

²⁰ Selon l'OFS, Astra, 2017.

Nous sommes conscients que produire des estimations sur la base d'estimations est problématique du point de vue de la méthodologie. Nous sommes toutefois contraints d'adopter ce procédé si nous voulons cerner de plus près la proportion des groupes de population probablement les plus susceptibles d'être exploités. Malheureusement, la dernière estimation remonte déjà à cinq ans, si bien que nous ne disposons pas de chiffres plus actuels. Des difficultés similaires nous attendent lorsqu'il s'agit de quantifier l'industrie du sexe dans le chapitre suivant.

2.2. Traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle : l'industrie du sexe

Selon les statistiques disponibles, la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle constitue la forme dominante en Suisse, même si la traite des êtres humains à des fins d'exploitation du travail fait actuellement l'objet d'une attention accrue et que les professionnels estiment qu'il y a un grand nombre de cas non détectés. De fait, les présentes informations ne fournissent qu'une indication limitée sur la prévalence réelle de l'une ou de l'autre forme d'exploitation, influencées qu'elles sont par l'attention et l'intérêt que les autorités portent à ce phénomène.

Nous devons donc considérer les deux formes d'exploitation dans notre appréciation des risques. Afin d'estimer tout d'abord le risque de traite à des fins d'exploitation sexuelle, nous nous laissons guider par la taille de l'industrie du sexe et du marché du travail du sexe dans les différents cantons. Le travail du sexe n'est pas synonyme de traite d'êtres humains. Il est néanmoins incontestable qu'une partie du travail du sexe est effectué de façon non volontaire et entraîne des abus plus ou moins graves. Suivant notre hypothèse, plus l'industrie du sexe dans un canton est grande, plus la probabilité de cas de traite est élevée.

2.2.1. Difficulté de quantifier l'industrie du sexe

Dans les faits, il n'est guère possible en Suisse d'obtenir des chiffres fiables sur la taille de l'industrie du sexe. Les cantons ne possèdent pas tous de système d'annonce, et même lorsqu'ils en ont un, toute la sphère du travail du sexe non annoncé reste dans l'ombre (Chimienti et Bugnon 2018 : 140). Même le travail du sexe annoncé est presque impossible à saisir statistiquement. Dans les nomenclatures utilisées des branches économiques, l'OFS enregistre les services sexuels avec d'autres activités qui n'ont rien à voir avec la prostitution. Un comptage précis n'est donc pas possible. Il en va de même du côté du SEM : les travailleuses et travailleurs du sexe étrangers n'apparaissent dans la statistique du SEM qu'en tant que porteur·euse·s d'un titre de séjour, ce qui ne permet pas de tirer de conclusions sur le secteur d'activité²¹. Dans le cadre de la procédure d'annonce d'une activité lucrative de courte durée effectuée par des personnes bénéficiant de la libre circulation des personnes²², il est toutefois possible dans certains cantons d'identifier les travailleuses et travailleurs du sexe sur la base de leurs propres déclarations sur le secteur d'activité. Il faut néanmoins partir du principe que bon nombre d'entre eux sélectionnent des catégories générales (comme *services personnels* ou *massage*) et ne nomment pas directement leur activité réelle. En outre, ces données ne sont pas disponibles sous une forme comparable dans

²¹ Il existait jusqu'en 2015 un titre de séjour spécial réservé au domaine de la danse de cabaret, qui permettait de connaître avec certitude l'activité économique, cf. ci-dessous.

²² D'autres informations se trouvent sur le site Internet du SEM : www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/fza_schweiz-eu-efta/meldevfahren.html (28.10.2020).

tous les cantons. Au niveau national, le SECO est le seul à disposer d'informations sur le nombre d'agences autorisées à placer des danseuses de cabaret (Chimienti 2009 : 384).

En conséquence, le nombre de travailleuses et travailleurs du sexe selon les sources officielles ne peut être déterminé qu'approximativement en Suisse et se heurte à de nombreux obstacles d'ordre méthodologique. Les tentatives de quantification entreprises à ce jour par les chercheur·euse·s se sont plutôt appuyées sur les connaissances des expert·e·s que sur les sources statistiques. Ainsi, il y a une bonne dizaine d'années, Bugnon et al. (2009) ont compté, sur mandat de l'OFS, le nombre de travailleuses et de travailleurs du sexe au moyen d'un vaste questionnaire adressé aux institutions qui sont en contact avec ces derniers (notamment la police et les organisations d'assistance). BE et ZH s'avèrent être les deux cantons comptant le plus grand nombre absolu de travailleuses et travailleurs du sexe. En 2015, Biberstein et Killias (2015) ont présenté de nouvelles estimations basées aussi bien sur les connaissances des expert·e·s que sur des comptages à partir d'Internet et la consultation des établissements.

2.2.2. Travail du sexe au sein d'établissements

Dans le cadre de la présente étude, nous exprimons le risque d'exploitation sexuelle à l'aide de trois indicateurs différents. Nous nous appuyons sur des travaux scientifiques préliminaires en choisissant l'enquête la plus récente réalisée par Biberstein et Killias (2015). Cette étude se concentre d'une part sur les établissements (légaux) proposant des services sexuels, ce qui englobe les clubs, les services d'escorte, les salons (appartements avec plusieurs chambres), les saunas et les bars de rencontres (Biberstein et Killias 2015 : 27). Dans ce domaine, l'étude produit des estimations quant au nombre de travailleuses et travailleurs du sexe sur la base d'un sondage détaillé auprès des entreprises actives. D'autre part, Biberstein et Killias considèrent la prostitution de rue de manière séparée à celle des établissements. Reprenant les estimations des corps de police cantonaux (et parfois municipaux) et les vérifications auprès des ONG spécialisées (membres de *ProKoRe*²³), Biberstein et Killias fournissent des estimations par canton sur l'ampleur de la prostitution de rue. Selon ces chiffres, il y a de la prostitution de rue dans 9 cantons, et ce sont les cantons GE, VD et ZH qui comptent le plus de travailleuses et travailleurs du sexe par jour. Bien que des renseignements sur la prostitution de rue seraient tout à fait opportuns dans le cadre de la présente étude, nous considérons les chiffres présentés par Biberstein et Killias (2015) dans ce domaine comme pas suffisamment fiables.

Pour le besoins de notre analyse, nous n'utilisons par conséquent que les informations de Biberstein et Killias sur la prostitution dans les établissements. En ce qui concerne les types d'entreprises susnommés, les auteurs présentent des extrapolations sur le nombre de travailleuses et travailleurs du sexe par jour pour tous les cantons, sauf AR, AI, JU, NI, OW et UR (2015 : 44, tableau 11). En effet, dans ces derniers cantons, les auteurs de l'étude n'ont pas pu attester de l'existence d'un marché du travail du sexe avec la méthode choisie, c'est pourquoi nous attribuons une valeur de zéro à ces cantons²⁴. Nous utilisons les indications proportionnelles, à savoir le nombre de travailleuses et travailleurs du sexe pour 100 000 habitant·e·s (dans l'année de l'estimation). La densité la plus élevée est relevée dans les cantons SZ, BS, TG et ZH. On peut évidemment objecter, à

²³ *ProKoRe* est l'association faitière de tous les points de contact et centres de consultation destinés aux travailleuses et travailleurs du sexe en Suisse.

²⁴ On peut néanmoins supposer qu'il existe une industrie du sexe dans ces cantons, même si elle est modeste. En outre, il est à relever là aussi que les travailleuses et travailleurs du sexe sont relocalisés à différents endroits par les proxénètes, même parfois pour une courte durée et indépendamment des établissements existants.

juste titre, que les estimations utilisées datent déjà de cinq ans, tout comme les estimations précitées sur les sans-papiers. Dans les deux cas, nous postulons que la situation n'a pas changé fondamentalement ou, si elle a changé, c'est de la même manière dans tous les cantons.

2.2.3. Autorisations dans le domaine du cabaret

Outre ces indications sur la prostitution déclarée, la taille de l'industrie du sexe dans les cantons peut être évaluée à travers d'autres indicateurs. En l'occurrence, il vaut la peine de s'intéresser à la danse de cabaret. Même s'il ne s'agit pas officiellement de prostitution, il est incontestable que les frontières entre les deux sont floues et que ces deux domaines se recoupent largement (Hilber 2014). Entre 1995 et 2015, il existait en Suisse des autorisations de séjour de courte durée spéciales pour les danseuses de cabaret étrangères provenant de pays tiers. Le statut d'artiste de cabaret a été supprimé début 2016, car il ne remplissait plus sa fonction de protection initialement prévue pour les personnes concernées (Conseil fédéral 2015).

Le SEM a tenu la statistique des autorisations de séjour délivrées par les cantons aux danseuses de cabaret ressortissantes de pays tiers avant 2016. Elle fournit des indications sur la taille du marché du sexe de chaque canton. Pour notre analyse, nous prenons le nombre d'autorisations délivrées entre 2010 et 2015 par canton par rapport à la population active²⁵ cantonale (afin de neutraliser l'influence de la taille des cantons). En chiffres absolus, le canton ZH est de loin celui qui a délivré le plus d'autorisations (2920) durant la période d'observation, suivi par GE et BE, avec respectivement 868 et 706 autorisations. 8 cantons n'ont pas délivré d'autorisation à des danseuses de cabaret pendant la période d'observation selon la statistique du SEM (AI, AR, BL, JU, SG, TG, VS, ZG). Cela s'explique dans de nombreux cas par le fait qu'en 2014, certains cantons n'utilisaient déjà plus le statut de danseuse de cabaret (AI, AR, FR, GL, JU, SG, TG, TI, VD, VS, ZG), selon le rapport d'un groupe d'expert-e-s national mis sur pied dans ce contexte (Hilber 2014). Cet indicateur a par conséquent le désavantage de sous-estimer la taille du marché du travail du sexe dans les cantons qui avaient déjà abandonné ce statut avant qu'il ne soit supprimé à l'échelle fédérale. Ce biais est toutefois amoindri par l'inclusion des autres indicateurs de l'industrie du sexe.

L'objection que les chiffres utilisés sont obsolètes et ne reflètent guère la situation actuelle est en partie justifiée. En effet, l'utilisation de ces chiffres découle du postulat selon lequel la taille de l'industrie du sexe des cantons dépend de facteurs relativement stables dans le temps : par exemple la structure économique et démographique générale du canton, ce qui influence la demande, ainsi que les réseaux et les infrastructures économiques. Concrètement, on peut donc partir du principe que les cabarets existants n'ont pas disparu suite à la suppression du statut, mais qu'ils emploient désormais des danseuses ne provenant pas de pays tiers (ou suisses) ou ont été transformés en établissements similaires comme des bars de rencontre. Toutefois, la tendance tout à fait perceptible à la disparition des cabarets concerne à priori tous les cantons dans la même mesure. Dans l'ensemble, il faut donc s'attendre à ce que les modifications de réglementation telles que la suppression du statut d'artiste de cabaret pèsent moins lourd dans la balance que les forces économiques existantes de l'offre et de la demande, et que le marché existant s'adapte à la nouvelle situation juridique sans nécessairement rétrécir ou croître.

²⁵ Selon l'OFS, Relevé structurel (RS), 2017. Nous prenons les chiffres de la population active et non de la population résidente, car la traite des êtres humains touche essentiellement les personnes en âge de travailler.

2.2.4. Estimations actuelles des corps de police cantonaux

Pour l'appréciation des risques dans le domaine de l'industrie du sexe, il importait de trouver un troisième indicateur plus actuel. S'inspirant de la méthode utilisée par Bugnon et al. (2009) ainsi que Biberstein et Killias (2015), nous avons recueilli des estimations actuelles (à une date de référence) du nombre de travailleuses et travailleurs du sexe par canton auprès d'acteurs spécialisés au moyen d'un questionnaire court²⁶. Dans leurs réponses, ceux-ci ont signalé à plusieurs reprises les limites manifestes de ce type d'estimations. Ils soulignent notamment l'extrême volatilité du marché du travail du sexe, sur lequel les travailleuses et travailleurs du sexe sont souvent « délocalisés » dans d'autres cantons à de très brefs intervalles. Il ne faut pas oublier en outre que la police et les ONG à bas seuil ne connaissent probablement qu'une partie de la prostitution réelle.

Les centres de consultation à bas seuil consultés par le biais de l'association faitière *ProKoRe* ont fourni des informations lacunaires sur les cantons : de nombreux services estimaient ne pas être en mesure ou ont refusé pour des raisons déontologiques de donner une estimation de la grandeur recherchée dans leur propre canton (et/ou dans le/s cantons/s voisins n'ayant pas de service propre). En raison du manque de données pour de nombreux cantons, les estimations des centres de consultation qui ont répondu au sondage ont été intégrées dans l'analyse de risques uniquement à titre d'informations contextuelles. La consultation des corps de police cantonaux a fourni un jeu plus complet de valeurs cantonales, puisque des estimations exploitables existent pour 21 cantons²⁷.

Afin d'établir un indicateur actuel sur le volume total estimé du travail du sexe par canton, nous prenons la valeur moyenne de l'estimation minimale et maximale de la police²⁸. Nous pronostiquons les valeurs manquantes des cantons GE, JU, NE, TG et ZH en appliquant un modèle statistique²⁹. L'indicateur définitif utilisé comporte donc les valeurs estimées réelles de la police lorsque elles existent, et des valeurs statistiques modélisées lorsqu'elles manquent.

2.3. Traite des êtres humains à des fins d'exploitation du travail : secteurs à risque du marché du travail régulier

Les personnes touchées par la traite des êtres humains peuvent être exploitées sexuellement, mais aussi pour leur force de travail. En Suisse, quatre secteurs économiques réguliers se sont avérés particulièrement touchés par la traite à des fins d'exploitation du travail (Probst et Efonayi-

²⁶ Formulation originale de la question : « D'après vous, combien de personnes sont actuellement actives comme travailleuse ou travailleur du sexe dans votre canton? Veuillez donner un jour de référence moyen actuel (et non une période). Nous vous prions d'inclure l'ensemble du travail du sexe : aussi bien à l'intérieur (établissements) qu'à l'extérieur (prostitution de rue), aussi bien annoncé que non annoncé. Veuillez cependant vous limiter au travail du sexe (prostitution) au sens étroit, en excluant le travail d'escorte ou de danseur ou danseuse de cabaret ». Il a été demandé de fournir une estimation minimale et une estimation maximale. Le questionnaire court contient quatre autres questions sur le travail du sexe dans le canton.

²⁷ Les cantons GE, JU et NE n'ont pas réagi à notre invitation de participer au sondage. Le canton ZH a explicitement refusé de fournir des estimations. Le canton TG a rempli le questionnaire partiellement, et, à la question principale sur le nombre estimé de travailleuses et travailleurs du sexe, a renvoyé au bureau de l'économie et du travail. Ce dernier a fourni à l'équipe de recherche divers chiffres et informations sur la procédure d'annonce, mais n'était pas non plus en mesure de fournir une estimation du volume total du travail du sexe.

²⁸ Dans le canton BE, la police cantonale s'est chargée de faire une estimation pour le canton et la police municipale bernoise pour la ville de Berne. Nous utilisons uniquement l'estimation relative au canton.

²⁹ Le modèle linéaire utilisé tient compte de sept variables d'appréciation des risques, afin de prédire la grandeur inconnue le mieux possible. Les valeurs pronostiquées sont évidemment approximatives, mais apparaissent comme la solution la plus satisfaisante étant donné l'absence de données pour l'indicateur des cantons concernés.

Mäder 2016) : l'agriculture, la construction, l'hôtellerie et l'économie domestique (services dans les ménages privés). Nous laissons de côté le secteur non régulier que constitue le domaine des actes criminels contraints, comme la revente de drogue, le cambriolage ou le vol.

Dans le cadre de l'appréciation des risques, nous postulons que dans les quatre secteurs précités, il y a toujours une certaine part de rapports de travail teintée d'abus voire d'exploitation, même s'ils sont majoritairement conformes (cf. Mattmann et al. 2017). Nous en déduisons l'hypothèse que la taille de ces secteurs, mesurée au nombre de places de travail dans le canton, a une influence sur le risque de traite (à des fins d'exploitation du travail). La statistique de l'OFS sur la structure d'entreprise renseigne sur le nombre de personnes par canton employées dans l'agriculture, dans le secteur de la construction, ainsi que dans l'hébergement et la restauration (que nous incluons dans l'hôtellerie)³⁰. La statistique des entreprises ne fournit aucun chiffre sur les emplois dans les ménages privés. Il s'agit là en effet d'un secteur très isolé et inaccessible, sur lequel il y a peu d'informations statistiques ; le nombre d'employé·e·s domestiques privés en Suisse n'est pas connu. La tentative de quantifier grossièrement l'économie souterraine dans les cantons à travers les sites de petites annonces est malheureusement restée largement sans succès (cf. chapitre II.2.3), si bien que l'analyse de risques ne peut pas prendre ce secteur en compte explicitement. Toutefois, on estime que dans le domaine de l'économie domestique, la taille de ce champ d'activité dépend pour l'essentiel de la taille de la population et ne varie pas en fonction de la structure économique des cantons comme dans le cas d'autres secteurs tel que l'agriculture (cf. chapitre II.1.2).

À partir de la statistique de l'OFS, on peut donc calculer le nombre relatif de personnes employées dans les trois secteurs concernés (agriculture, construction et hôtellerie), en divisant le nombre d'employé·e·s par le chiffre de la population active. Du fait de cette pondération par la taille de la population active totale, les petits cantons à caractère plutôt rural se distinguent par des valeurs en partie très élevées surtout dans l'agriculture. Ces valeurs signifient donc que le secteur correspondant tient une place importante dans ces cantons, proportionnellement à la population active (en valeur absolue, le nombre d'employé·e·s reste naturellement largement plus faible que dans les cantons à forte population). Par rapport à la population active totale (et par ordre décroissant), le secteur agricole est particulièrement important dans les cantons AI, JU, OW et UR, le secteur de la construction dans les cantons TI, AI, GR et GL et le secteur de la gastronomie dans les cantons GR, VS, TI et UR.

Ces trois indicateurs, qui servent à estimer le risque dans le domaine de l'exploitation du travail, focalisent l'attention non pas sur les cantons très peuplés à caractère fortement urbain, mais plutôt sur les cantons ruraux peu peuplés. Ils permettent de prendre en compte les facteurs de risque spécifiques liés à la situation structurelle de ces cantons dans l'analyse générale. Toutefois, il faut souligner à nouveau dans ce contexte que la présente étude estime le risque *relatif* de traite et ne tient pas compte du fait que le risque de traite *absolu* est évidemment toujours plus élevé là où de nombreuses personnes vivent et travaillent.

2.4. Digression : rôle des médias numériques dans la traite des êtres humains et lutte anti-traite

En parallèle et en complément de la problématique principale de cette étude relative aux efforts et au risque de traite dans les cantons suisses, nous nous sommes aussi intéressés à la question du

³⁰ Nombre de personnes employées dans l'agriculture (01), la construction (41), l'hébergement (55) et la gastronomie (56) selon l'OFS, STATENT, 2016.

rôle des médias numériques dans ce contexte. On distingue trois niveaux, qui sont présentés ci-après suivant les conclusions d'études sélectionnées sur le sujet.

Tout d'abord, le rôle des médias numériques dans la traite des êtres humains nous intéresse du point de vue sociologique. Si l'on en croit la littérature spécialisée et les entretiens avec les expert·e·s, les criminel·le·s et les victimes entrent en contact sur Internet dans une partie des cas, ce qui reflète l'évolution de la société dans son ensemble, dans laquelle la communication digitale a pris le relais de la communication analogique ou directe dans maints domaines. Par exemple, les petites annonces, qui représentent une forme de mise en contact entre offre et demande, sont aujourd'hui publiées plutôt sur les plates-formes en ligne que dans la presse. En outre, un rôle important est aujourd'hui dévolu aux réseaux sociaux, qui permettent à de nombreuses personnes d'être reliées entre elles virtuellement. Un exemple représentatif de cette prise de contact à travers les réseaux sociaux est la méthode du *loverboy*. Les expert·e·s confirment que ce stratagème passe presque toujours par le contact numérique. Dans l'ensemble, il ne s'agit pas vraiment d'un phénomène « nouveau », le *loverboy* use de techniques de recrutement bien connues, visant à instaurer une relation de dépendance sur la base de fausses promesses (d'amour), de tromperies et de chantage. Selon les expert·e·s, les criminels ont très souvent recours à de fausses promesses d'amour ou à des relations amoureuses feintes pour recruter en particulier des travailleuses et des travailleurs du sexe en provenance d'Europe de l'Est. De telles approches de prise de contact et de recrutement se retrouvent aussi bien dans le cadre de la traite transfrontière que dans celui de la traite entre personnes vivant et résidant en Suisse.

Quand bien même la prise de contact sur Internet est aussi couramment pratiquée dans la traite transfrontière avec recrutement à l'étranger, les professionnel·le·s font remarquer que les contacts directs dans le réseau familial jouent souvent un rôle important, aussi parce que la population, dans certains pays d'origine, n'a pas accès à une large couverture Internet ni aux appareils correspondants. Ainsi, le recrutement de jeunes femmes destinées à la prostitution se fait souvent par l'entremise de personnes ayant part au commerce de la traite, qui agissent dans les pays d'origine des futures victimes où ils abordent directement les victimes ou leurs familles. La méthode du *loverboy* peut aussi être échafaudée à partir d'un contact direct dans le pays d'origine, comme dans un cas récemment porté devant le tribunal dans le canton de VD³¹.

Certains signes montrent que les criminel·le·s se servent des plates-formes numériques, en partie légales et « neutres », pour diffuser leur offre à la clientèle. Ainsi, dans les cantons TI et VD, on connaît des cas de prostitution forcée dans des appartements loués sur *Airbnb*. Même le sondage auprès des corps de police fournit des indices laissant penser que la prostitution (en particulier celle qui n'est pas annoncée) est de plus en plus pratiquée dans des appartements loués³². Selon les professionnel·le·s, il est tout à fait plausible que l'utilisation (ou la création) de plates-formes de rencontres à des fins de traite s'intensifie à l'avenir et doit donc être davantage ciblée par la police. Il ne faut pas oublier pour autant l'exploitation sexuelle qui se déroule directement sur les médias numériques, par ex. sur des chats en direct, un phénomène de plus en plus fréquent selon les ONG spécialisées.

³¹ Cf. par ex. article de presse dans *24Heures* : www.24heures.ch/vaud-regions/lausanne-region/lausanne-deux-ans-prison-loverboy/story/20210994 (21.4.2020).

³² Selon les indications des corps de police cantonaux et des ONG interrogés, la grande majorité des travailleuses et travailleurs du sexe travaille en espace fermé (dans des établissements et des appartements), la prostitution de rue étant rare.

La lutte contre la traite des êtres humains doit s'adapter aux évolutions de ce phénomène, c'est pourquoi les médias numériques ont de plus en plus d'importance aussi pour ce qui est de la répression. Des sources Internet peuvent fournir des informations précieuses dans le cadre de contrôles (de police). Le sondage nous a appris que de nombreux corps de police mènent des contrôles sporadiques sur les sites Internet (cf. chapitre III.1.4). Il peut s'agir de sites Internet spécifiques à l'industrie du sexe, mais aussi de sites généraux de petites annonces, à travers lesquels des vendeur·euse·s et des acheteur·euse·s de biens et de services entrent en contact. Ainsi, la police peut par exemple contrôler aléatoirement des annonces recherchant du personnel de maison ou des services sexuels. Elle vérifie surtout les annonces qui recherchent explicitement de jeunes travailleuses et travailleurs du sexe, ou qui s'adressent explicitement aux frontaliers et aux frontalières, comme l'a par ex. rapporté le canton TI. Selon les professionnel·le·s interviewés, le fait que plusieurs annonces différentes renvoient au même numéro de téléphone est un indicateur de liens potentiels avec la traite d'êtres humains (sur les indicateurs correspondants, cf. Volodko et al. 2019). Le contrôle de l'espace numérique semble aussi faire l'objet d'une attention accrue de la part des organes d'évaluation internationaux : une représentante du comité GRETA a mentionné lors d'une conférence qu'à la prochaine ronde d'évaluation, l'accent devra être davantage mis sur des contrôles proactifs, c'est-à-dire aussi en l'absence de signalement, de sites Internet par la police, agissant comme des « patrouilles en ligne ».

Les sources Internet sont aussi importantes pour les ministères publics, notamment dans le cadre d'enquêtes (secrètes) et à titre de fourniture de preuves sous la forme de l'empreinte numérique laissée par les auteur·e·s sur Internet. Un expert de la police a raconté qu'en cas de contact entre auteur·e et victime sur *Facebook*, la police demande aux exploitants du site de lui fournir des renseignements sur la véritable identité de l'auteur·e. Dans certains cas, la justice a utilisé des tchats *Whatsapp* à titre de preuve. Dans les faits, les professionnel·le·s rapportent que les victimes sont souvent contrôlées et « télécommandées » par les auteur·e·s à travers des moyens de communication numériques. Une étude récemment publiée montre qu'aujourd'hui déjà, on utilise parfois des moyens de preuve numériques dans des procès pénaux, mais que les procureur·e·s voient encore une marge de développement considérable dans ce domaine (CSDH 2020).

Non seulement les acteurs de la poursuite pénale, mais aussi les chercheur·euse·s tentent de mettre à profit les sources Internet à des fins empiriques, suivant en cela l'évolution du phénomène. Le chapitre I.3.3 se penche sur quelques publications qui suivent des approches thématiques et méthodologiques correspondantes. La présente étude a également tenté d'analyser empiriquement les petites annonces sur la plate-forme en ligne *Anibis*. L'objectif consistait à obtenir des informations quantitatives sur le marché du travail informel dans le domaine de l'économie domestique, un domaine où les données sont particulièrement minces du côté de la statistique officielle. L'équipe de recherche a exploré et analysé le nombre de petites annonces dans la catégorie « personnel domestique », ainsi que dans la catégorie « hôtel et restaurant ». Les recherches et les offres ont été comptées par canton à des jours de référence séparés par des intervalles de deux ou trois mois³³.

Ce relevé manuel a montré de notables différences dans le nombre de recherches et d'offres selon les cantons. Dans l'ensemble, le nombre de recherches est clairement corrélé au nombre d'offres, quoiqu'en Suisse, les recherches soient environ deux fois plus nombreuses que les offres. Le canton VD se détache nettement par des valeurs extrêmement élevées, tant en ce qui concerne les offres et les recherches pour du personnel de maison que celles pour du personnel d'hôtel et de

³³ Comptage les 3.7.2019, 12.9.2019 et 1.11.2019.

restaurant³⁴. Généralement, les valeurs des cantons francophones sont plus élevées que celles de Suisse alémanique et du Tessin, aussi par rapport à la taille de la population. Interrogés, les administrateurs du site Internet nous ont répondu qu'*Anibis* est davantage utilisé en Suisse romande qu'en Suisse alémanique. Au vu de ce décalage, les données n'ont finalement pas pu être utilisées pour l'analyse de risques dans le cadre de la présente étude. Il convient toutefois de relever le grand potentiel empirique des sources Internet, sur le plan pas uniquement quantitatif, mais aussi qualitatif : outre le nombre d'annonces mises en ligne, leur contenu présente aussi un grand intérêt pour la recherche sur l'économie parallèle et les abus potentiels dans ce domaine (Lair et al. 2016).

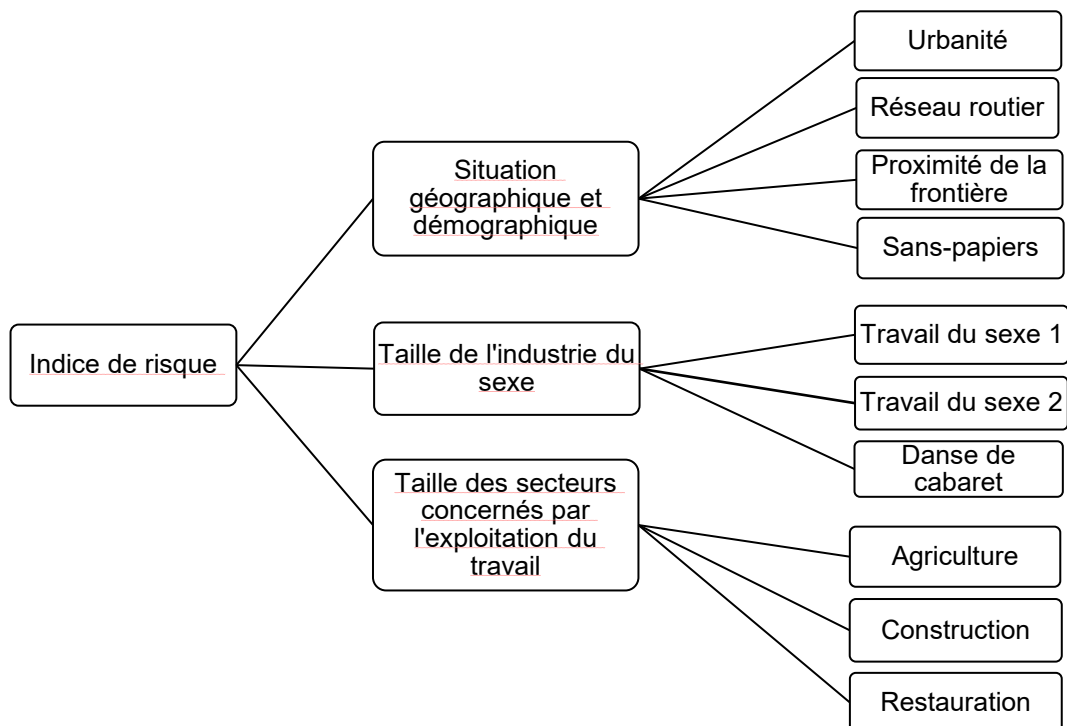
2.5. Résumé sous la forme d'un indice de risque

Comme mentionné, l'appréciation du risque de traite des êtres humains dans les différents cantons repose nécessairement sur une série de postulats et de valeurs estimées selon certaines hypothèses. Dans ces circonstances, il est évident que toute quantification du risque de traite doit être interprétée avec prudence. Sous ces prémisses, calculer le risque à l'aide d'une série d'indicateurs peut néanmoins présenter un intérêt du point de vue empirique. Ce calcul permet de remettre en question des idées préconçues sur le risque structurel d'un canton et de pondérer les facteurs par une prise en compte systématique de la taille de la population. En miroir de l'analyse des efforts cantonaux, nous pouvons ainsi obtenir une appréciation nuancée des situations cantonales qui tient aussi compte des facteurs contextuels (cf. chapitre IV et notamment fig. 9).

L'indice de risque global est composé de trois sous-domaines : les configurations démographiques et géographiques (quatre indicateurs, cf. chapitre II.2.1), la taille relative de l'industrie du sexe (deux indicateurs, cf. chapitre II.2.2) et la taille relative des secteurs de l'exploitation du travail (trois indicateurs, cf. chapitre II.2.3). Cette répartition permet de considérer séparément les différents domaines de risque. L'indice général constitue une valeur moyenne tirée des trois indices partiels et non des dix indicateurs individuels, sinon le risque généré par la situation géographique et démographique compterait davantage que celui des domaines spécifiques d'exploitation, puisqu'il est lié à un plus grand nombre d'indicateurs (cf. fig. 1 et annexe 1).

³⁴ Presque la moitié des petites annonces recensées aux trois jours de référence concernent le canton VD (1307 sur 2840 petites annonces dans le domaine du personnel de maison : 1046 sur 2086 petites annonces dans le domaine de l'hôtellerie et la restauration). Le canton GE suit loin derrière avec respectivement 719 et 274 petites annonces.

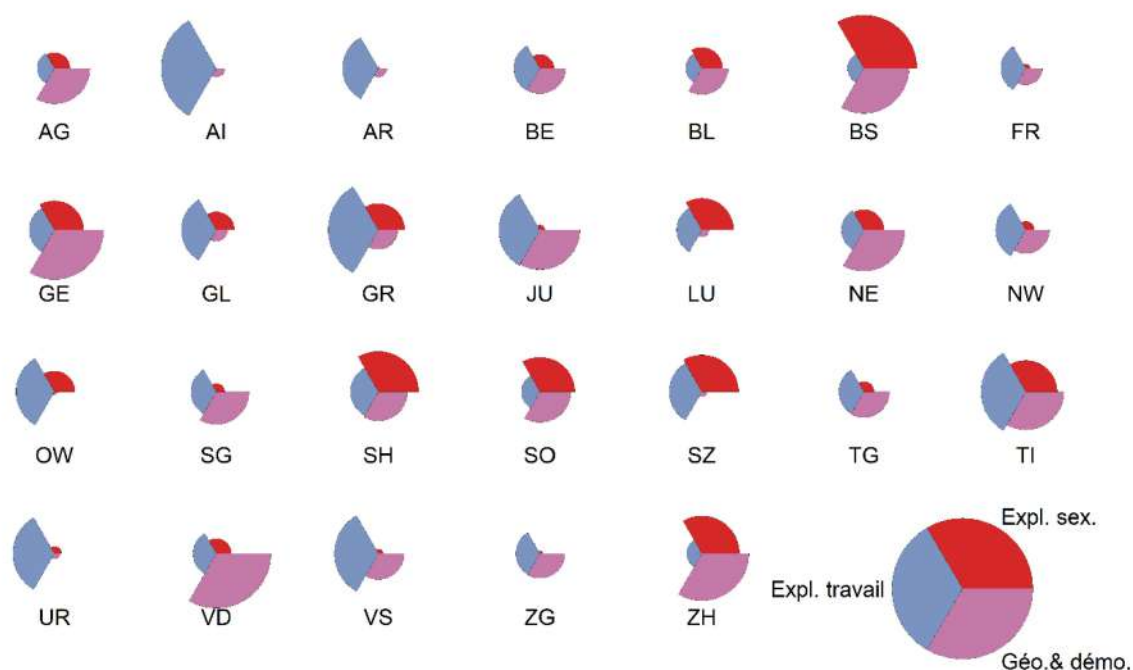
Fig. 1 : Composition de l'indice de risque



Source : schéma créé par les auteur·e·s.

Considérons la situation des cantons tout d'abord en fonction des trois domaines de risque. La structure géographique et démographique apparaît comme le facteur de risque principal dans les cantons comptant de grandes villes ou de vastes zones d'habitation urbaines comme BS, GE, VD et ZH. Parmi ces cantons, BS et ZH présentent également une grande industrie du sexe par rapport à la taille de la population. En outre, la situation de risque dans les cantons LU, SH, SO et SZ est déterminée massivement par la taille de leur industrie du sexe. Quant aux branches concernées par l'exploitation du travail, il y a une situation de risque dans tous les cantons à caractère rural ou ceux à forte croissance et touristiques. En conséquence, les cantons AI, AR, GL, GR, OW, TI, UR et VS, et, dans une moindre mesure, BE, FR, JU et LU présentent surtout un risque d'exploitation du travail, qui, selon les cantons, est plutôt dû au secteur agricole (AI, AR, JU, OW, UR), au secteur de la construction (AI, GL, GR, TI) ou à celui de la gastronomie (GL, GR, UR, TI, VS).

Fig. 2 : Risque relatif de traite des êtres humains selon les domaines de risque



Source : calculs et schéma réalisés par les auteur·e·s.

Il importe ici de souligner à nouveau l'importance de pondérer le risque par la taille de la population active. Alors que le risque absolu est conditionné par la taille de la population du canton et la reflète dans une large mesure, le risque relatif montre la situation en neutralisant cette influence. En conséquence, les cantons à forte population ont tendance à présenter un risque absolu plus élevé que les cantons faiblement peuplés, mais un risque relatif qui n'est pas nécessairement plus élevé. Ce phénomène est illustré à la fig. 1 dans le cas du canton BE : considéré dans l'absolu, le risque y est élevé, et il y est modéré si on le considère en valeur relative. Un autre exemple est le canton SH, où, à l'inverse, le risque absolu est modéré, mais celui relatif élevé. D'après nos calculs pour la présente étude, d'autres cantons présentent un risque modéré aussi bien absolu que relatif (AI, AR, NW, OW, UR, ZG) et d'autres encore un risque absolu et relatif élevé (GE, GR, TI, VD et ZH).

Tableau 1 : Risque absolu et relatif de traite des êtres humains

	Risque modéré	Risque moyen	Risque élevé
Risque absolu	AI, AR, GL, NW, OW, SH, SZ, UR, ZG	BL, BS, FR, JU, LU, NE, SO, TG	AG, BE, GE, GR, SG, TI, VD, VS, ZH
Risque relatif	AI, AR, BL, FR, NW, OW, TG, UR, ZG	AG, BE, GL, LU, SG, SO, SZ, VS	BS, GE, GR, JU, NE, SH, TI, VD, ZH

Source : calculs des auteur·e·s. Remarque : répartition des cantons en trois groupes de 9, 8 et 9 cantons, correspondant à leur position dans le classement selon l'indice de risque absolu et relatif, par ordre *alphabétique* au sein des groupes (cellules).

Pour conclure, on rappellera que certains facteurs de risque spécifiques au canton ont parfois été ignorés dans la présente analyse ou que d'autres au contraire ont été surévalués dans le contexte de certains cantons. Enfin, il est incontestable qu'en réalité, l'intensité des efforts de lutte influence aussi le risque de traite dans un canton, ce dont il n'a toutefois pas été tenu compte dans notre analyse de manière à pouvoir se livrer à une comparaison du risque et des efforts de lutte.

III. APPROCHES CANTONALES EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

1. Le dispositif : mesures institutionnelles

Afin d'examiner en détail les dispositifs cantonaux de lutte contre la traite des êtres humains (cf. chapitre I.2), la présente étude s'appuie principalement sur l'enquête réalisée par questionnaire auprès des représentant·e·s des cantons (président·e·s des tables rondes cantonales et autres responsables), des procureur·e·s spécialisés, des corps de police cantonaux (et municipaux sélectionnés) et des organisations non gouvernementales spécialisées qui accompagnent les victimes de traite (cf. chapitre I.4.2). Les documents mis à disposition par les cantons ont également été pris en compte. Malgré un éventail relativement large d'acteurs questionnés et de sources retenues, l'analyse qui suit repose essentiellement sur les déclarations d'individus, en particulier celles des représentant·e·s cantonaux. Dans la seconde partie, afin d'atténuer le poids de déclarations potentiellement teintées de subjectivité, l'analyse globale des efforts anti-traite déployés par les cantons porte sur l'aspect opérationnel du dispositif institutionnel, notamment grâce à la comptabilisation du nombre de cas générés.

Les motivations derrière les efforts de lutte fournis par les cantons peuvent être diverses. Outre le fait que le canton ait été touché par cette forme de criminalité et l'impulsion à agir qui en résulte, les exigences de la Confédération à l'égard des cantons sont aussi à l'origine de ces efforts. En Suisse, la lutte contre la traite relève de la compétence cantonale, la Confédération (représentée ici par fedpol et le SETT) assumant dans ce cadre une fonction de coordination. Avant l'analyse des dispositifs cantonaux, nous commençons par résumer ci-après les obligations internationales de la Suisse et leurs implications au niveau cantonal.

1.1. Digression : sources juridiques et obligations internationales³⁵

Conformément à la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains conclue à Varsovie en 2005 et en vigueur depuis le 1^{er} avril 2013 en Suisse³⁶, il incombe à la Confédération et aux cantons de combattre cette criminalité dans le cadre de leurs compétences. La Suisse s'engage ainsi à appliquer des mesures appropriées pour prévenir le phénomène, apporter une protection aux victimes, poursuivre pénalement les auteur·e·s et coopérer avec les autres États parties à la Convention.

Dans une perspective de droit international, les obligations s'adressent uniquement à l'État en tant que sujet de droit international public. Ainsi, dans le cas d'un État fédéral, ce dernier est seul responsable sur le plan international du respect de ces obligations légales. La manière dont ces obligations internationales sont mises en œuvre par les entités fédérées (les cantons, voire les communes, dans le cas de la Suisse) relève de la marge de manœuvre de l'État fédéral concerné.

³⁵ La docteure en droit Anne-Laurence Graf a réalisé l'analyse juridique de ce chapitre en français (le texte a ensuite été modifié pour qu'il corresponde à la version allemande).

³⁶ Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, RS 0.311.543

Cependant, selon le droit constitutionnel suisse, les cantons sont tenus de respecter le droit international public tout comme la Confédération (art. 5, al. 4, Cst.³⁷).

Selon la Constitution (art. 5a et 42 Cst.), le principe de subsidiarité règle la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons; la Confédération ne peut agir que pour les tâches qui lui sont attribuées par les dispositions constitutionnelles, les cantons étant compétents dans tous les autres domaines. Dans certains domaines, toutefois, les cantons et la Confédération exercent des compétences communes. C'est notamment le cas dans l'assistance aux victimes. Selon l'art. 124 Cst., « la Confédération et les cantons veillent à ce que les victimes d'une infraction portant atteinte à leur intégrité physique, psychique ou sexuelle bénéficient d'une aide et reçoivent une juste indemnité si elles connaissent des difficultés matérielles en raison de l'infraction ». La Confédération a légiféré dans ce domaine en adoptant la loi sur l'aide aux victimes (LAVI³⁸) et son ordonnance (OAVI³⁹), ainsi que les dispositions correspondantes du code de procédure pénale (CPP)⁴⁰, mais l'exécution du droit fédéral dans ce domaine relève de la compétence des cantons. Cela signifie concrètement qu'une victime (potentielle) de traite d'êtres humains devra s'adresser à un service cantonal chargé d'appliquer la LAVI pour demander une assistance.

En raison de la structure fédérale de la Suisse, certaines obligations résultant de la Convention relèvent donc en partie de la compétence des cantons, bien qu'au regard du droit international seule la Confédération engage sa responsabilité internationale en cas de violation. S'agissant par exemple de l'obligation d'apporter une assistance aux victimes (potentielles) de traite, il revient au cantons de s'assurer que la mise en œuvre de la LAVI est conforme à l'art. 12 de la Convention. Et cela bien que le droit fédéral puisse en lui-même constituer un obstacle à la prise en charge de certaines victimes, par exemple lorsque l'infraction s'est produite à l'étranger et non en Suisse comme l'exige la LAVI⁴¹.

Liée à l'obligation d'assistance aux victimes, l'obligation préalable d'identification des victimes (potentielles) de traite conformément à l'art. 10 de la Convention incombe également aux structures cantonales, dans la mesure où il n'existe pas de procédure nationale en la matière en Suisse. Cette obligation d'identification revient aux autorités les plus susceptibles d'être en contact avec des victimes⁴² et s'accompagne explicitement d'une autre obligation pour les autorités, à savoir celle de coopérer entre elles ainsi qu'avec des organisations non gouvernementales engagées dans l'assistance aux victimes (art. 10, al. 1 et 2, de la Convention). Une obligation de collaboration avec la société civile existe aussi dans les domaines de l'aide et de l'assistance aux victimes (art. 12, al. 5, de la Convention).

Selon l'interprétation du GRETA⁴³ des art. 5⁴⁴ et 35 de la Convention pour la Suisse, l'obligation pour les différents acteurs (y compris ceux de la société civile) de coopérer afin de lutter contre la

³⁷ Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.), RS 101

³⁸ Loi sur l'aide aux victimes (LAVI), RS 312.5

³⁹ Ordonnance sur l'aide aux victimes (OAVI), RS 312.51

⁴⁰ Code de procédure pénale (CPP), RS 312.0

⁴¹ Art. 3 LAVI

⁴² Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, Série des traités du Conseil de l'Europe n° 197, § 129 (version originale en français et en anglais)

⁴³ Groupe d'experts qui, conformément à l'art. 36 de la Convention, surveille sa mise en œuvre dans les États signataires.

⁴⁴ L'art. 5, al. 1, de la Convention impose aux États de prendre « des mesures pour établir ou renforcer la coordination au plan national entre les différentes instances chargées de la prévention et de la lutte contre la traite

traite concerne également les cantons. Dans son deuxième rapport d'évaluation de la Suisse (GRETA 2019⁴⁵), il estime par exemple qu'il convient d'inclure, aussi bien au niveau national que cantonal, les syndicats et les autres acteurs non gouvernementaux concernés pour prévenir la traite à des fins d'exploitation du travail.

Selon le rapport explicatif de la Convention, la coopération entre les différents acteurs de la lutte anti-traite peut prendre la forme de « tables rondes », pour autant qu'elles permettent un dialogue régulier entre l'ensemble des acteurs concernés (Conseil de l'Europe 2005 : § 353)⁴⁶. À cet égard, la table ronde constitue un exemple de bonne pratique pour établir des « partenariats stratégiques » avec la société civile, conformément à l'art. 35 de la Convention⁴⁷. D'autres dispositifs sont toutefois possibles pour mettre en œuvre la Convention au niveau cantonal, du moment qu'ils garantissent notamment⁴⁸ l'identification et l'assistance aux victimes, ainsi que la collaboration entre les autorités compétentes et avec les organisations de la société civile.

Dans le cas où un canton ne prendrait pas, au niveau régional, des dispositions pour s'acquitter de ses obligations en vertu de la Convention (notamment pour ce qui est de la coopération en matière d'identification et d'assistance aux victimes), la Confédération pourrait voir sa responsabilité engagée pour non-respect des obligations de droit international. La Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) a en effet tendance à donner un caractère justiciable aux obligations de la Convention à travers l'interdiction de l'esclavage, de la servitude et du travail forcé inscrite à l'art. 4 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), et à soumettre ces infractions à sa juridiction (Frei 2017). De ce fait, la possibilité d'une condamnation de la Suisse par la Cour n'est pas à considérer comme purement théorique.

Conformément à la pratique et à la doctrine, la Confédération pourrait se baser dans le cas d'espèce sur sa compétence en matière d'affaires étrangères (art. 54 Cst. ; Aubert et Mahon 2003 : 463 ; Biaggini 2017 : 590)⁴⁹ afin d'inscrire dans une loi fédérale l'obligation pour les cantons de mettre en place un mécanisme cantonal leur permettant de s'acquitter des obligations qui leur incombent en matière de lutte anti-traite. À cet égard, la compétence de la Confédération pour faire respecter le droit international public (ici, la Convention du Conseil de l'Europe) ne remettrait nullement en cause la compétence des cantons dans les domaines précités. La compétence de la Confédération ne viserait qu'à prévenir la violation d'un traité international.

des êtres humains en impliquant le cas échéant des organisations non gouvernementales ou d'autres organisations éligibles et parties de la société civile » (art. 5, al. 6).

⁴⁵ 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, §§ 69 et 71

⁴⁶ Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, Série des traités du Conseil de l'Europe n° 197 (texte original en français et en anglais)

⁴⁷ L'art. 35 prévoit ce qui suit : « Chaque Partie encourage les autorités de l'Etat, ainsi que les agents publics, à coopérer avec les organisations non-gouvernementales, les autres organisations pertinentes et les membres de la société civile, afin d'établir des partenariats stratégiques pour atteindre les buts de la présente Convention ».

⁴⁸ Il est à noter que d'autres obligations découlant de la Convention relèvent également de la compétence (juridique et opérationnelle) des cantons, telles que l'octroi d'une autorisation de séjour sur le territoire suisse durant le délai de rétablissement et de réflexion d'au moins 30 jours, lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'une personne est victime de traite d'êtres humains (art. 13 de la Convention).

⁴⁹ Traduction libre : « Responsabilité de la Confédération : même lorsque l'exécution sur le territoire national incombe aux cantons, la Confédération demeure responsable en droit international du respect des obligations par la Suisse. Elle doit par conséquent veiller à l'exécution correcte par les cantons des obligations de droit international public. En dernier recours, la Confédération doit être en droit de fixer elle-même les règles nécessaires si besoin est en remplacement (mesures de remplacement en tant qu'éléments de la surveillance fédérale, art. 49, al. 2, Cst. [...]) » (Biaggini 2017 : 590).

1.2. Conditions et coopération

Sur le plan international, l'approche dite des « quatre P » oriente la lutte contre la traite des êtres humains. Elle repose sur quatre principes clés : prévention (*prevention*), poursuite (*prosecution*), protection (*protection*) et partenariat (*partnership*). L'analyse qui suit s'articule globalement autour de ces domaines centraux tout en suivant un autre ordre, puisqu'elle aborde dans un premier temps les dispositifs cantonaux en s'intéressant à leur cadre institutionnel et aux acteurs impliqués.

Pour garantir et faciliter les *partenariats* entre les différents acteurs, les cantons organisent depuis plus d'une décennie des tables rondes de lutte contre la traite avec le soutien de la Confédération. Ces tables rondes ont d'abord servi à élaborer pour les cantons concernés des mécanismes de protection et de coopération ou des conventions de coopération, qui définissent de manière contraignante les procédures et les compétences en matière de gestion des cas (suspects) de traite. Au moment où l'enquête a été réalisée (en septembre 2019), une table ronde contre la traite et un mécanisme de coopération correspondant existaient dans 18 des 25 cantons répondant (il manquait NW) ; LU a quant à lui déclaré disposer d'une table ronde mais pas d'un tel mécanisme. Selon leurs propres indications, AI, AR, GL, GR, JU, SH et UR ne disposaient ni d'une table ronde ni d'un mécanisme de coopération⁵⁰. Toutefois, AI a dit prévoir la mise en place d'une table ronde institutionnelle et GR a précisé que le sujet était en discussion.

Les cantons BE (en 2000), ZH (en 2002) et LU (en 2003) ont été les premiers à mettre en place des tables rondes, avant que cela ne devienne une recommandation générale de la Confédération lors de la publication en 2005 d'un guide pratique en la matière par le SCOTT de fedpol (remplacé aujourd'hui par le SETT). Ce fut ensuite au tour de 8 autres cantons : OW (2005), SG (2006), BL (2007), FR (2008), SO (2008), VD (2008), BS (2009) et SZ (2009). Les résultats de l'enquête montrent que des réunions relativement spontanées entre acteurs engagés sont à l'origine de nombreuses tables rondes cantonales (en particulier celles de BE, BS, LU, SG, SO et ZH), qui se sont ensuite élargies et officialisées. Derrière l'initiative, il y avait souvent des acteurs de la société civile dont le travail était centré sur les victimes, mais parfois aussi des acteurs de la poursuite pénale.

Dans d'autres cantons, la création des tables rondes résulte plutôt d'une décision gouvernementale, ce qui a dès le début légitimé leur existence sur le plan politique et a rendu la coopération contraignante. C'est le cas de BL, NE, SZ et TI. Certaines tables rondes ayant vu le jour de manière beaucoup plus progressive – et selon une approche ascendante, dite *bottom-up* – ont été vraiment officialisées ultérieurement (BE, GE et VS) ; ce qui ne s'est toutefois pas produit entièrement à ZH. Ainsi, les tables rondes ont été mises en place sur la base d'une décision gouvernementale ou par voie de circulaire dans 7 cantons et sont ancrées dans une loi ou dans un acte dans 4 autres cantons (FR, NE, ainsi que GE et TI, qui disposent tant d'une décision gouvernementale que d'une base juridique).

Les méthodes de travail varient d'une table ronde à une autre. Les séances ont le plus souvent lieu 1 fois par an (12 cantons), plus rarement 2 à 3 fois par an (6 cantons), et poursuivent différents objectifs : les principaux et les plus unanimes étant l'amélioration de la coopération entre les diffé-

⁵⁰ GR indique que la police et le ministère public disposent de collaborateurs spécialement formés, qui échangent entre eux et avec d'autres acteurs, si bien qu'une table ronde peut être mise sur pied pour des cas individuels. Le canton considère ce dispositif comme un mécanisme de coopération, mais cela ne correspond pas à la définition plus étroite de ce terme qui a été adoptée dans la présente étude à des fins de comparaison. Nous savons d'autres sources que NW, qui n'a pas participé à l'enquête, ne dispose pas pour l'instant d'une table ronde.

rents acteurs, l'échange général d'expériences et, dans un nombre moindre de cantons, la « discussion » de la stratégie anti-traite. Une telle stratégie n'est cependant « fixée » par la table ronde que dans la moitié des cas (9 cantons) et rares sont les cantons indiquant y élaborer des prises de position politiques. La forme des tables rondes varie également d'un canton à l'autre, mais aussi au fil du temps et en fonction des différentes présidences. Cela dit, elles ont toutes pour but premier la coordination et l'échange général d'informations. Le fonctionnement de la collaboration est défini en leur sein sous la forme d'un mécanisme de coopération. Les séances permettent ainsi le plus souvent de discuter de la stratégie générale avant tout. Les échanges autour de cas particuliers ont plutôt lieu de manière ad hoc dans le cadre du mécanisme de coopération ou dans un contexte bilatéral.

Outre les tables rondes, il convient de noter que 7 cantons disposent également de groupes de travail thématiques, qui examinent de manière plus approfondie certaines formes d'exploitation et parfois des cas particuliers également. Dans le canton de ZH, il existe même une seconde table ronde « opérationnelle » ainsi que des sous-groupes mis sur pied de manière flexible en fonction des besoins.

Au-delà de la forme des tables rondes et des modèles institutionnels retenus, des différences sont aussi à noter entre les cantons concernant le cercle des acteurs prenant part à la coopération. L'enquête a permis d'établir pour tous les cantons quels acteurs sont représentés dans les tables rondes ou chargés de la lutte anti-traite. Les résultats montrent que les cantons *ne* disposant *pas* de tables rondes officielles impliquent parfois aussi un large éventail d'acteurs. Dans tous les cantons ayant participé à l'enquête (dotés ou non de tables rondes) sans exception, la police cantonale, le ministère public et l'autorité en charge de la migration contribuent à la lutte contre la traite. L'aide aux victimes y prend aussi part dans presque tous les cantons (23). La participation fréquente des autorités du marché de l'emploi (18 cantons avec ou sans table ronde) est à considérer comme résultant certainement d'une plus grande conscience de formes d'exploitation autres que sexuelles, et donc comme une nouvelle évolution. Il est à cet égard surprenant qu'aucun canton n'ait officiellement inclus de syndicats (à l'exception de certains groupes de travail spécifiques se consacrant à cette thématique, par exemple, à GE)⁵¹. Outre les acteurs gouvernementaux régulièrement représentés et la poursuite pénale, d'autres acteurs centrés sur les victimes prennent part à la collaboration interdisciplinaire dans bon nombre de cantons : 13 mentionnent des services sociaux et des ONG, 11 des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) et 6 des services de santé et des bureaux de l'égalité. Rares sont les cantons intégrant le corps des gardes-frontière ou une organisation religieuse, ou ayant indiqué d'autres acteurs tels que l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), des services chargés de l'intégration ou de l'asile et des services psychologiques. Le SETT participe aux séances de 12 tables rondes cantonales⁵², tel que parfois précisé par les répondant-e-s des cantons concernés.

La dernière question d'importance est celle du financement de la lutte anti-traite, sur lequel nous ne disposons que de peu d'informations. Pour l'essentiel, celui-ci est assumé par les cantons ou par les institutions cantonales dans le cadre de leurs missions générales. Les cantons peuvent

⁵¹ L'implication d'associations patronales, comme autre partie du partenariat social, n'a pas été mentionnée dans le questionnaire d'enquête, pas même sous *Andere/Kommentare* (Autres/commentaires). Les réponses à une question distincte concernant les projets ou les programmes avec le secteur privé (cf. chap. III.1.5) suggèrent également que ces acteurs ont jusqu'à présent été peu impliqués dans la lutte contre l'exploitation et la traite des êtres humains.

⁵² BE, BL, FR, GE, LU, NE, SG, SO, TI, VD, VS, ZH.

cependant demander le cas échéant des soutiens financiers à la Confédération pour l'accompagnement et l'hébergement des victimes ou pour des mesures de sensibilisation spécifiques. Dans le questionnaire, il est demandé aux cantons s'ils mettent à disposition un financement spécifique pour des activités extraordinaires de lutte contre la traite. Très peu de cantons y ont répondu par l'affirmative, la plupart faisant référence à des subventions destinées aux ONG spécialisées actives sur leur territoire.

1.3. Perfectionnement et spécialisation

La question se pose de savoir dans quelle mesure les collaborateur·trice·s des institutions ou des organisations cantonales impliquées dans la lutte contre la traite ont une formation spécifique dans ce domaine. Les informations recueillies grâce au questionnaire nous renseignent sur l'étendue de la sensibilisation ou des formations continues dont ont bénéficié les institutions concernées. Dans 17 cantons, les membres des services de police ont suivi une formation ou un perfectionnement ; cela était également le cas dans 13 et 12 cantons respectivement pour les collaborateur·trice·s du ministère public, de l'aide aux victimes et des autorités en charge de la migration. Dans seulement 3 à 6 cantons, les services de santé, les services sociaux, les autorités du marché de l'emploi, les ONG, les corps de police communaux ou municipaux et les syndicats avaient aussi reçu des formations. Le personnel des APEA, du corps des gardes-frontière et des bureaux de l'égalité n'a assisté à des cours de perfectionnement sur cette thématique dans pratiquement aucun canton. Nous constatons que la formation continue est particulièrement étendue à FR, VD, VS et ZH, puisque 7 types d'acteurs, voire plus, y ont été spécifiquement formés.

Il s'agit là des informations dont disposent les personnes ayant rempli le questionnaire (le/la président·e de la table ronde ou une autre personne compétente dans les cantons sans table ronde). Les questions sont formulées de telle manière que ces personnes n'ont pas eu à indiquer *combien* de collaborateur·trice·s dans les différentes institutions ont bénéficié d'un perfectionnement ni quel était l'étendue de ce dernier. Pour compléter le tableau de cet aspect central qu'est la formation continue, nous avons donc tenu compte également des informations sur la participation aux formations continues destinées à la police et aux ministères publics, organisées par la Confédération entre 2014 et 2018. Durant cette période, le nombre total des collaborateur·trice·s des polices cantonales, communales ou municipales et des ministères publics ayant suivi ces formations continues varie entre 0 et 34 pour chaque canton. Selon toute attente, le nombre de participant·e·s est plus élevé dans les cantons densément peuplés. Un groupe de cantons (BS, BE, SG et ZH) se distingue dans l'ensemble par le nombre particulièrement important de collaborateur·trice·s ayant suivi une formation continue (plus de 20), 2 cantons (GE et VD) se situent dans la moyenne (entre 10 et 20 participants) et, dans les cantons restants, seuls quelques collaborateur·trice·s (moins de 7) ont bénéficié d'une telle formation.

Parmi les acteurs particulièrement qualifiés dans ce domaine, il convient de citer les associations et les organisations spécialisées dans l'aide générale aux victimes – actives au niveau cantonal et parfois supacantonal. Contrairement aux services gouvernementaux d'aide aux victimes (au sens de la LAVI), les organisations telles que notamment Astrée, Cœur des Grottes, FIZ, MayDay et Trafficking.ch consacrent une grande partie de leurs activités à la problématique de la traite des êtres humains et disposent pour ce faire d'une grande expérience et d'une vaste expertise, qu'elles transmettent à d'autres acteurs en participant à des tables rondes ou en dispensant des cours de perfectionnement. Leur contribution est présentée plus en détail plus loin au chapitre III.1.5.

L'efficacité de la collaboration est fonction de différents facteurs plus ou moins présents dans les cantons : l'existence d'un mécanisme de coopération officiel et contraignant soutenu par les réunions régulières d'une table ronde ; la légitimité de cette dernière et sa compétence stratégique ; l'inclusion du plus grand nombre possible d'acteurs potentiellement en contact avec des cas de traite ; et l'acquisition intensive par ces acteurs d'une expertise et de compétences spécialisées auprès d'une grande variété d'institutions. Sont ainsi créées les conditions nécessaires pour détecter les cas, accompagner de manière appropriée les victimes et faire que les responsables répondent de leurs actes. Les chiffres cantonaux de la SPC relatifs aux éléments constitutifs d'infraction concernés montrent que les cantons dotés de tables rondes ont tendance à détecter sensiblement plus de cas (cf. fig. 6), ce qui est aussi à mettre en lien avec leur taille. Alors que ces aspects seront de nouveau traités plus loin (chapitre IV), le prochain chapitre se concentre sur les mesures institutionnelles dans le cadre de la poursuite pénale.

1.4. Activité de contrôle et poursuite pénale

Un autre P, celui de la *poursuite* de la traite des êtres humains, renvoie à des activités ayant pour but de détecter les cas (suspects), de mener les investigations correspondantes et de sanctionner pénalement les auteur·e·s. Il est certain que la police et le ministère public sont en première ligne en terme de contrôles et d'investigations, mais quand il s'agit de signaler des soupçons, les acteurs les plus divers peuvent également jouer un rôle important (personnel de santé, inspecteur·trice·s du travail, syndicats, autorités en charge de la migration, travailleur·euse·s sociaux sur le terrain, ONG spécialisées, etc.).

Nous nous concentrons dans ce qui suit sur les stratégies et les activités des autorités cantonales de poursuite pénale – la police et le ministère public –, consultées grâce à des jeux de questions conçus spécifiquement pour elles dans le questionnaire. Nous disposons des réponses des corps de police de 23 cantons et de celles des procureur·e·s spécialisés de 21 cantons (cf. chapitre 1.4.2).

Comme déjà clairement établi plus haut, la grande majorité des corps de police et des ministères publics mentionnent l'existence d'unités et de collaborateur·trice·s spécialisés dans la traite des êtres humains, ayant acquis des connaissances spécifiques dans le cadre de cours de perfectionnement (et dans la pratique), qui se chargent des cas concernés au sein de leur organisation. Selon les réponses au questionnaire, c'est le cas d'environ deux tiers des corps de police et des ministères publics, alors que les petits cantons en particulier (du point de vue démographique) – et quelques fois ceux de taille moyenne – ne disposent pas de collaborateur·trice·s ayant suivi un perfectionnement spécifique, assumant donc de fait la responsabilité en la matière. Ils avancent la plupart du temps que cela ne vaut pas la peine ou ne se justifie pas au regard du faible nombre de cas⁵³.

Personne ne sait mieux que les autorités de poursuite pénale que la traite des êtres humains fait partie des infractions ne pouvant typiquement être détectées que grâce aux contrôles des autorités ; il s'agit d'une criminalité de l'ombre. Cela signifie que les cas suspects ne sont pas signalés de manière spontanée, mais sont décelés moyennant des recherches actives et une observation minutieuse. À l'ère du tout numérique, de nombreux indices révèlent qu'Internet est de plus en plus utilisé pour recruter les victimes. Questionnés sur les dernières évolutions de l'infraction de traite, les acteurs de la poursuite pénale ont à plusieurs reprises mentionné les nouvelles technologies

⁵³ Les données dont nous disposons ne nous permettent pas de déterminer dans quelle mesure et à quelle fréquence les collaborateur·trice·s ont suivi des cours de perfectionnement sur ce thème spécifique.

de communication, qui font constamment évoluer les pratiques de recrutement et les moyens de contrainte ; ils sont nombreux à citer en exemple le phénomène du *loverboy*. Concernant l'utilisation de sources en ligne dans le cadre de contrôles et d'investigations, 16 corps de police sur 23 déclarent y recourir dans leurs recherches, notamment en vérifiant régulièrement des sites proposant des services sexuels ou consacrés aux petites annonces. Ces contrôles relèvent effectivement plutôt du domaine de compétence de la police, ce qu'ont fait remarquer de nombreux ministères publics dans leurs réponses. Néanmoins, 5 des 22 procureur·e·s participants disent utiliser des sources librement disponibles (*open-source*) dans le cadre de leurs enquêtes. L'instrument OSINT (*Open Source Intelligence*) est fréquemment cité tant par les corps de police que par les ministères publics (cf. chapitre I.3.3 et II.2.4 pour des analyses supplémentaires sur le thème des investigations en ligne).

Une question ouverte du questionnaire visait à connaître les stratégies générales des acteurs de la poursuite pénale pour l'identification des victimes et les investigations à leur sujet. De nombreuses autorités de police ont mentionné ici l'importance des activités de contrôle ne découlant pas d'un signalement préalable, notamment dans le milieu de la prostitution ("sensibilisation des acteurs du milieu") mais aussi par exemple sur des chantiers. La qualité de la collaboration avec d'autres acteurs dans ce domaine est aussi fréquemment soulignée. Cette collaboration prend notamment forme lors des *Joint Action Days (JAD)* consacrés à la lutte contre la grande criminalité organisée, mis sur pied par Europol et coordonnés en Suisse par la Police judiciaire fédérale. Outre les corps de police, les ministères publics ont aussi cité à plusieurs reprises ces journées d'action. Ils soulignent par ailleurs « dépendre » des identifications des victimes réalisées par la police. De manière générale, différents services notent la nécessité de ressources supplémentaires pour élaborer une stratégie de poursuite pénale mûrement réfléchie, dont la mise à disposition dépend de la prise de conscience du problème par les instances décisionnelles aux échelons supérieurs.

Les corps de police et les ministères publics estiment que la lutte anti-traite occupe la plupart du temps une place *très secondaire* dans l'échelle de priorités de la politique pénale de leurs cantons respectifs. Dans quelques rares cas, son niveau de priorité est cependant jugé comme *très élevé*. Les avis sont ainsi très polarisés, un niveau de priorité moyen ne semblant exister nulle part. Les réponses de la police et du ministère public dessinent une même tendance à BE et BS (niveau de priorité jugé comme plutôt élevé) ainsi qu'à GR, GL, AG, AI, TG, UR et ZG (niveau de priorité jugé comme faible). Les tendances divergent cependant nettement au sein même des cantons de NE, VD, TI et ZH, ainsi que dans une certaine mesure à SO et SG : alors qu'un acteur considère le niveau de priorité comme élevé, l'autre l'estime comme faible.

Les acteurs de la poursuite pénale voient surtout des obstacles à une lutte anti-traite efficace dans la sensibilisation et la spécialisation encore trop faibles – du personnel judiciaire et des collaborateur·trice·s des services gouvernementaux d'aide aux victimes également –, les difficultés pour obtenir les autorisations permettant des investigations secrètes, la lourdeur globale des procédures pénales relatives à la traite d'êtres humains et le manque général de ressources (humaines). À cela vient s'ajouter une définition légale peu claire des éléments constitutifs d'infraction à l'art. 182 CP, notamment en ce qui concerne l'exploitation du travail, et le fait que les victimes sont très peu disposées à témoigner.

En résumé, nous constatons que l'étroite collaboration avec le large éventail d'acteurs susmentionnés est indispensable pour le succès de la répression de la traite qui relève du domaine de compétence de la police et du ministère public. Au vu de la complexité des éléments constitutifs

d'infraction et des contrôles et investigations dans ce domaine de criminalité, la lutte reste principalement soumise à l'échelle de priorités de la politique pénale et aux ressources mises à disposition.

1.5. Assistance aux personnes touchées

Hébergement, conseil juridique, accompagnement psycho-social et médical, ainsi que protection physique contre des attaques – dénommés collectivement ci-après « assistance aux victimes » – constituent un troisième aspect central de la lutte anti-traite et un autre P, à savoir celui de la *protection*⁵⁴. Les représentant·e·s cantonaux (et ponctuellement des ONG spécialisées) ont été questionnés au sujet des moyens déployés par les cantons pour protéger et assister les victimes. Du côté des acteurs étatiques, c'est l'aide générale aux victimes qui se charge en principe d'assister les personnes touchées en vertu de l'art. 1 LAVI. Dans 21 cantons, cette aide est fournie entièrement ou en partie par des institutions – dont le personnel est *non spécialisé* dans environ la moitié d'entre elles et *spécialisé* dans l'autre moitié. Dans les cantons AG, BE, BS, LU et ZH, des organisations non gouvernementales prennent globalement en charge les victimes, alors que dans d'autres cantons, l'aide aux victimes ainsi que des ONG ou des associations contribuent à fournir cette assistance. Dans la plupart des cantons alémaniques, le projet Makasi du FIZ (centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes), qui est établi à ZH mais a passé un accord de coopération avec 8 autres cantons (AG, BE, BL, BS, FR, LU, SO, TG), fournit un accompagnement rapproché et étendu aux victimes⁵⁵. En Suisse alémanique, quelques cantons collaborent en outre avec l'organisation Trafficking.ch et l'association Teen Challenge est active à GL. Depuis sa création en 2014, l'association Astrée joue un rôle central dans le canton de Vaud en offrant une assistance étendue aux victimes, qui peut aller de leur identification à la promotion de leur intégration socio-économique, de manière similaire au FIZ⁵⁶. A GE, le Centre social protestant (CSP) se charge principalement du conseil juridique, alors que la maison d'accueil pour femmes Cœur des Grottes offre un hébergement aux victimes. L'association MayDay et, dans les cas d'exploitation sexuelle, l'association Belladonna sont les services spécialisés en la matière à TI. Quelques cantons coopèrent aussi (en fonction des cas ou des capacités) avec plusieurs de ces acteurs.

⁵⁴ Selon l'art. 12, al. 1, de la Convention, il s'agit de fournir aux victimes au moins : « a) des conditions de vie susceptibles d'assurer leur subsistance, par des mesures telles qu'un hébergement convenable et sûr, une assistance psychologique et matérielle ; b) l'accès aux soins médicaux d'urgence ; c) une aide en matière de traduction et d'interprétation, le cas échéant ; d) des conseils et des informations, concernant notamment les droits que la loi leur reconnaît, ainsi que les services mis à leur disposition, dans une langue qu'elles peuvent comprendre ; e) une assistance pour faire en sorte que leurs droits et intérêts soient présentés et pris en compte aux étapes appropriées de la procédure pénale engagée contre les auteurs d'infractions ; f) l'accès à l'éducation pour les enfants ».

⁵⁵ Cela comprend l'identification des victimes, l'intervention de crise et l'accompagnement psycho-social également sur de longues périodes, la demande d'un délai de réflexion ou d'une autorisation de séjour pour les cas d'une extrême gravité, l'organisation de l'hébergement (logement protégé), l'organisation d'une aide financière (LAVI ou aide sociale), l'accompagnement dans le cadre de la procédure pénale, la mise à disposition d'un conseil juridique et de personnel médical spécialisés, le soutien à l'intégration en Suisse ou au retour dans le pays d'origine ; cf. <https://www.fiz-info.ch/fr/FIZ-Angebot/Opferschutz-Makasi> (10.06.2020).

⁵⁶ *Astrée* est la seule organisation largement soutenue par l'État et collabore étroitement avec différents services cantonaux et d'autres acteurs. Depuis 2019, elle a considérablement élargi son champ d'activité et son offre d'hébergement, qui comprend aussi des appartements temporaires, et elle accueille désormais aussi des hommes.

Les ONG ou associations spécialisées couvrent un nombre variable d'aspects de l'accompagnement des victimes. En examinant la question de l'hébergement des victimes (présumées), on découvre une large palette de solutions mises en œuvre par les cantons, souvent mobilisées en fonction des cas et combinées entre elles. Près de la moitié des cantons recourent pour héberger les victimes de traite (exclusivement ou non) à des logements protégés ou à des places dans des maisons d'accueil pour femmes, gérées le plus souvent par des organisations non gouvernementales, telles que FIZ à ZH, Astrée dans le canton de VD et Cœur des Grottes à GE. Certaines structures accueillent aussi des victimes masculines ; c'est le cas de Teen Challenge et Trafficking.ch. Seuls 2 cantons (JU et NE) semblent disposer de structures spéciales pour les victimes de sexe masculin. 6 cantons hébergent des victimes dans des chambres d'hôtel, cela dit toujours en association avec d'autres possibilités d'hébergement et plutôt comme une solution provisoire lorsqu'il ne reste aucune place libre ailleurs. Quelques cantons indiquent que des victimes vivent parfois (temporairement) dans des logements pour requérant·e·s d'asile, vraisemblablement lorsqu'elles se trouvent par ailleurs en procédure d'asile.

Du point de vue de la répression, tant la question de l'ouverture d'une procédure pénale que celle relative au droit de séjour sont particulièrement pertinentes. Les cantons emploient différents acteurs pour assister les personnes touchées notamment pour demander un délai de rétablissement et de réflexion, ainsi que pour faire reconnaître les cas d'une extrême gravité. Dans la majorité des cantons (16), l'aide générale aux victimes s'en charge au moins en partie ; dans 13 cantons, il s'agit d'une ONG spécialisée et, dans 10 cantons, du personnel des autorités en charge de la migration (entre autres) ; plus rarement, ce sont les services de conseil juridique ou le personnel de police qui assument cette tâche.

L'octroi d'un délai de rétablissement et de réflexion conformément à l'art. 35, al. 1, OASA (qui du point de vue légal ne constitue pas un titre de séjour, mais seulement une confirmation écrite factuelle d'une tolérance de séjour⁵⁷, autrement dit une protection provisoire contre le renvoi) et d'une autorisation de séjour de courte durée durant la procédure judiciaire en vertu de l'art. 36, al. 1, OASA n'est pas « soumis à approbation » et peut être accordé directement aux personnes concernées par les autorités migratoires cantonales – sans soumission préalable au SEM. Alors que l'autorisation de séjour de courte durée durant une procédure judiciaire n'est logiquement octroyée que si la victime collabore avec les autorités de poursuite pénale, le délai de réflexion vise, comme son nom l'indique, à accorder du temps à la victime pour qu'elle puisse prendre une décision réfléchie à cet égard. L'octroi de ce délai de réflexion ne dépend donc pas sur le plan légal de la volonté à collaborer avec les autorités de poursuite pénale. Ce n'est que lorsque le cas d'une victime de traite reconnue, ne pouvant pas retourner dans son pays d'origine, est considéré d'une extrême gravité (au sens de l'art. 30, let. b, LEI ou de l'art. 36, al. 6, OASA) que la décision cantonale est soumise à l'approbation du SEM (comme les autres cas d'une extrême gravité).

Pour une meilleure compréhension des pratiques en matière d'autorisations, il a été demandé aux représentant·e·s cantonaux quelles étaient les expériences de leur canton en la matière. Les réponses formulées librement à la question ouverte relative aux conditions d'octroi du délai de rétablissement et de réflexion⁵⁸ montrent que cette procédure n'est que rarement utilisée dans de nombreux cantons : plusieurs d'entre eux n'avaient jamais eu de cas ou trop peu de cas pour pouvoir rendre compte d'une pratique. Les réponses de 2 cantons (BS et SG) laissent entendre

⁵⁷ Cf. directive du SEM sur le domaine des étrangers : <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/fr/data/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/weisungen-aug-f.pdf.download.pdf/weisungen-aug-f.pdf> (27.04.2020).

⁵⁸ Il aurait plutôt fallu poser cette question aux offices des migrations, ce qui n'était pas possible dans le cadre de cette étude pour des raisons économiques.

que l'autorisation est la plupart du temps aisément octroyée. La majorité des réponses font référence à la base légale, à la prise en compte de cas particuliers ou aux questions relatives aux procédures et aux compétences. Ainsi, nous avons par exemple appris que BS et FR accordent en général 30 jours de réflexion, VS au moins 30 jours et VD même six mois. Les réponses libres de 3 cantons (AG, SZ et TG) révèlent des exigences élevées – dans 2 cantons (SZ et TG), la coopération avec les autorités ou une procédure pénale déjà ouverte semblait une condition d'octroi de facto.

S'agissant des pratiques cantonales concernant les cas de traite d'une extrême gravité, des tendances similaires se dessinent, ne donnant toutefois pas nécessairement lieu à une pratique cohérente en matière de délais de réflexion au sein d'un canton. Par exemple, AG indique clairement que l'autorisation de séjour pour les cas d'une extrême gravité ne dépend pas de la collaboration préalable de la victime avec les autorités de poursuite pénale. C'est également le cas à FR. SO souligne qu'il est tenu compte de la situation particulière de la victime de traite lors de l'examen de la demande (comme exigé à l'art. 36, al. 6, OASA) et VD fait valoir les effets positifs d'un accompagnement par l'ONG spécialisée *Astrée*. Les réponses de 3 cantons (LU, TG et VS) suggèrent qu'une procédure pénale ouverte constitue une condition de facto à l'autorisation de séjour pour les cas d'une extrême gravité ; ZH constate par ailleurs que la condamnation des auteur·e·s a clairement une incidence favorable sur les demandes d'autorisation déposées par les victimes qui constituent des cas d'une extrême gravité.

Le SEM dispose de statistiques cantonales sur les 3 types d'autorisation ou de tolérance de séjour accordées aux victimes de traite et réalise un sondage annuel auprès des cantons pour connaître le nombre des deux autorisations non soumises à approbation (autorisation de séjour de courte durée et tolérances). Étant donné que certains cantons ne répondent pas à ce sondage chaque année et que le SEM enregistre une valeur de « zéro » pour les réponses manquantes, il n'est pas possible de distinguer une réponse indiquant qu'aucune autorisation n'a été octroyée d'une absence de réponse (le nombre effectif d'autorisations délivrées par quelques cantons est probablement plus élevé). Cela dit, ces statistiques donnent une idée des ordres de grandeur et aident à objectiver en partie les informations fournies par le questionnaire. Dans les données disponibles pour la période de 2014 à 2018, certains cantons (BE,⁵⁹ GE, SO, VD et ZH) se distinguent par un nombre élevé d'autorisations octroyées, notamment de délais de réflexion et de séjours de courte durée durant la procédure judiciaire. Pendant la période d'observation (parfois étendue), ces cantons ont autorisé plus de 20 délais de réflexion (tolérances) ainsi que des séjours de courte durée ; BE et ZH ont en outre autorisé plus de 30 séjours pour des cas d'une extrême gravité. À l'exception de BS, qui a délivré un peu moins d'autorisations mais dont le nombre reste toutefois significatif, tous les autres cantons affichent des chiffres extrêmement faibles.

Les écarts entre les cantons sont très marqués concernant le nombre de séjours autorisés, ce qui peut bien sûr s'expliquer tant par la quantité de cas survenus que par les pratiques en matière d'autorisations. Le processus de conduite *Competo*, introduit dans tous les cantons à titre de norme en 2016, a pour but d'harmoniser la pratique en matière d'octroi d'autorisations de séjour aux victimes de traite. Toutefois, une majorité des cantons (15) ont indiqué n'avoir qu'une expérience limitée, voire aucune expérience, avec cet instrument, car les cas correspondants ne se sont pas présentés et le processus n'a donc pas pu être appliqué. Ainsi, les écarts très marqués entre les

⁵⁹ Pour BE, les statistiques dont nous disposons ne comprennent que les chiffres respectifs des villes de Berne, Bienne et Thoune (en plus de ceux du canton), ce qui s'explique par la structure administrative cantonale. En fait, presque toutes les tolérances et autorisations sont délivrées par la ville de Berne.

cantons quant au nombre d'autorisations délivrées semblent plutôt résulter du nombre de cas survenus que de différences dans l'interprétation des dispositions légales. Parmi les cantons pouvant s'exprimer au sujet de Competo, BE, GE, GL, LU, SO et TG qualifient leur expérience de très satisfaisante, alors que VD et ZH la décrivent comme juste satisfaisante, rapportant des difficultés notamment lorsque les victimes et les faits impliquaient plusieurs cantons, la manière de procéder ayant alors été parfois trop « formaliste ». Une critique similaire a été émise lors d'un entretien avec un expert d'une ONG. Cependant, aucun canton ne dit avoir eu de mauvaise expérience avec ce processus de conduite.

Hébergement protégé, stabilité en matière de droit de séjour et accompagnement adapté à la situation des victimes de traite ne constituent pas seulement des obligations de droit international public, mais sont également un élément clé pour l'efficacité de la poursuite pénale des auteur·e·s – car seules les victimes qui se sentent en confiance sont susceptibles et en mesure de collaborer avec les autorités de poursuite pénale et de procéder à une dénonciation. Le FIZ⁶⁰ indique dans son rapport annuel que les victimes qu'il accompagne sont prêtes à se prêter à une telle collaboration dans 70 à 80 % des cas, un taux qui est inférieur à 10 % sans ce type d'accompagnement (sur la base des déclarations faites par les représentant·e·s de la police questionnés). Comme démontré par Graf et Probst (CSDH 2020) dans une étude récente, les témoignages des victimes sont essentiels pour une éventuelle condamnation pour traite d'êtres humains en Suisse. Outre l'aide générale aux victimes, les organisations non gouvernementales spécialisées jouent un rôle central dans l'accompagnement des personnes touchées. Dans ce domaine, des différences sont à noter entre les cantons pouvant compter sur une collaboration bien rôdée avec une organisation spécialisée et ceux dans lesquels seuls des centres d'aide aux victimes non spécialisés peuvent intervenir. Les ONG spécialisées ayant participé à l'enquête ont majoritairement indiqué que leur travail ne serait reconnu et soutenu que « partiellement » par le canton concerné (choix de réponse moyen) ; une a estimé que c'était absolument le cas et une autre pas du tout. Il existe probablement ici une certaine dissymétrie entre les ONG « exclusivement » axées sur les victimes et les acteurs étatiques, qui sont soumis à différentes contraintes, bien que cela ne compromette apparemment pas de manière significative la coopération avec le canton en matière d'accompagnement des victimes de traite, au vu du faible nombre d'évaluations négatives des ONG (cf. ci-dessus).

1.6. Mesures préventives

Pour éviter que des situations d'exploitation ne puissent se produire, ni se perpétuer ou proliférer, parce qu'elles constituent une option pratique pour des personnes sans scrupules, des mesures préventives sont demandées, qui relèvent du dernier P comme *prévention*. C'est avec cette notion clé à l'esprit que nous essayons de mettre en lumière l'ampleur des efforts fournis par les cantons pour lutter contre la traite des êtres humains et dans quelle mesure cette thématique est présente aux différents échelons.

Une mesure typique de prévention générale pour lutter contre la traite est la sensibilisation de couches de la population aussi larges que possible. Cela comprend des citoyen·ne·s lambda, lesquels ont par exemple contribué à plusieurs reprises dans le passé, en tant que voisin·e·s ou client·e·s attentifs, à détecter et à mettre un terme à des situations d'exploitation – notamment dans des foyers privés ou dans la prostitution (Probst et Efonayi-Mäder 2016 : 84/85). Des mesures

⁶⁰ Rapport annuel du FIZ 2019, p. 9 (en allemand uniquement) : https://www.fiz-info.ch/images/content/Downloads_DE/Publikationen/Jahresberichte/FIZ_Jahresbericht_2019_digital.pdf (12.06.2020).

d'information ou de sensibilisation destinées à un large public ont été mises en œuvre au cours des dix dernières années dans plus de la moitié des cantons (17), dans 10 d'entre eux à plusieurs reprises et dans 7 une seule fois – seuls 6 cantons n'ont mené aucune campagne de sensibilisation. Concrètement, la semaine d'action contre la traite des êtres humains organisée en octobre chaque année était presque exclusivement citée ; c'est aussi dans ce cadre que le bus d'information avec l'exposition itinérante « Ouvrez les yeux! » fréquemment mentionné a sillonné plusieurs cantons⁶¹.

Durant la dernière décennie, de nombreuses interventions politiques sur la traite des êtres humains ont été déposées tant au niveau fédéral que cantonal⁶². Il s'agit là d'un bon indicateur quant à la conscience collective en la matière et à la présence de cette thématique dans les débats politiques publics. L'enquête a permis d'établir pour les différents cantons si des interventions politiques (motions, interpellations, postulats) et/ou des décisions gouvernementales aux niveaux municipal, communal ou cantonal avaient eu lieu au cours des dix dernières années. Cela était le cas dans de nombreux cantons. Dans 10 – tous dotés d'une table ronde –, on a même parfois dénombré de multiples motions, interpellations et autres interventions. BE en comptait 24 au total aux niveaux municipal (parlement de la ville) et cantonal (grand conseil). Des décisions gouvernementales ont été arrêtées dans 10 cantons, dont 6 mentionnaient d'autres interventions également. Presque toutes ces décisions visaient la mise en place de la table ronde et la conclusion de la convention de coopération, parfois inscrites dans la loi (cf. chapitre III.1.2). Les interventions et décisions politiques en matière de traite sont non seulement le signe d'une conscience de l'existence de certaines situations problématiques au niveau cantonal dans ce domaine, mais contribuent certainement aussi à la sensibilisation de large couches de la population lorsqu'elles attirent l'attention du public.

Outre la sensibilisation essentielle de l'ensemble de la population, il importe bien sûr particulièrement de sensibiliser les personnes très susceptibles d'être confrontées à des victimes de traite dans le cadre de leur travail. L'élément constitutif d'infraction et le phénomène de traite sont aujourd'hui bien connus, du moins dans les groupes professionnels concernés – surtout lorsque cela se traduit par de l'exploitation sexuelle. Bien que depuis 2007 le CP inclut également l'exploitation du travail (et le prélèvement d'organes), la vision qui associe cette infraction au marché du sexe semble souvent rester prédominante. Les statistiques de la criminalité existantes suggèrent effectivement que l'exploitation sexuelle prédomine ; elles reflètent cependant ce que les acteurs qui procèdent aux contrôles entendent par traite et à quelles situations ils s'attendent. Dans ce contexte, il était intéressant pour la présente étude d'établir quelles formes d'exploitation autres que sexuelle sont considérées et combattues activement par les cantons – notamment l'exploitation du travail. Selon les observations empiriques, il existe une tendance croissante à l'exploitation du travail, y compris dans des activités criminelles ou illégales. Le GRETA aussi souligne instamment cette évolution et demande de renforcer les efforts de lutte dans ce domaine en Suisse comme à l'étranger (GRETA 2018 : chapitre IX; 2019 : chapitre III.1.b.).

Les retours des représentant·e·s cantonaux laissent supposer une évolution vers une prise en compte plus explicite de la traite à des fins d'exploitation du travail : parmi les 20 cantons ayant

⁶¹ Plus de détails sur le projet « La Suisse contre la traite des êtres humains » mené par différentes organisations partenaires et sur la semaine d'action dans le cadre de la Journée européenne contre la traite des êtres humains (18 octobre) : <https://www.18oktober.ch/fr> (21.04.2020)

⁶² Au niveau fédéral, cf. par exemple l'interpellation 14.3320 d'Yvonne Feri (07.05.2014), l'interpellation 16.3322 de Mathias Reynard (27.04.2016), l'interpellation 18.3527 de Marianne Streiff-Feller (13.06.2018) ou la motion 19.3265 de Marianne Streiff-Feller (21.03.2019).

donné une réponse à la question correspondante, presque tous (19, excepté BL) s'occupent de la traite à des fins d'exploitation sexuelle, 16 de la traite à des fins d'exploitation du travail, 4 de la traite des enfants et 2 autres respectivement de l'exploitation dans des activités illégales ou de la traite à des fins de prélèvement d'organes⁶³. Les 5 autres cantons n'ont pas pu répondre en raison de leur très faible nombre de cas. Bien qu'il convienne de ne pas surinterpréter les réponses ci-dessus, il semble néanmoins clair que la traite à des fins d'exploitation du travail fait aujourd'hui partie intégrante des infractions à combattre dans la majorité des cantons. Cela se traduit d'ailleurs aussi par l'inclusion des autorités du marché de l'emploi dans le dispositif de lutte de la plupart des cantons (cf. chapitre III.1.2).

La statistique policière de la criminalité (SPC) ne permet malheureusement pas (encore)⁶⁴ de distinguer les différentes formes d'exploitation parmi les cas de traite. En supposant que les victimes d'exploitation du travail sont plus fréquemment des hommes un peu plus âgés en moyenne – compte tenu des domaines d'activité fréquemment concernés, à savoir la construction et l'agriculture –, ces caractéristiques peuvent fournir des indices. On peut observer dans les données de la SPC une part légèrement croissante de victimes masculines au sens de l'art. 182 CP au fil du temps, ainsi qu'une moyenne d'âge légèrement plus élevée pour ces derniers (cf. chapitre II.1.1). Il peut s'agir là de deux indices d'une plus grande part de cas d'exploitation du travail, bien que cela reste discutable puisque les hommes sont également exploités dans la prostitution. Par ailleurs, il est à noter que dans l'économie domestique ce sont les femmes qui le plus souvent sont exploitées. Si une part croissante des cas enregistrés par la police relèvent de l'exploitation du travail, les raisons peuvent être diverses : cela peut indiquer que les policiers ont désormais pris conscience que l'exploitation du travail fait aussi partie de la traite, mais aussi qu'il pourrait y avoir davantage de cas. Les données actuelles ne permettent pas de distinguer ces deux dimensions. Cependant, d'autres sources que la SPC fournissent des indices sur les évolutions de l'exploitation du travail : selon le rapport annuel du FIZ, le nombre de femmes dont la force de travail est exploitée (ainsi que la part de celles-ci parmi les cas bénéficiant d'un accompagnement) a nettement augmenté entre 2009 et 2018⁶⁵. Viennent aussi confirmer cette tendance les entretiens avec des expert·e·s menés dans le cadre de la présente étude et les commentaires déposés dans le questionnaire.

En approfondissant la question de la prise en compte de l'exploitation non sexuelle dans les stratégies de lutte des cantons, on obtient un tableau nuancé. Les échanges ciblés ainsi que les programmes ou les projets avec les acteurs ou les employeur·euse·s des secteurs privés concernés constituent une possibilité pour prévenir activement l'exploitation du travail. De tels échanges ont déjà lieu à l'étranger, par exemple dans le secteur hôtelier. Les interventions dans ce sens semblent avoir été peu nombreuses jusqu'à présent dans les cantons suisses, selon les réponses données à la question correspondante. Certains cantons ont toutefois mentionné des projets en cours de planification ou des échanges existants, par exemple avec des acteurs de la santé.

Différentes formes d'exploitation sont en réalité visées par les dispositifs de lutte de nombreux cantons, notamment grâce à la participation des autorités du marché de l'emploi aux tables rondes (ou à des réunions moins formelles). Cela dit, peu de mesures proactives ou préventives dans le

⁶³ Le questionnaire d'enquête a permis d'établir les formes d'exploitation qui occupent « principalement » le canton ou les acteurs concernés ; plusieurs réponses étaient possibles.

⁶⁴ Une SPC détaillée des formes d'exploitation est l'objectif de l'action n° 10 du PAN 2017-2020. fedpol et l'OFS examinent actuellement les possibilités à cette fin. Des données différenciées devaient être publiées pour la première fois en 2022.

⁶⁵ Cf. le rapport annuel du FIZ (en allemand uniquement) : <https://www.fiz-info.ch/de/Downloads> (21.04.2020).

domaine de l'exploitation du travail semblent pour l'instant exister, qui pourraient par exemple s'inspirer du travail de proximité effectué à des fins de sensibilisation par des policiers en civil dans le milieu de la prostitution. La présente étude ne peut cependant pas fournir un aperçu global et il n'est pas à exclure que des projets non recensés existent dans certains cantons ou communes.

Puisque l'exploitation prend racine dans un terreau vulnérable, la prévention peut et devrait poursuivre de manière générale le but suivant : réduire la précarité liée au droit de séjour et économique des groupes concernés, les deux étant liées. Il s'agit en effet d'un aspect important de la lutte anti-traite. C'est pourquoi les associations de soutien ont demandé par exemple à maintes reprises d'améliorer la situation des sans-papiers en régularisant leur séjour. La méthodologie de la présente étude n'a cependant pas permis de recenser de manière suffisante les efforts déployés dans ce domaine.

1.7. Évaluations générales de la situation cantonale

La présente étude a recueilli diverses évaluations de la situation cantonale auprès des représentant·e·s cantonaux, des ministères publics et des ONG. En lien avec le chapitre précédent, il s'agit tout d'abord d'établir ici dans quelle mesure et par quelle forme d'exploitation les cantons sont touchés. Les représentant·e·s de 8 cantons (AG, BE, BS, FR, SO, SZ, TG, VD) estiment que l'exploitation sexuelle est la principale forme de traite chez eux, ceux de 5 (GR, LU, SG, TI, VS) que l'exploitation du travail et l'exploitation sexuelle sont aussi fréquentes l'une que l'autre et ceux de 4 (AI, BL, JU, ZG) que l'exploitation du travail prévaut. Dans l'ensemble, les évaluations des ministères publics et des ONG recoupent largement celles des représentant·e·s cantonaux. Des perceptions totalement différentes de la situation coexistent uniquement à ZG : le ministère public considère que l'exploitation sexuelle est plus répandue, contrairement à la table ronde. Les représentant·e·s cantonaux de AR, GE et NW n'ont pas donné de réponse, alors que le ministère public d'AR juge la situation équilibrée et que celui de NW estime que l'exploitation du travail prévaut. À GE, une ONG indique que l'exploitation du travail y prévaut également. Plus de 10 répondant·e·s se sont abstenus de toute réponse en avançant un manque d'expérience dû au faible nombre de cas ou en présumant un nombre élevé de cas non détectés – les manières dont la traite se manifeste concrètement étant inconnues.

S'agissant du nombre de situations de traite non détectées dans le canton, une évaluation subjective est demandée aux participant·e·s dans le questionnaire ("Le nombre réel de cas de TEH dans votre canton est-il, selon votre estimation, beaucoup plus (plus que deux fois plus) élevé que le nombre de cas découverts ?"), provoquant parfois une résistance compréhensible : en effet, une telle demande peut être perçue comme peu légitime ou peu pertinente, justement parce que le nombre de cas non détectés est inconnu par définition. Néanmoins, nous sommes d'avis que les expert·e·s peuvent fournir une évaluation valable grâce à leur expérience et que celle-ci revêt un grand intérêt pour la recherche. Parmi les répondant·e·s prêts à fournir une évaluation, la majorité d'entre eux ont répondu à la question par l'affirmative : 37 sur 46 estiment que le nombre réel de cas est probablement au moins deux fois supérieur à celui des cas détectés. La réponse de 9 répondant·e·s seulement était négative ; TI et UR sont les seuls cantons dont le/la représentant·e cantonal et le ministère public ont tous deux répondu par un « non ».

À la question portant sur les évolutions actuelles de la traite observées en Suisse, des cas suspects sont évoqués à plusieurs reprises dans des secteurs de services connaissant aujourd'hui une forte croissance comme les salons de beauté, de manucure et de coiffure, et parfois dans les services d'expédition et de livraison (cf. Mattmann et al. 2017). Outre ces branches professionnelles à

mettre clairement en lien avec l'exploitation du travail, les professionnel·le·s citent des situations suspectes dans les salons de massage, dont les services peuvent se trouver à la frontière du domaine érotique. Par ailleurs, plusieurs répondant·e·s soulignent l'influence des nouveaux moyens de communication sur les pratiques de recrutement, les moyens de contrainte et les types de cas (en soi déjà bien connus).

L'examen des évaluations générales fournies par les professionnel·le·s questionnés sur les efforts de lutte déployés par leurs cantons respectifs fournit un tableau mitigé. Concernant les éventuels obstacles, les représentant·e·s de 8 cantons (BE, FR, GE, GR, SH, SO, ZG, ZH) déclarent qu'il en existe peu et que la lutte se déroule de manière satisfaisante. Cela n'est toutefois également confirmé par le ministère public qu'à SH et une ONG le confirme aussi dans une certaine mesure à BE et SO. Dans les cantons AG, GL et VD, d'autres ministères publics et ONG évaluent la situation comme globalement satisfaisante. Bien plus souvent pourtant les représentant·e·s cantonaux, les ministères publics et les ONG signalent des obstacles, principalement dus, selon eux, à la faible priorité politique accordée à cette thématique par leur canton (15 représentant·e·s cantonaux, 11 ministères publics et 9 ONG choisissent cette réponse). Cela semble se traduire par des ressources insuffisantes pour lutter efficacement contre la traite, comme le montre le choix tout aussi fréquent de l'option de réponse correspondante. Un manque de connaissances spécialisées et de compétences dans le cadre de la poursuite pénale ou des difficultés dans l'assistance aux victimes sur le terrain sont parfois signalés.

Les personnes questionnées reconnaissent le besoin d'agir dans tous les domaines traités dans le présent chapitre, qui forment le dispositif cantonal de lutte qui s'articule autour des quatre P. Elles demandent avant tout une large sensibilisation de l'ensemble de la population, davantage de formations continues pour les acteurs concernés, une meilleure coordination de la collaboration, plus de facilités pour mener des investigations secrètes et des définitions légales plus claires. Concernant notamment la sensibilisation et la précision sur le plan légal, l'exploitation du travail est mentionnée à plusieurs reprises, où le potentiel d'amélioration serait particulièrement important.

Enfin, il convient de noter tout particulièrement le fait que quelques cantons ont régulièrement déclaré ne pas disposer d'expérience pratique en raison du très faible nombre de cas. Cela semble créer une situation paradoxale dans certains d'entre eux, où le dispositif fonctionne pour ainsi dire « à vide ». D'autres cantons se plaignent du manque de ressources dans leur vaste dispositif, rendant parfois la réponse appropriée aux cas qui se présentent plus difficile. S'agissant de la question ouverte portant sur les principaux obstacles et sur le domaine de lutte où le besoin d'agir est le plus important dans le canton, on distingue grosso modo deux groupes : ceux qui se plaignent du manque de ressources (9 cantons au total ; AG, SG, TG et ZH à plusieurs reprises) et ceux qui signalent le « manque » de cas (AI, GL, OW et ZG notamment). La présente étude cherche à comprendre de tels écarts en examinant, outre les dispositifs cantonaux documentés dans le présent chapitre, les pratiques en leur sein, et cela afin de les mettre en rapport avec les risques existants dans les cantons concernés.

1.8. Synthèse sous la forme d'un indice de dispositif

La description précise des différents aspects des dispositifs cantonaux de lutte contre la traite des êtres humains fournie dans les paragraphes ci-dessus en donne un aperçu détaillé, mais il est également nécessaire de présenter succinctement ces dispositifs. Pour parvenir à une synthèse, il faut user de certains raccourcis et généralisations – il s'agit du « prix » à payer pour obtenir une vision globale. Afin de répondre à la question transversale posée par la présente étude et compte

tenu des prochaines étapes de l'analyse, les informations sur les dispositifs cantonaux recueillies ont été synthétisées sous la forme d'un indice. Complétant la *description* qualitative différenciée (ci-dessus), cet indice quantitatif constitue une valeur synthétique qui rend compte de la mesure dans laquelle les dispositifs cantonaux dynamisent la lutte contre la traite et de l'intensité des efforts cantonaux au niveau institutionnel. L'indice de dispositif qui en résulte est ensuite complété par un indice de mise en œuvre, dans le but d'inclure le nombre effectif de cas générés (opérationnalisation, *output*) dans l'évaluation globale des efforts (cf. définition correspondante dans le glossaire et fig. 9).

Pour créer l'indice de dispositif, nous sélectionnons des aspects (variables) fournissant des indications sur l'ampleur et l'intensité des moyens cantonaux et pour lesquels des différences peuvent être observées d'un canton à l'autre : l'existence d'une table ronde, son degré d'officialisation, l'éventail d'acteurs impliqués, les interventions et décisions politiques, les mesures de sensibilisation destinées à l'ensemble de la population, les acteurs ayant suivi des cours de perfectionnement, la participation aux cours de perfectionnement de la police et des ministères publics, l'accompagnement et l'hébergement des victimes (cf. annexe 1). Des valeurs comprises entre 0 et 1 sont attribuées selon les performances des variables à mesurer (conception plus ou moins complète du dispositif), qui sont ensuite additionnées et dont la moyenne est calculée pour chaque canton. Les valeurs ainsi obtenues vont de 0,1 à 0,8. En tant qu'indice, cela signifie qu'aucun canton ne présente une absence totale de moyens ni n'atteint la valeur maximale de 1 qui caractériserait un dispositif conçu de manière optimale.

Un groupe de cantons présente des dispositifs particulièrement vastes, autrement dit des moyens institutionnels importants : GE, VD, FR, SZ, TI et BS (valeurs d'indice supérieures à 0,67 par ordre décroissant). Ce groupe comprend des cantons fortement peuplés et urbains, mais aussi des cantons dans la moyenne quant à ces caractéristiques ou, dans le cas de SZ et BS, juste moyennement peuplés. Les cantons où les dispositifs de lutte sont moins développés constituent un groupe plus homogène, composé presque exclusivement de cantons peu peuplés et plutôt ruraux : AI, ZG, JU, AR, SH, GL et UR (valeurs d'indice inférieures à 0,35 par ordre décroissant). Les dispositifs de tous les autres cantons se situent ainsi dans la fourchette moyenne, avec des valeurs allant de 0,36 à 0,66.

Les valeurs d'indice représentent la réalité de manière très schématique et reposent sur un certain nombre d'hypothèses ainsi que sur des classements certes empiriquement fondés mais nécessairement simplificateurs, de sorte qu'il convient de les interpréter avec prudence. De plus, afin de compléter le tableau jusqu'à présent uniquement axé sur le dispositif lui-même, il convient maintenant d'examiner la capacité de celui-ci à devenir opérationnel, c'est-à-dire à détecter les cas (suspectés) de traite et à les « traiter ».

2. La mise en œuvre : nombre de cas générés

Alors que les dispositifs cantonaux peuvent être appréhendés, comme décrit dans le précédent chapitre, grâce à des sondages et aux recherches documentaires y relatives, l'évaluation de leur mise en œuvre nécessite une approche basée sur des indicateurs qui mesurent leur (in-)activité. Nous abordons donc maintenant l'aspect opérationnel des dispositifs. Conformément aux développements du chapitre II, nous suivons l'hypothèse selon laquelle il existe des cas d'exploitation dans tous les cantons, bien que dans des mesures différentes. En s'appuyant sur des données quantitatives, il s'agit d'examiner ci-après dans quelle mesure les cantons sont à même de détecter les cas et d'agir pour soutenir les victimes et poursuivre les auteurs. En raison du peu de données

généralement disponibles, il n'est pas aisé de représenter quantitativement la mise en œuvre des mesures de lutte anti-traite dans les cantons. Pour obtenir un tableau le plus réaliste possible, nous essayons de compenser la qualité pas toujours optimale des données en combinant différentes sources et en les synthétisant. Il va de soi que nous tenons dûment compte pour ce faire de la taille des cantons en termes de population, en pondérant l'ensemble des indicateurs par rapport à celle-ci (cf. chapitre III.2.4).

Nous commençons le présent chapitre par une digression visant à évaluer la SPC de l'OFS, qui est assurément la source la plus pertinente en Suisse pour obtenir des données sur l'infraction de traite d'êtres humains comparables au niveau cantonal.

2.1. Digression : analyse de la statistique policière de la criminalité (SPC)

Pour un aperçu de la statistique policière sur les cas d'infraction de traite, également au niveau cantonal, la présente étude procède à une analyse générale de la SPC de l'OFS. Le but est davantage de structurer et d'évaluer dans l'ensemble les chiffres existants que de répondre à la question de recherche, même si des indicateurs choisis de la SPC sont pris en compte dans l'analyse de la mise en œuvre (cf. chapitre III.2.2).

2.1.1. La statistique policière de la criminalité (SPC) comme source d'information

La recherche sur les phénomènes qui se déroulent dans l'ombre doit souvent composer avec des données éparses et parfois fragmentaires – c'est le cas dans la présente étude. En Suisse, la principale source statistique sur les infractions dans le domaine de la traite et de la prostitution est la SPC, laquelle est coordonnée par l'OFS. Grâce à des processus standardisés⁶⁶ et un Catalogue des caractères⁶⁷ précis, les cantons communiquent à l'OFS des données sur les différentes infractions. Une infraction est enregistrée dans la SPC lorsque le corps de police concerné établit un rapport et transmet le cas au ministère public. Dans le cas contraire, elle ne constitue qu'un soupçon non confirmé et le cas n'est pas saisi dans la SPC. Cette statistique ne couvre que les infractions survenues en Suisse. Les cas d'exploitation survenus dans d'autres pays, par exemple sur la route migratoire, ne sont pas pris en compte. Pourtant, selon d'autres sources telles que les chiffres du FIZ, de tels cas ne sont pas rares, notamment chez les victimes de traite en procédure d'asile⁶⁸. La saisie par canton retient le canton principal où l'infraction a eu lieu (et où une éventuelle procédure pénale a été ouverte), faisant abstraction du fait que les victimes ont souvent été exploitées dans plusieurs cantons.

Outre le nombre de cas, la SPC comprend de nombreuses informations sur les *personnes lésées* (victimes), les *personnes prévenues* (auteur·e·s), le lieu, la date, les circonstances, etc. (cf. Catalogue des caractères). Puisque le nombre d'*infractions enregistrées par la police* (cas) ne correspond ni au nombre de personnes lésées ni à celui des personnes prévenues, une affaire pouvant en comprendre un·e ou plusieurs respectivement, il convient de distinguer ici ces trois chiffres.

⁶⁶ Cf. Aide à la saisie SPC : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/criminalite-droit-penal/enquetes/pks.assetdetail.2103674.html> (21.04.2020).

⁶⁷ Cf. Catalogue des caractères : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/criminalite-droit-penal/enquetes/pks.assetdetail.207045.html> (21.04.2020).

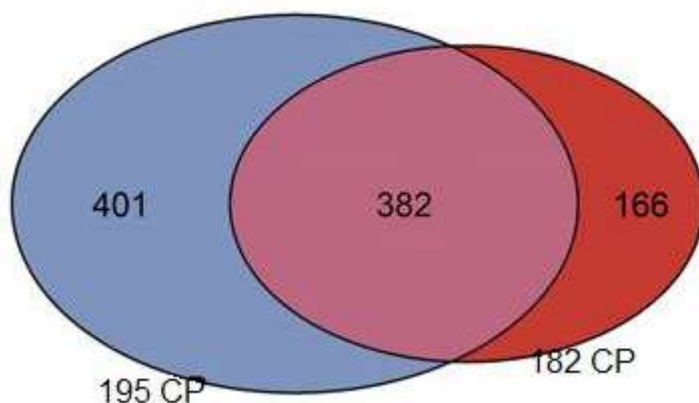
⁶⁸ En 2019, l'exploitation a eu lieu à l'étranger entre autres dans environ la moitié des nouveaux cas traités par le FIZ. Cf. rapport annuel du FIZ 2019, p. 9 (en allemand uniquement) : https://www.fiz-info.ch/images/content/Downloads_DE/Publikationen/Jahresberichte/FIZ_Jahresbericht_2019_digital.pdf (12.06.2020).

Pour un aperçu quantitatif de ce domaine de criminalité, central dans la présente étude, l'équipe de recherche a demandé à l'OFS des données individuelles de la SPC sur les éléments constitutifs d'infraction de traite d'êtres humains au sens de l'art. 182 CP et d'encouragement à la prostitution au sens de l'art. 195 CP pour la période de 2009 à 2018. L'encouragement à la prostitution est considéré par les juristes comme subsidiaire à l'art. 182 CP dans le domaine de l'exploitation sexuelle et constitue également une infraction contre la liberté. Afin de prendre davantage en considération la traite à des fins d'exploitation du travail, il a été envisagé d'inclure l'usure au sens de l'art. 157 CP, laquelle est de plus en plus considérée comme subsidiaire à l'art. 182 CP en cas d'exploitation du travail (CSDH 2019, 2020). L'idée a cependant été abandonnée, car l'usure en tant qu'infraction contre le patrimoine concerne un grand nombre de cas n'ayant rien à voir avec la traite d'êtres humains. L'analyse qui suit porte principalement sur les chiffres relatifs aux *personnes lésées* des deux infractions (art. 182 et 195 CP). Il est ponctuellement tenu compte des données sur les personnes prévenues de la SPC, notamment pour comparer le nombre de personnes lésées et de personnes prévenues ainsi que leurs caractéristiques sociodémographiques.

2.1.2. Nombre de cas et évolution au fil du temps

Pour la période de 2009 à 2018, la SPC fait état de 949 personnes lésées et de 1038 personnes prévenues de traite d'êtres humains et/ou d'encouragement à la prostitution⁶⁹ enregistrés par la police. Parmi les personnes lésées, 783 cas sont liés à l'encouragement à la prostitution (art. 195 CP) et 548 à la traite d'êtres humains (art. 182 CP) – 382 personnes lésées étaient concernés par les deux infractions selon les indications de la police. L'art. 195 CP était seul invoqué pour 401 personnes lésées et l'art. 182 CP l'était aussi seul pour 166 autres.

Fig. 3 : Personnes lésées au sens des art. 182 et 195 CP de 2009 à 2018 selon la SPC

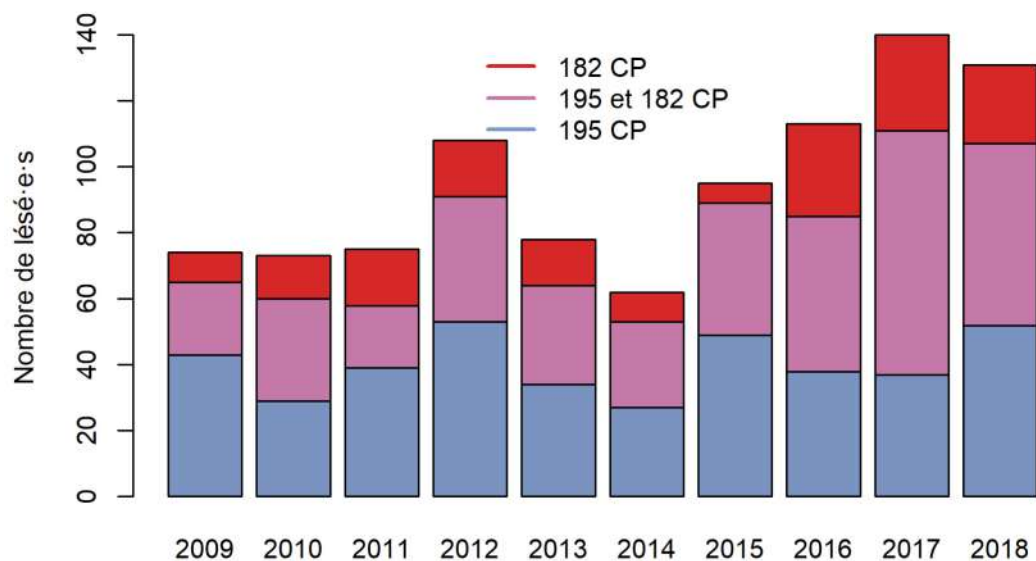


Source : OFS, SPC 2009-2018, analyse par les auteur·e·s.

Durant la période de 2009 à 2018 (excepté en 2012), le nombre de cas (personnes lésées) est d'abord resté stable. Depuis 2015, on note une hausse générale notamment du nombre d'infractions enregistrées à l'art. 182 CP (entre autres).

⁶⁹ Le présent rapport ne s'intéressant qu'au niveau cantonal, il n'est pas tenu compte dans l'analyse qui suit des cas enregistrés par la Police judiciaire fédérale (1 personne lésée, 21 personnes prévenues).

Fig. 4 : Personnes lésées au sens de l'art. 182 et/ou de l'art. 195 CP de 2009 à 2018



Source : OFS, SPC 2009-2018, analyse par les auteur·e·s.

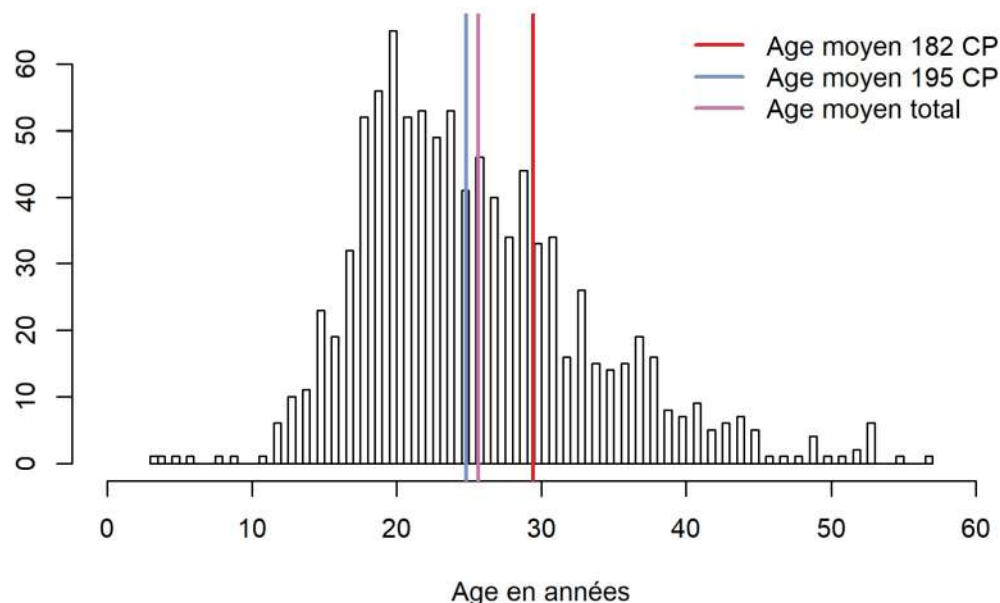
2.1.3. Caractéristiques sociodémographiques des personnes lésées et prévenues

La traite d'êtres humains et les infractions apparentées continuent de toucher principalement les femmes : 88 % des personnes lésées au sens des art. 182 et 195 CP sont de sexe féminin. Si l'on considère uniquement les personnes lésées d'encouragement à la prostitution, cette part atteint même 93 %, alors que qu'elle est inférieure de 10 % pour la traite d'êtres humains. Parmi les personnes prévenues, les hommes sont clairement majoritaires⁷⁰ à hauteur de 67 % et ce pourcentage reste quasiment la même si l'on ne tient compte que des personnes prévenues visés à l'art. 182 CP.

Les personnes lésées au sens des art. 182 et 195 CP ont en moyenne 25,6 ans. Les personnes prévenues quant à elles sont nettement plus âgées avec une moyenne de 37 ans. Une différence significative est à noter entre les deux infractions : les personnes lésées au sens de l'art. 195 CP *uniquement* sont en moyenne un peu plus jeunes (24,8 ans) que ceux au sens de l'art. 182 CP (29,4 ans). S'agissant des personnes prévenues, une telle différence n'est pas observée.

⁷⁰ Avec 67 %, la part d'hommes parmi les personnes prévenues de traite d'êtres humains et d'encouragement à la prostitution reste toutefois plutôt inférieure à celle enregistrée par la SPC pour tous les autres crimes et délits (76 % des personnes prévenues toutes infractions au CP confondues sont de sexe masculin selon la SPC 2019). Cela s'explique notamment par le fait que certaines auteures de traite étaient elles-mêmes d'anciennes prostituées (sous contrainte), qui ont réussi à « gravir des échelons » dans la hiérarchie.

Fig. 5 : Répartition des âges des personnes lésées de 2009 à 2018



Source : OFS, SPC 2009-2018, analyse par les auteur·e·s.

Les données de la SPC analysées font en outre état de 108 personnes lésées encore mineurs, de sexe féminin pour la plupart (à savoir 91) et relevant plutôt du domaine de l'encouragement à la prostitution. 13 mineur·e·s sont enregistrés en tant que personnes lésées de traite d'êtres humains uniquement.

Concernant les origines des personnes lésées, on compte 77 nationalités et 79 pays de naissance⁷¹. Dans ces deux catégories, la Hongrie, la Roumanie et la Thaïlande (par ordre décroissant) sont les pays les plus représentés avec plus de 100 personnes lésées. Viennent ensuite les nationalités suisse, bulgare, allemande, chinoise et brésilienne (entre 25 et 99 personnes lésées). Concernant les cas de traite uniquement, des nationalités similaires prévalent avec toutefois proportionnellement moins de personnes lésées de nationalité suisse et allemande et davantage de ressortissant·e·s de République dominicaine⁷². Lorsqu'on s'intéresse aux personnes prévenues, la nationalité suisse occupe la première place, suivie par la hongroise et la roumaine – et cela vaut également pour le pays de naissance. S'agissant des personnes prévenues de traite uniquement, la nationalité suisse et la Suisse comme pays de naissance apparaissent à la deuxième place après la Hongrie.

Au moment de la saisie des informations par la police, près d'un tiers des personnes lésées des deux infractions séjournaient en Suisse en tant que touristes ou visiteur·euse·s – et donc sans autorisation leur permettant d'exercer une activité lucrative – et environ un cinquième était en situation irrégulière (sans-papiers). 10 % étaient titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée (permis L), d'une autorisation de séjour à l'année (permis B) ou des ressortissant·e·s suisses. Les requérant·e·s d'asile et les personnes admises à titre provisoire n'en constituaient qu'une très faible part. Toutefois, le FIZ a récemment constaté une nette hausse du nombre de victimes dans le domaine de l'asile (cf. chapitre II.1.1). On sait effectivement que de nombreux requérant·e·s

⁷¹ Dans quelques rares cas, la nationalité et/ou le pays de naissance sont inconnus.

⁷² Le nombre de ressortissant·e·s de République dominicaine est nul depuis la suppression du statut d'artiste de cabaret.

d'asile ont été exploités dans leur pays d'origine et surtout sur la route migratoire, sans que cela soit nécessairement aussi le cas en Suisse. Alors que le FIZ tient également compte de ces cas dans ses statistiques, la SPC ne couvre que les cas d'exploitation survenus en Suisse.

La part de sans-papiers est nettement plus élevée parmi les personnes lésées de traite que parmi ceux d'encouragement à la prostitution. En outre, une répartition similaire est observée quant au statut de séjour. L'examen rapide du statut de séjour des personnes prévenues confirme ce que l'analyse des nationalités avait déjà suggéré et que la littérature spécialisée confirme (Probst et Efonyi-Mäder 2016 : 71/72) : les personnes prévenues bénéficient d'un statut de séjour nettement plus stable. 27 % ont la nationalité suisse et 17 % un permis de séjour. Cela dit, de nombreuses personnes prévenues séjournent en Suisse en tant que touristes ou visiteur·euse·s (25 %).

Tableau 1 : caractéristiques des personnes lésées et prévenues au sens de l'art. 182 et/ou de l'art. 195 CP

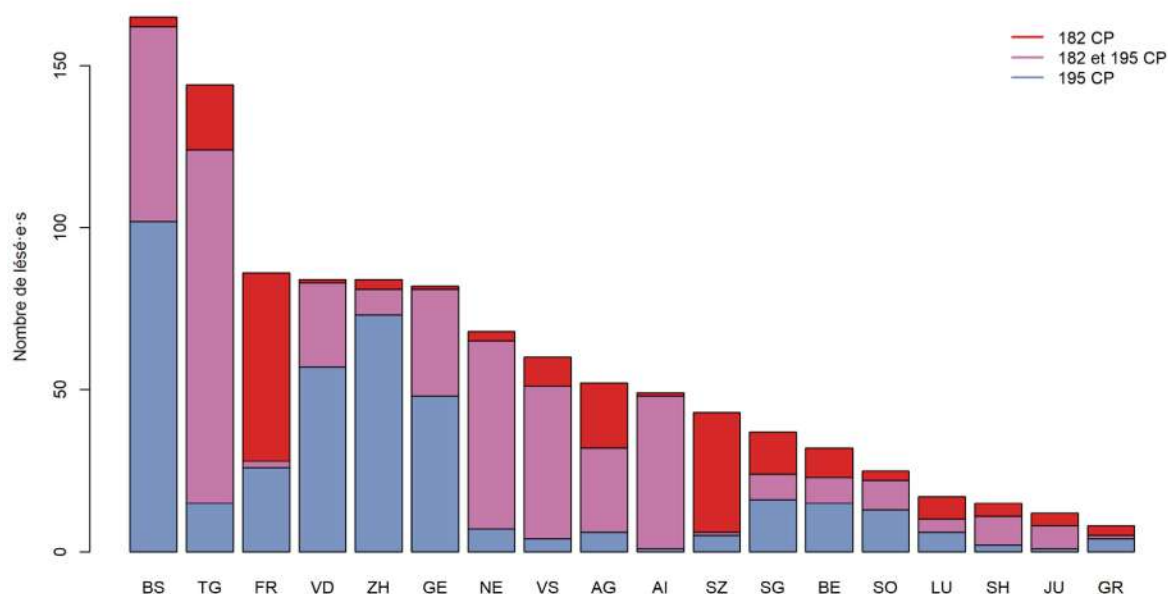
	Personnes lésées de l'art. 182 et/ou de l'art. 195 CP	Personnes lésées de l'art. 182 CP	Personnes prévenues de l'art. 182 et/ou de l'art. 195 CP	Personnes prévenues de l'art. 182 CP
Nombre	949	548	1059	606
Âge moyen	25,6	26,3	37,1	36,5
% d'hommes	14	18	67	65
3 nationalités principales	HU, RO, TH	HU, TH, RO	CH, HU, RO	HU, CH, RO
3 pays de naissance principaux	HU, RO, TH	TH, HU, RO	CH, HU, RO	HU, CH, RO
% de Suisse·sse·s	10	4	27	18
% de sans-papiers	20	25	7	9

Source : OFS, SPC 2009-2018, analyse par les auteur·e·s (HU = Hongrie, RO = Roumanie, TH = Thaïlande).

2.1.4. Analyses au niveau cantonal

Le nombre de cas varie considérablement entre les cantons, à savoir entre 1 et 219 pour les personnes lésées et entre 1 et 311 pour les personnes prévenues. 20 cantons dénombrent moins de 50 personnes lésées en cumulant les deux éléments constitutifs d'infraction pour toute la période d'observation. Dans ces cantons, il n'est statistiquement pas possible de procéder à des analyses approfondies des caractéristiques susmentionnées. 6 cantons (ZH, GE, BS, SO, VD, BE) comptent plus de 50 personnes lésées. Si l'on exclut les personnes lésées au sens de l'art. 195 CP uniquement, LU prend la place de VD au sein du groupe des 6 cantons les plus touchés.

Fig. 6 : Nombre de personnes lésées au sens de l'art. 182 et/ou 195 CP par canton de 2009 à 2018

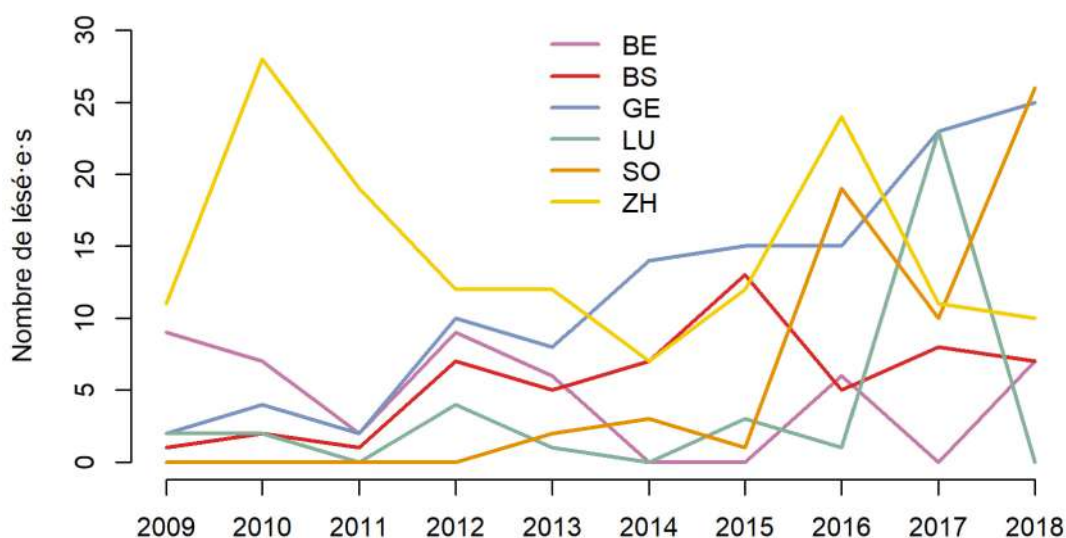


Source : OFS, SPC 2009-2018, analyse par les auteur·e·s.

La fig. 6 montre clairement que non seulement le nombre total de cas mais aussi la proportion entre les différentes infractions varie fortement d'un canton à l'autre. Les portions rouges de BE, GE et TI, qui apparaissent comme longues en comparaison aux autres, indiquent que les polices de ces cantons ont proportionnellement recensé beaucoup de cas d'infraction de traite. Cela est probablement dû aux stratégies d'administration des preuves adoptées par les ministères publics ou par la pratique décisionnelle des juges de ces cantons, mais cela peut aussi s'expliquer éventuellement par une plus grande part de cas ne relevant pas du domaine de la prostitution et pour lesquels l'art. 195 CP n'est pas pertinent. Au contraire, les cas d'infraction d'encouragement à la prostitution prévalent nettement à BS et VD. Les cantons LU, SO et ZH se distinguent quant à eux par un très fréquent enregistrement des deux infractions en parallèle.

Afin de livrer quelques observations relatives aux personnes lésées de traite au sens de l'art. 182 CP (en excluant celles uniquement concernées par l'art. 195 CP) sur certains cantons spécifiques, nous nous concentrons sur 6 cantons ayant recensé plus de 20 personnes lésées dans ce domaine : ZH, GE, SO, BS, BE et LU. Ces derniers ont enregistré une augmentation du nombre de personnes lésées de traite durant la période d'observation, à l'exception de ZH qui déjà vers 2010 faisait état de chiffres restant à un niveau élevé avec des fluctuations annuelles. Dans l'ensemble, on s'aperçoit que les chiffres peuvent varier considérablement d'une année à l'autre, ce qui s'explique notamment par le nombre généralement faible d'observations.

Fig. 7 : Personnes lésées au sens de l'art. 182 CP dans 6 cantons enregistrant un nombre important de cas de 2009 à 2018



Source : OFS, SPC 2009-2018, analyse par les auteur·e·s. Remarque : il est tenu compte de toutes les personnes lésées au sens de l'art. 182 CP, y compris celles pour lesquelles une autre infraction était signalée.

C'est à ZH que la moyenne d'âge des personnes lésées est la plus faible avec 23,9 ans ; cela peut s'expliquer par le grand nombre de cas dans le domaine de la prostitution, où les personnes lésées sont généralement plus jeunes. Avec un âge moyen de 29,6 ans, les personnes lésées sont relativement plus âgées à GE, ce qui semble logique lorsque l'on sait que les cas d'exploitation du travail sont plus fréquents dans ce canton (Probst et Efonayi-Mäder 2016 : 41/42). GE et notamment SO se démarquent par une part exceptionnellement élevée de lésés masculins, ce qui peut indiquer un nombre relativement grand de personnes lésées en dehors du domaine de la prostitution. Par ailleurs, on dénombre beaucoup d'hommes parmi les personnes prostituées thaïlandaises (travestis) – une nationalité très répandue chez les victimes de traite dans les cantons les plus touchés, comme le montre le tableau 3.

Tableau 2 : Caractéristiques des personnes lésées au sens de l'art. 182 CP dans 6 cantons enregistrant un nombre important de cas

Canton	Nombre de lésés	Âge moyen	Part d'hommes	3 nationalités principales (ordre décroissant)
BE	46	27,5	10,9	Thaïlande, Tchéquie, Slovaquie
BS	56	27,4	8,9	Hongrie, Thaïlande, Chine
GE	118	29,6	28,8	Roumanie, Hongrie, Chine
LU	36	25,0	13,9	Thaïlande, Hongrie, Bulgarie/Érythrée
SO	61	26,4	37,7	Thaïlande, Bulgarie, Hongrie
ZH	146	23,9	10,3	Hongrie, Roumanie, Rép. Dominicaine

Source : OFS, SPC 2009-2018, analyse par les auteur·e·s.

2.1.5. Conclusions

La SPC fournit une vue d'ensemble des chiffres relatifs à ces deux infractions pénales – en Suisse et dans les cantons – et de leur évolution au cours de la dernière décennie. Elle offre également des informations intéressantes sur le profil des personnes lésées et des personnes prévenues. Cependant, avant de nous parvenir, toutes ces données passent inévitablement à travers le prisme des corps de police qui réalisent les contrôles, procèdent aux premières évaluations et documentent les cas. Les écarts entre les parts d'infractions saisies sous l'art. 182 CP, l'art. 195 CP ou les deux à la fois s'expliquent certainement en partie par des variations dans la nature des cas se produisant dans les cantons respectifs. Mais il semble probable que les stratégies policières pour gérer les situations se trouvant dans la zone grise entre la traite d'êtres humains et des éléments constitutifs d'infractions subsidiaires jouent également un rôle ici, ainsi qu'une éventuelle anticipation des réactions au niveau du ministère public (CSDH 2020).

2.2. Statistique criminelle cantonale

Les efforts déployés par les cantons pour lutter contre la traite d'êtres humains ne se traduisent pas seulement par la création de mesures institutionnelles (comme décrit au chapitre III.1), mais également par l'utilisation concrète de ces dernières pour détecter et poursuivre les cas concernés. Le second aspect considéré est celui de la mise en œuvre, mesurée à l'aide de différents indicateurs examinés ci-après. À cet effet, nous nous appuyons en premier lieu sur les données de la SPC présentées dans le précédent chapitre III.2.1.

Outre l'élément constitutif d'infraction de traite d'êtres humains au sens de l'art. 182 CP, nous traitons également l'élément constitutif d'infraction d'encouragement à la prostitution au sens de l'art. 195 CP. Cela a l'inconvénient de rendre un peu moins précise l'analyse de l'infraction de traite et d'éventuellement mettre un accent disproportionné sur la lutte contre l'exploitation sexuelle. Concernant les cas d'exploitation du travail, il n'existe pas d'article subsidiaire équivalent à l'art. 195 CP dont il faudrait également tenir compte. L'art. 195 CP s'applique fréquemment dans la pratique en tant qu'élément constitutif d'infraction subsidiaire aux cas présentant des indices de traite à des fins d'exploitation sexuelle, lorsque la traite est difficile à prouver. La fig. 6 montre à quel point les deux éléments constitutifs d'infraction sont « apparentés », aussi la police enregistre-t-elle souvent

les art. 182 et 195 CP en parallèle. Dans les cas limites, la stratégie de poursuite pénale de certains cantons peut consister à donner la priorité à l'art. 195 CP dans l'accusation (connu pour être à plus bas seuil), en vue d'obtenir une condamnation. En incluant les cas d'infraction à l'art. 195 CP, la présente étude tient compte de cette stratégie comme faisant partie des efforts de lutte anti-traite.

Comme expliqué plus haut, un seul « cas » peut impliquer une ou plusieurs victimes ainsi qu'un ou plusieurs auteur·e·s. Pour l'indexation des efforts cantonaux de lutte contre la traite, nous retenons par conséquent quatre indicateurs au niveau de la SPC, cumulés pour la période de 2009 à 2018 :

- le nombre de *personnes lésées* de traite d'êtres humains au sens de l'art. 182 CP par canton ;
- le nombre de *personnes prévenues* de traite d'êtres humains au sens de l'art. 182 CP par canton ;
- le nombre de *personnes lésées* d'encouragement à la prostitution au sens de l'art. 195 CP par canton ;
- le nombre de *personnes prévenues* d'encouragement à la prostitution au sens de l'art. 195 CP par canton.

S'agissant des cas concernés par l'art. 182 CP uniquement, le nombre total de personnes lésées de 2009 à 2018 en Suisse est de 548, dont 146 à ZH et 118 à GE. Ces deux cantons comptabilisent par ailleurs le plus grand nombre de cas concernés par l'art. 195 CP et il est à noter que BS et TI dénombrent aussi beaucoup de cas pour cet élément constitutif d'infraction. 12 cantons (AG, AI, AR, BL, GL, GR, JU, NW, OW, SZ, UR, ZG) ont enregistré moins de 3 personnes lésées au sens de l'art. 182 CP durant la période d'observation et seulement 9 cantons moins de personnes 3 lésées au sens de l'art. 195 CP. Du côté des personnes prévenues, les ordres de grandeur et la répartition par canton sont similaires : la majeure partie des 594 personnes prévenues au sens de l'art. 182 CP et des 861 personnes prévenues au sens de l'art. 195 CP ont été enregistrées par les polices de GE (108 et 117 respectivement) et ZH (228 et 251 respectivement). Les cantons enregistrant un nombre infime de personnes prévenues sont quasiment les mêmes comptant aussi extrêmement peu de personnes lésées.

Il est intéressant de constater à cet égard que la proportion entre le nombre de personnes lésées et de personnes prévenues (selon la SPC) varie considérablement entre les cantons – des différences qu'il n'est pas aisé d'interpréter sans informations complémentaires. Les cantons BS, LU et TG enregistrent par exemple pour les deux éléments constitutifs d'infraction nettement plus de personnes lésées que de personnes prévenues (plus de 1,3 personnes lésées par personne prévenue). Et le contraire se produit à TI et ZH notamment, où les personnes prévenues sont bien plus nombreuses que les personnes lésées. Afin d'expliquer de tels écarts, il serait nécessaire d'approfondir les recherches aussi bien en ce qui concerne les méthodes de collecte des données que – et surtout – les cas concrets intercantonaux et la mobilité en Suisse des victimes et des auteur·e·s.

2.3. Aide aux victimes et séjour

Outre la SPC, laquelle ne rend compte que de la dimension répressive de la lutte anti-traite, nous complétons l'analyse de la mise en œuvre cantonale des efforts de lutte par des indicateurs sur l'assistance aux victimes (cf. glossaire), qui inclut aussi bien l'aide aux victimes (aspects matériels et financiers) que la protection des victimes (aspects liés aux droit de séjour).

Pour recenser les efforts déployés au niveau cantonal, nous nous appuyons sur la statistique de l'aide aux victimes (OHS) de l'OFS pour la période de 2010 à 2018, qui repose sur le nombre de

cas enregistrés par les centres de consultation pour l'aide aux victimes des cantons. Il n'est pas possible d'inclure les statistiques des organisations spécialisées non étatiques car, n'étant disponibles que pour certains cantons et ne pouvant donc pas être comparées au niveau cantonal, elles pourraient donner une image faussée. Ces centres de consultation fournissent ou offrent différents types d'aide à des personnes qui sont victimes en Suisse d'infractions, dont la traite d'êtres humains (alors que les services spécialisés se concentrent sur les victimes de traite) : il s'agit notamment de soutien juridique, matériel, médical, psychologique et social, ainsi que de protection et d'hébergement des enfants et des adultes. Ces centres de consultation reconnus communiquent chaque année à l'OFS le nombre total de cas ayant bénéficié de ces prestations, en fournissant des informations sur l'infraction concernée du code pénal, la personne touchée et le type de prestations offertes.

Généralement, l'OHS ne fournit pas seulement le nombre total de cas-conseil, autrement dit ceux auxquels un service de conseil a été fourni, mais également le nombre d'entre eux ayant bénéficié d'une indemnisation et d'une réparation morale. Une demande adressée à l'OFS a permis d'établir que la répartition par canton n'est disponible que pour les premiers mais pas pour les seconds : l'OFS a expliqué que la plupart des cantons ne lui ont annoncé aucun cas d'indemnisation ni de réparation morale entre 2010 et 2018. La communication de ces données n'aurait pas permis de respecter l'anonymat des quelques personnes soutenues dans certains cantons. Concernant l'aide aux victimes fournie par l'État, on constate donc que les comptages relatifs à l'infraction de traite sont extrêmement rares.

Afin de poursuivre l'analyse au niveau cantonal, nous nous concentrons sur le nombre de cas-conseil liés à la traite d'êtres humains au sens de l'art. 182 CP, enregistrés entre 2013 et 2018⁷³. De manière similaire à la SPC, bien que la répartition globale soit un peu plus uniforme, une part importante des 954 cas-conseil est recensée à GE (130) et à ZH (297). 8 cantons étant plutôt parmi les moins peuplés ont annoncé moins de 6 cas (AI, FR, GL, JU, NW, OW, UR, ZG).

Il est à noter que les données de la SPC analysées plus haut couvrent une période beaucoup plus longue (2009 à 2018). Durant la période retenue pour les données de l'OHS (2013 à 2018), il n'y a eu selon la SPC que 382 personnes lésées au sens de l'art. 182 CP dans toute la Suisse, ce qui est nettement inférieur au nombre de personnes auxquelles l'aide aux victimes a fourni un service de conseil en raison de cette atteinte (954). Cela signifie que les centres cantonaux de consultation pour l'aide aux victimes conseillent de nombreuses victimes potentielles de traite qui n'apparaissent pas dans les statistiques de la police – elles ne sont ni connues des services de police, ni considérées par ces derniers comme des cas potentiels de traite. Il en va de même pour les ONG spécialisées, dont les cas-conseil ne transparaissent que partiellement dans la SPC. Pour la présente étude, il est important que le conseil ait été fourni par un centre cantonal de consultation pour l'aide aux victimes et que le cas ait été saisi dans les statistiques comme cas-conseil lié à la traite d'êtres humains : cela prouve que le centre cantonal a traité le cas sous l'angle de l'infraction de traite.

Les statistiques du SEM sur l'octroi d'autorisations de séjour légal (de courte durée) aux victimes de traite, dont il a déjà été question au chapitre III.1.5, constituent une autre source de données

⁷³ Il convient de faire ici deux remarques. Tout d'abord, l'OHS comptabilise les cas *par an*, de sorte qu'un cas bénéficiant d'un service de conseil sur plusieurs années sera plusieurs fois comptabilisé. Ensuite, un groupe de 2 cantons (BL et BS) et un autre de 3 (AI, AR et SG) disposent de centres communs d'aide aux victimes. Il n'existe par conséquent que des données groupées pour ces cantons. Puisque nous avons besoin d'attribuer une valeur à chaque canton pour la suite de l'analyse, nous l'avons calculée en divisant le chiffre total respectif par la population résidente pondérée pour chaque canton.

aidant à quantifier le nombre de cas générés par les cantons et les efforts opérationnels de ces derniers. Les cantons ont toute latitude pour octroyer aussi bien un délai de rétablissement et de réflexion (art. 35, al. 1, OASA) qu'une autorisation de séjour de courte durée durant la procédure pénale (art. 36, al. 1, OASA) – pour autant qu'une telle procédure ait été ouverte. Seule l'approbation d'un cas individuel d'une extrême gravité (art. 30, let. b, LEI et art. 36, al. 1, OASA) exige l'accord du SEM (cf. chapitre III.1.5).

Le nombre d'autorisations (ou tolérances) octroyées aux victimes de traite est multifactoriel. Le nombre de victimes identifiées est bien sûr déterminant, tout comme, concernant l'autorisation de séjour de courte durée, celui des victimes qui collaborent avec les autorités de poursuite pénale. Une telle démarche dépend à son tour de l'accompagnement et du conseil (plus ou moins spécialisés) offerts à la victime. La pratique décisionnelle de l'autorité cantonale migratoire joue par ailleurs également un rôle : elle peut être plus ou moins stricte dans l'octroi de ces autorisations. Dans ce contexte, nous interprétons un nombre élevé d'autorisations octroyées (selon les statistiques du SEM dont nous disposons) comme l'indice d'une chaîne de coopération fonctionnelle (qui va de l'identification de la victime au conseil fourni à celle-ci) et d'une volonté cantonale de soutenir les victimes de traite en autorisant leur séjour régulier (même de courte durée). Évidemment, le nombre d'autorisations octroyées doit toujours être mis en lien avec la taille de la population cantonale et la proportion correspondante de cas de traite ; cet aspect sera encore approfondi dans le prochain chapitre III.2.4.

Pour la suite de l'analyse, nous additionnons les trois types d'autorisations (délai de rétablissement et de réflexion, séjour pendant la durée de la procédure pénale et séjour pour les cas d'une extrême gravité) octroyées par chaque canton durant la période couverte par les données du SEM, à savoir de 2014 à 2018. Les cantons ont octroyé presque 700 autorisations au total durant cette période d'observation, la grande majorité à BE, SO et ZH. Outre le nombre de personnes lésées et de personnes prévenues aux sens des art. 182 et 195 CP selon la SPC et le nombre de cas-conseil selon l'OHS, le nombre d'autorisations octroyées, d'après les statistiques du SEM, constitue un sixième indicateur relatif à la mise en œuvre opérationnelle des dispositifs cantonaux de lutte anti-traite.

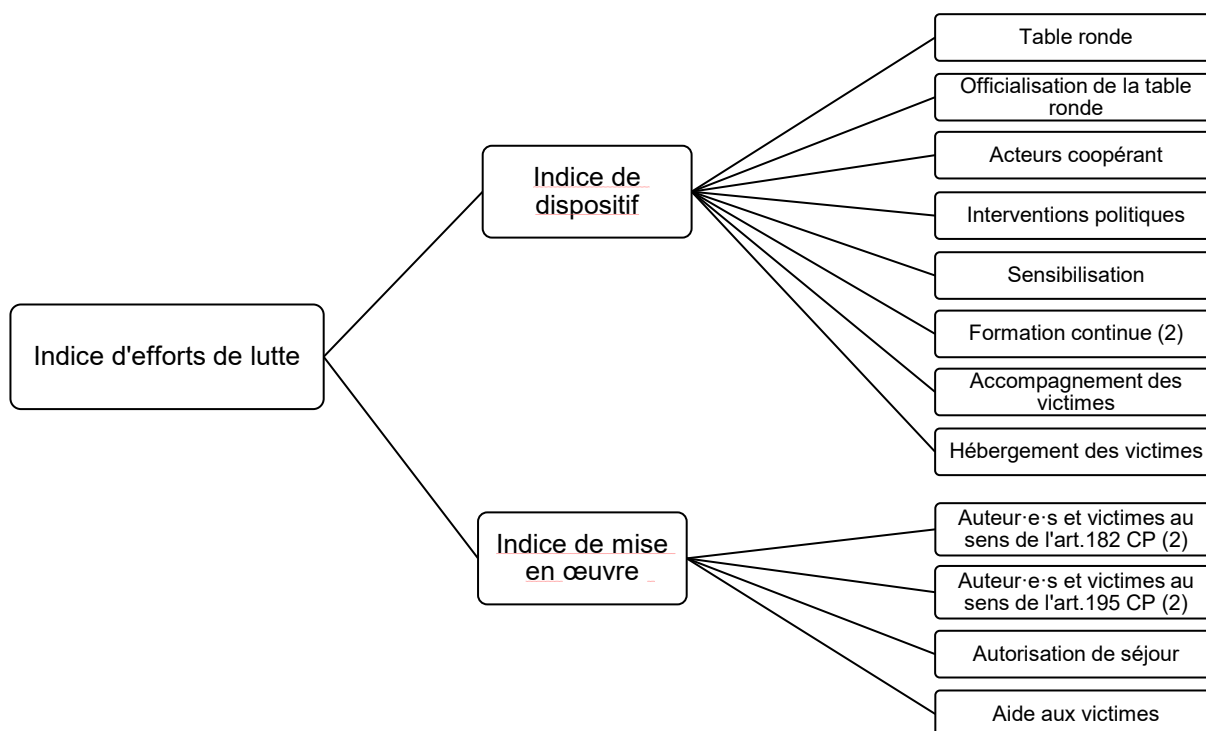
2.4. Résumé sous la forme d'un indice de mise en œuvre

Dans le présent chapitre, il s'agit de représenter quantitativement l'aspect opérationnel de la lutte anti-traite et d'en rendre compte sous la forme d'une valeur d'indice. À cet égard, il est à noter que les 26 cantons suisses possèdent des conditions structurelles différentes, à commencer par la taille de leur population. Il semble évident que les cantons plus peuplés présentent corrélativement plus de cas de traite, du simple fait qu'il s'y trouve un plus grand nombre de victimes et d'auteur·e·s potentiels. Comme déjà expliqué au chapitre II, il importe donc de tenir compte de la taille du canton pour évaluer le risque de traite. Pour l'évaluation des efforts de lutte, ce facteur ne peut pas non plus être ignoré. Les indicateurs utilisés pour l'analyse de la mise en œuvre dépendent du nombre de cas de traite survenus dans les cantons, d'une part, et des efforts fournis par ces derniers pour les détecter et les poursuivre, d'autre part. Toutefois, pour analyser les efforts de lutte cantonaux, seul le second aspect est d'intérêt. Afin de neutraliser l'influence du nombre brut de cas dû en partie à la taille de la population, nous mettons en lien les quatre indicateurs de l'indice de mise en œuvre et la taille de la population active du canton. Les chiffres considérés relatifs aux cas, que ce soit ceux de la SPC, de l'OHS ou du SEM, peuvent ainsi être comparés indépendamment de la taille de la population active du canton. Comme pour la relativisation de l'indice de risque, nous

utilisons la taille de la population active (et non celle de la population résidente), car la traite des êtres humains et l'exploitation surviennent principalement chez des personnes en âge de travailler et dans le contexte du marché du travail. Le tableau à l'annexe 2 fournit un aperçu des nombres absolus de cas fournis par différentes sources.

Concernant l'indice de dispositif discuté au chapitre précédent, la situation est tout autre. *À priori* tout canton peut, quelle que soit sa taille, déployer sur son territoire des efforts de lutte anti-traite. La nécessité d'agir est certainement plus évidente dans les cantons avec une importante population active et résidente, présentant probablement un plus grand nombre de cas. Comme établi au chapitre III.1.1, tous les cantons ont cependant le devoir, indépendamment de leur taille et du nombre présumé de cas, de lutter contre la traite sur leur territoire. Vu sous cet angle, il peut être avancé que les autorités cantonales se doivent d'apporter une réponse adéquate même lorsque les cas de traite sont rares. Cependant, il est clair que les petits cantons ne disposent parfois que de ressources limitées et que celles-ci doivent rester proportionnées à l'ampleur du problème. Étant donné que la taille de la population des cantons ne peut en aucun cas être une condition à la mise en œuvre de moyens de base pour lutter contre la traite, elle ne sera pas prise en compte dans les indicateurs du dispositif. Pour résumer, tous les indicateurs de l'indice de risque et de l'indice de mise en œuvre sont exprimés en pourcentages⁷⁴, alors que les neuf indicateurs de l'indice de dispositif tirés de l'enquête sont pris en compte en tant que valeurs absolues (cf. fig. 9).

·Fig. 8 : Composition de l'indice d'efforts de lutte



Source : schéma élaboré par les auteur·e·s ; remarques : (2) = comprend deux indicateurs.

La valeur de l'indice de mise en œuvre des cantons va de 0 à 0,76. Cela signifie qu'aucun canton n'atteint la valeur maximale pour tous les indicateurs et qu'il existe un canton (à savoir UR), où aucune infraction n'a été enregistrée par la police, aucun cas-conseil n'a été comptabilisé par l'aide aux victimes et aucune autorisation de séjour n'a été octroyée à des personnes touchées par la

⁷⁴ À l'exception de l'indicateur d'urbanité, qui fournit le nombre absolu de communes urbaines du canton.

traite. Une valeur d'indice de 0 est obtenue pour ce canton, malgré une relativisation sur la base de sa population active. À l'autre extrémité de l'échelle, d'après les données utilisées de la SPC, de l'OHS et de la statistique du SEM sur les autorisations, le nombre de cas générés à BS, GE, SO et ZH (ordre décroissant) est important, et cela également compte tenu de leur population active. Outre UR, nombre d'autres cantons (par ordre alphabétique : AG, AI, AR, JU, NW, OW, ZG) ont aussi enregistré ou généré extrêmement peu de cas.

Si l'on s'attache maintenant à comparer le dispositif (chapitre III.1) à sa mise en œuvre mesurée ici, il apparaît clairement que la plupart des cantons avec un faible nombre de cas précités ne déploient que peu de mesures institutionnelles (AI, AR, JU, OW, UR, ZG⁷⁵) et n'ont pas de table ronde (excepté OW et ZG). Il en va autrement à AG, TG et FR qui, bien que la valeur de leur indice de mise en œuvre soit plutôt faible, possèdent un dispositif moyennement développé ainsi qu'une table ronde. On observe une situation similaire à SG, SZ, VD⁷⁶, VS et, dans une certaine mesure, aussi à BE et TI : ces cantons enregistrent certes un nombre un peu plus élevé de cas, bien qu'il soit étonnamment faible au regard de leurs dispositifs institutionnels. À l'autre bout de l'échelle, notamment à BS, GE, SO et, dans une certaine mesure, à ZH, il existe des dispositifs relativement bien développés mis en œuvre de manière apparemment constante et soutenue, se traduisant par un nombre élevé de cas générés (proportionnellement à leur population).

Les valeurs obtenues pour ces deux aspects distincts que sont l'institutionnel (dispositif) et l'opérationnel (mise en œuvre) convergent ou s'écartent selon les cantons de manière évidente. Comme en témoignent de manière éloquente ces résultats, l'existence d'un dispositif étendu est une condition nécessaire mais pas suffisante pour détecter et poursuivre les cas de traite : aucun canton dont le dispositif est peu développé n'enregistre un nombre élevé de cas. Au contraire, il semblerait que le défi se situe au niveau de la mise en œuvre efficace des dispositifs aujourd'hui présents dans de nombreux cantons, cela n'empêchant pas que le nombre de cas générés reste dans certains cantons faible malgré les moyens engagés pour détecter et traiter les cas. Une troisième valeur à considérer dans ce contexte est celle du risque de traite – autrement dit, la probabilité que des cas surviennent dans les différents cantons. Le prochain chapitre vise donc à mettre en rapport ce risque avec les efforts de lutte déployés au moyen de ces dispositifs et de leur mise en œuvre.

⁷⁵ NW n'ayant pas participé à l'enquête, son dispositif n'a pas pu être évalué.

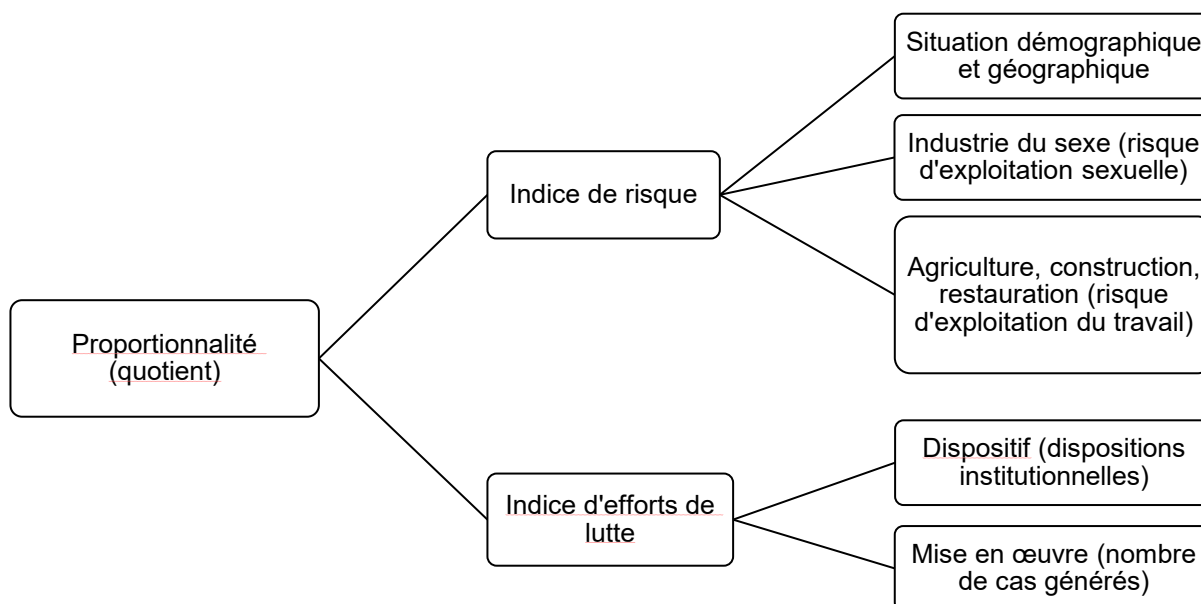
⁷⁶ S'agissant de VD, il est à noter que de nombreux cas ont été relevés ces dernières années par l'association de soutien active depuis 2015 *Astrée*, des cas qui seraient insuffisamment pris en compte ici en raison des indicateurs retenus dans l'indice de mise en œuvre. Il en va de même à ZH, où l'association FIZ soutient les victimes de traite depuis déjà plus de trente ans et enregistre de nombreux cas chaque année dont les indicateurs choisis ne rendent que partiellement compte.

IV. PROPORTIONNALITÉ DES EFFORTS DE LUTTE CANTONAUX

1. Comparaison entre risque et efforts de lutte

La multiplicité des faits sociaux considérés comme « traite des êtres humains » d'un point de vue juridique fait de la lutte contre cette infraction une entreprise complexe. Cette lutte est en grande partie du ressort des cantons et son succès dépend d'une foule d'aspects, par exemple de facteurs de risque liés au contexte sur lesquels les cantons n'ont guère prise, comme le fait de se trouver en zone frontalière. Par ailleurs, les cantons ont évidemment la possibilité de mettre en place des mesures institutionnelles et de se montrer actifs sur le plan opérationnel pour combattre la traite des êtres humains. Dans ce chapitre final, nous prenons en considération le rapport de proportionnalité entre, d'une part, le risque estimé de traite et, d'autre part, les actions entreprises par les cantons en vue de la contrer – s'agissant de mesures institutionnelles et de leur mise en œuvre (pour une liste complète de tous les indicateurs, cf. annexe 1). À ce propos, nous commenterons tout d'abord la situation des cantons en fonction du risque plus ou moins important qu'ils présentent (et des actions qu'ils déploient pour y faire face). Dans un deuxième temps, nous nous concentrerons sur la relation existant entre ces deux grandeurs, donc sur la proportionnalité des efforts au vu du risque encouru, que nous mesurerons à l'aide d'un quotient (chapitre IV.1.2).

Fig. 9 : proportionnalité du risque encouru et des efforts de lutte



Source : schéma réalisé par les auteurs

1.1. Comparaison entre risque et efforts de lutte

Selon les estimations et les calculs de cette étude, les cantons présentent un risque diversement élevé de traite des êtres humains et y font face en déployant des efforts d'intensité variable. Vu les données contextuelles, nous considérons comme élevé le risque de traite à BS, TI, GE, ZH, SH, GR, VD et JU, en comparaison des autres cantons et au prorata de leur population (valeur d'indice

supérieure à 0,4 : par ordre décroissant).⁷⁷ BS, GE, VD et ZH parent à ce risque élevé en menant des actions de lutte énergiques. C'est en partie aussi le cas du TI où les efforts (selon la valeur d'indice) paraissent adaptés, dans l'ensemble, à la situation de risque. Il en va tout autrement pour GR, JU et SH, où le risque estimé n'est pas vraiment combattu par des mesures appropriées.

Pour NE, SO, SZ, VS, AG, SG, BE, GL, LU, AI, BL et NW, nous estimons que le risque est moyen (valeur d'indice de 0,3 à 0,4 ; par ordre décroissant). Dans ce groupe, BE, BL, SG, SO, SZ et VS font face à ce risque moyen par des actions de lutte adéquates, ce qui vaut également, dans une moindre mesure, pour AG, LU et NE. En revanche, les efforts entrepris par AI et GL pour contrer un risque sans nul doute existant ne semblent pas avoir été suffisamment développés.⁷⁸

Pour un petit groupe de cantons – OW, TG, UR, ZG, FR et AR (valeur d'indice au-dessous de 0,3 ; par ordre décroissant) – nous partons finalement de l'idée que la traite des êtres humains constitue un risque restreint. Selon les calculs de l'indice, FR est confronté à un risque modéré auquel il fait face en fournissant des efforts convenables, ce qui vaut également, dans une moindre mesure, pour TG. Quant aux petits cantons AR, OW, UR et ZG qui connaissent un risque assez faible, ils semblent néanmoins (trop) hésitants sur les actions à entreprendre.

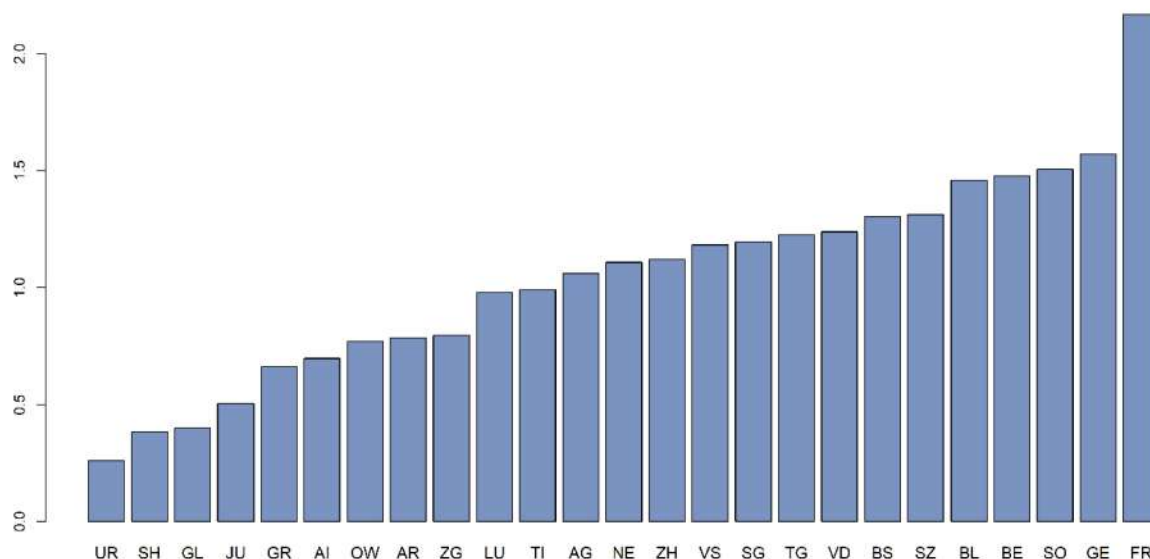
1.2. Proportionnalité des efforts

Pour une présentation concentrée du rapport entre risque de traite et actions de lutte, nous calculons un quotient à partir des deux indices. Plus ce quotient est élevé, plus il faut partir de l'idée que, dans un canton, les actions de lutte correspondent au risque estimé ou plutôt le couvrent de manière suffisante. Quant à l'ampleur absolue du risque et à l'intensité des efforts de lutte, telles que décrites dans les paragraphes précédents, le quotient ne livre toutefois aucune information.

⁷⁷ La répartition des cantons en trois groupes selon l'indice de risque (élevé, moyen et modéré) est effectuée d'après les valeurs d'indice (<0,3 ; 0,3-0,4 ; >0,4), alors qu'une répartition antérieure se trouvant au chap. II.2.5 et incluant notamment le tableau 1 se base sur la position des cantons dans le classement.

⁷⁸ NW n'a pas participé à l'enquête et ne peut donc pas être pris en compte ici. L'indice de risque de NW, calculé sur la base d'autres sources de données, ressemble à celui d'OW. Nous savons en outre que durant la période d'observation, NW n'a répertorié aucun cas de traite (indice de mise en œuvre). Dans ces conditions, on peut estimer que NW, en tant que petit canton sans table ronde, prend peu de dispositions institutionnelles.

Fig. 10 : Efforts de lutte par rapport au risque estimé par canton



Source : calculs et tableau réalisés par les auteur·e·s.

Comme le montre la fig. 10, les quotients s'échelonnent de manière progressive sans qu'il n'y ait véritablement de « sauts » qui révéleraient de réels clusters de cantons.

Pour les 8 cantons présentant un quotient de plus de 1,23 (VD, BS, SZ, BL, BE, SO, GE, FR) à la fig. 10, nous supposons qu'ils couvrent le risque estimé en menant des actions de lutte adéquates. La plupart d'entre eux ont une longue tradition de lutte contre la traite et ont créé depuis longtemps une table ronde. Quelques cantons de ce groupe gèrent un dispositif de très grande envergure et découvrent de nombreux cas, mais subissent aussi des risques considérables (BS, GE, SO). Proportionnellement à leur population, ces trois cantons sont ceux qui génèrent le plus de cas au niveau suisse. D'autres (BE, BL, FR, SZ et VD) ont mis en place des dispositifs tout aussi bien conçus pour faire face à un risque légèrement moins aigu, ce qui se reflète également dans un nombre de cas (mise en œuvre) plus modéré.

Les actions de lutte des cantons « moyens » présentant un quotient situé entre 0,9 et 1,23 (LU, TI, AG, NE, ZH, VS, SG, TG) peuvent être qualifiées de suffisantes au vu de leurs risques respectifs. La plupart des cantons de ce groupe ont mis en place un solide dispositif de lutte anti-traite et organisent déjà, pour certains, des tables rondes depuis plus de dix ans. Plusieurs d'entre eux – notamment TI et ZH – présentent toutefois un risque important de traite exigeant des actions de lutte énergiques. Alors que TI et ZH, de même que NE et LU jusqu'à un certain point, mettent au jour un nombre substantiel de cas et les poursuivent, il n'en va pas tout à fait de même pour AG, SG, TG et VS. Dans ces cantons-là, il existe plutôt un fossé entre les mesures institutionnelles déployées – face à une situation de risque tout à fait réelle – et le très petit nombre de cas générés. Cependant, le fait que trois de ces quatre cantons présentent un quotient plus élevé que celui du TI et de ZH – tous deux très actifs dans la lutte anti-traite, avec un nombre de cas considérable – tient avant tout à la situation de ces derniers cantons qui présentent un risque jugé plus élevé.

Dans les cantons affichant un quotient situé en dessous de 0,9 (UR, SH, GL, JU, GR, AI, OW, AR, ZG), il est justifié de penser que le risque existant n'est pas suffisamment couvert par les efforts de lutte. Ce groupe se compose presque exclusivement de cantons plutôt peu peuplés et peu

urbains. Si l'on considère l'indice de risque de ces cantons en fonction des différents domaines potentiellement touchés, il apparaît clairement que le risque provient principalement du nombre élevé de places de travail dans les secteurs concernés par l'exploitation du travail, à savoir l'agriculture, la restauration et éventuellement la construction. Cette constatation s'applique moins au canton de SH, davantage urbanisé, où l'industrie du sexe est florissante. Alors qu'au sein de ce groupe, seuls OW et ZG ont une table ronde, certains cantons prennent néanmoins des dispositions, même élémentaires, de lutte contre la traite des êtres humains (outre OW et ZG, notamment GR et JU). Dans tous ces cantons, le nombre (relatif) de cas générés est très faible.

Dans l'ensemble, on peut admettre que les cantons de ce groupe ne prennent que peu de mesures de lutte contre la traite parce qu'ils ne se sentent guère concernés par ce problème en raison de leurs conditions structurelles (faible population, zone urbaine réduite, industrie du sexe peu importante ou inexistante) et parce qu'ils considèrent comme infime la probabilité que ce type de phénomène se produise sur leur territoire. Cette perception dépend pour une bonne part de l'image encore persistante de la traite des êtres humains comme infraction sexuelle. Le risque d'exploitation du travail, qui touche indéniablement les emplois des secteurs à bas salaires de ces cantons, est ici bel et bien nié.

2. Configurations typiques

2.1. Risque couvert par les efforts de lutte

Les résultats présentés ci-dessus permettent tout d'abord de conclure que, de manière générale, la majorité des cantons suisses combattent leur risque estimé de traite par des actions adéquates et qu'ils font donc face à ce problème de manière appropriée. Ce n'est qu'à une minorité de 9 cantons (10 avec Nidwald) que cette première conclusion ne saurait s'appliquer. À cet endroit, il convient de souligner encore une fois que les calculs sont basés sur des *évaluations* approximatives et des simplifications de contenus complexes sur le plan qualitatif, raison pour laquelle il ne faut pas attribuer aux quotients des cantons une importance excessive. C'est pourquoi le « classement » exact des cantons de la fig. 10 ne devrait pas être surinterprété.

Il convient toutefois de relever que quelques cantons sont particulièrement impliqués dans la lutte contre la traite des êtres humains, même indépendamment de leur situation en matière de risque. Il s'agit tout spécialement de GE, BS, SO, VD, TI et ZH. À noter que FR, SZ et BE sont aussi engagés de longue date dans cette lutte. C'est avant tout à BS, GE, SO et ZH que la détection et la poursuite d'un nombre important de cas de traite justifient la mise en œuvre effective d'un dispositif institutionnel, en particulier d'un mécanisme de coopération et d'une table ronde. Ces cantons ont déjà beaucoup d'expérience en matière de lutte anti-traite dans le milieu de la prostitution, milieu qui constitue indéniablement, pour la plupart d'entre eux, un facteur de risque majeur.

Il est certain qu'à BS et à ZH, l'industrie du sexe fait déjà l'objet, traditionnellement, d'une attention particulière. Plus récemment, ZH, mais aussi des cantons tels que BE et GE, se sont penchés explicitement sur la problématique de l'exploitation liée à d'autres domaines. C'est ainsi que la table ronde des cantons de BE et de GE, par exemple, s'est dotée d'un groupe de travail thématique spécialisé dans la traite d'êtres humains aux fins d'exploitation du travail. De même, AI, BL, NE, VD et VS montrent dans l'enquête qu'ils sont conscients de cette problématique ou qu'ils ont entrepris une action concrète de lutte contre les situations d'exploitation touchant d'autres domaines que l'industrie du sexe.

2.2. Faible mise en œuvre en dépit du risque

Le groupe formé de la majorité des cantons qui combattent la traite de manière suffisante et dont il a été fait mention auparavant doit cependant être considéré de façon plus nuancée, compte tenu du domaine spécifique de la mise en œuvre et du nombre de cas générés de la sorte. Parmi les cantons dotés d'un bon dispositif, certains se distinguent par un nombre de cas proportionnellement faible (selon l'indice de mise en œuvre). C'est principalement le cas de AG, BL, FR, SG, SZ, TG et VS (ainsi que VD, cf. note de bas de page **Fehler! Textmarke nicht definiert.**). Dans ces cantons, la situation en matière de risque paraît certes modérée, mais elle est tout à fait réelle si l'on considère entre autres les facteurs de risque qui ne sont pas directement liés à l'industrie du sexe.

Cette configuration de faible opérationnalisation du dispositif en dépit d'un risque existant (tendanciellement en dehors de l'industrie du sexe) peut être interprétée de différentes manières. Concrètement, il ne faut pas s'attendre à un nombre excessif de cas étant donné le risque modéré, ce qui peut expliquer en partie le faible nombre de cas. En outre, il est bien possible que le dispositif existant tourne en partie « à vide », parce qu'il n'est pas adapté aux particularités du phénomène dans le canton ou parce que le canton investit généralement peu dans la mise en œuvre (par ex. au moyen de contrôles effectués dans différents secteurs indépendamment de tout soupçon ou d'une clarification minutieuse des soupçons, même faibles).

Pour expliquer les écarts mentionnés, il convient aussi de se pencher sur la méthode ou sur l'extrait de données pris en compte par l'étude. Dans les faits, l'indice de mise en œuvre enregistre le nombre de cas générés par les statistiques qui se rapportent à l'infraction de la traite d'êtres humains ou à l'encouragement de la prostitution (données SPC et OHS relatives aux éléments constitutifs des infractions et données SEM relatives aux autorisations de séjour pour victimes [potentielles] de la traite d'êtres humains). Il est fort possible que les cantons présentant un nombre peu élevé de cas selon l'indice (et ayant mis en place un dispositif de lutte) combattent les abus mis au jour à l'aide d'autres normes pénales ou d'une procédure de droit civil ou encore d'une procédure distincte (par ex. droit du travail ou solutions particulières). Cela vaut notamment pour la traite d'êtres humains aux fins d'exploitation du travail n'impliquant pas de « clause subsidiaire » comparable à l'encouragement à la prostitution au sens de l'art. 195 CP. Si un cas n'apparaît pas dans les sources statistiques utilisées ici, il peut tout aussi bien avoir été traité d'une autre manière. Cela vaut également lorsque des ONG spécialisées assument une partie des cas de traite d'êtres humains. Ces derniers ne sont pris en compte dans les statistiques « officielles » que si les ONG sont indemnisées par le centre de consultation cantonal pour l'aide aux victimes pour les prestations fournies ou que la victime décide de collaborer avec les autorités de poursuite pénale.

2.3. Efforts de lutte insuffisants face au risque

Selon les quotients calculés ci-dessus, les actions de lutte menées par 9 cantons (10 avec Nidwald, cf. note de bas de page 78) se sont révélées trop hésitantes étant donné le risque existant. Bien que tous les cantons de ce groupe présentent un risque de traite généralement modéré, des différences quant à la manière de gérer la situation sont perceptibles. Par ailleurs, la taille des cantons (en termes de population) constitue, dans ce contexte, un aspect important à considérer au niveau *absolu*. GR, JU, SH et ZG ont une population plus importante que les très petits cantons AI, AR, (NW), OW, GL et UR. Les premiers présentent aussi, à l'except-

tion de ZG, un risque (*relatif*) sensiblement plus élevé de traite d'êtres humains, qui concerne davantage les secteurs de travail sans lien avec le domaine érotique (seul SH connaît une importante industrie du sexe).

Vu cette situation, il est difficile de comprendre pourquoi trois de ces 4 cantons – GR, JU et SH – ne prévoient pas de mécanisme de coopération institutionnel contre la traite. ZG a institutionnalisé un mécanisme de ce type en 2014 mais n'est pas encore très avancé pour ce qui touche à la formation des acteurs concernés et aux mesures générales de sensibilisation, selon les données du questionnaire.

En conséquence, c'est à GR, JU et SH que la situation paraît la moins proportionnée. Selon les données fournies par GR dans l'enquête, la mise en place d'une table ronde dans ce canton est actuellement en discussion et il existe déjà un groupe d'action à l'œuvre au cas par cas. Dans le canton du JU, le domaine de la traite d'êtres humains est rattaché au Service de l'action sociale. Il est ressorti de discussions menées avec des spécialistes que ce canton ne considère pas comme prioritaire la lutte contre la traite, compte tenu du risque mais également de sa situation financière tendue. À SH, le domaine de la traite d'êtres humains est du ressort de l'office des migrations. Bien que SH ne s'attelle guère à mettre en place un dispositif institutionnel, il recense toutefois quelques cas (4 infractions selon art. 182 CP enregistrées par la police, 2 condamnations et 16 cas de consultation LAVI durant la période d'observation). En fait, SH est le seul canton, outre BS, dans lequel la valeur de l'indice de mise en œuvre dépasse celle de l'indice du dispositif. Étant donné l'importance de l'industrie du sexe, il faut partir de l'idée qu'il s'agit de cas d'exploitation sexuelle.

2.4. Risques faibles, actions faibles

Un groupe de 5 (6 avec NW) très petits cantons présente une quatrième configuration où un risque qu'il faut estimer faible est combattu à l'aide d'actions très sommaires. C'est le cas des cantons d'AI, AR, GL, (NW), OW et UR, qui comptent tous moins de 60 000 habitant·e·s. Le risque de traite et le nombre de cas générés par ces cantons sont faibles, ne serait-ce qu'en fonction de leur population. Seul OW dispose d'une table ronde (depuis 2005) et AI indique dans l'enquête en prévoir la mise en place.

Le risque existe pourtant dans ce groupe de petits cantons de Suisse centrale et orientale. Étant donné que l'industrie du sexe est généralement très limitée dans ces cantons, voire inexistante, le risque de traite d'êtres humains réside principalement dans le nombre élevé de personnes travaillant dans l'agriculture, la restauration et parfois la construction. Par conséquent, il est à supposer que les abus et les situations problématiques proviennent plutôt du domaine de l'exploitation du travail, ce dont il faudrait tenir compte dans la mise en place de structures et de mécanismes de lutte contre la traite.

En considération absolue de l'importance et de la probabilité de cas de traite d'êtres humains dans ces cantons, on peut réellement se demander si ces derniers ont une taille suffisante pour que la création de structures institutionnelles de lutte se justifie dans chaque canton. Comme cela se pratique déjà dans d'autres domaines, il serait bien plus judicieux d'envisager la mise en place de mécanismes de coopération intercantonaux⁷⁹. Ainsi, dans sa prise de position sur l'étude, GL indique qu'un service "violence domestique" a été créé le 1^{er} avril 2022. Ce service prévoit de mettre

⁷⁹ À titre d'exemple, les deux Bâle, de même qu'AI, AR et SG, gèrent des centres communs d'aide aux victimes. De manière similaire, certains petits cantons ont regroupé leurs structures de consultation pour victimes de discrimination.

sur pied des tables rondes dans le domaine de la prévention, la répression et la protection de la violence, lors desquelles la thématique de la traite d'êtres humains sera également abordée avec d'autres acteurs (par ex. inspection du travail). Par ailleurs, une procureure chargée de cette question a été désignée, qui est en contact avec des spécialistes de la traite d'êtres humains d'autres cantons de Suisse orientale.

Comme le suggèrent les résultats de cette étude relatifs à l'estimation du risque et comme des spécialistes le soulignent de manière réitérée, aucun canton, aussi petit soit-il, ne peut affirmer être épargné par la traite d'êtres humains. Il faut cependant tenir compte des situations de risque et des conditions structurelles fondamentalement diverses et recourir à des dispositifs appropriés pour lutter contre cette infraction.

V. CONCLUSION

1. Classification des résultats de l'étude et limites de la quantification

Les mesures politiques et les ressources mobilisées en vue de leur mise en œuvre doivent se situer dans un rapport équilibré s'agissant de l'étendue et de la gravité du problème auxquelles elles se rapportent. Dans le présent cas de lutte contre la traite, c'est le deuxième aspect qui est le plus pertinent : en Suisse, le nombre de personnes touchées par la traite d'êtres humains est certainement très inférieur à celui des victimes d'autres infractions telles que les cambriolages ou les vols. Il s'agit cependant d'une grave violation des droits humains qui entraîne des conséquences sévères dans la vie des victimes. Du point de vue du droit pénal, la traite d'êtres humains fait partie de la grande criminalité, parfois développée en réseaux criminels transnationaux organisés mais parfois aussi à l'intérieur des frontières suisses et de manière peu organisée.

Dans ce contexte, cette étude avait pour but d'examiner la proportionnalité de l'action des cantons dans la lutte contre la traite. Elle a réuni à cet effet deux axes de recherche – l'estimation du risque de traite d'êtres humains d'une part et la documentation des actions entreprises par les cantons d'autre part – dans une réflexion commune incluant les deux aspects. Concernant ces deux problématiques partielles, l'étude va d'une description qualitative des aspects pertinents à une quantification de ces derniers sous la forme d'une indexation au niveau cantonal. De la sorte, elle offre non seulement une vue détaillée des structures et dispositifs des cantons mais permet également la saisie synthétique de ces dispositifs en tant que valeurs d'indice comparables entre cantons et entre dimensions.

Dans l'optique d'une présentation générale, l'équipe de recherche émet des hypothèses et prend des décisions qui influent sur la réflexion finale basée sur les calculs d'indices. C'est pourquoi ces derniers doivent être interprétés avec une certaine prudence. Des choix d'ordre méthodologique mais aussi de simples questions de disponibilité des données et parfois des déformations statistiques inévitables déterminent la représentation finale. Sous réserve de ces limites d'analyse immanentes à l'objet de la recherche, les résultats de cette étude sont pertinents dans l'optique d'une considération objective de la lutte contre la traite au niveau des cantons et permettent à bien des égards de rompre avec les représentations héritées et les stéréotypes des cantons.

2. Succès et lacunes persistantes des efforts de lutte dans les cantons

Tout d'abord, l'étude permet de conclure que des dispositifs institutionnels de lutte contre la traite d'êtres humains existent dans presque tous les cantons suisses et que l'importance supposée de cette infraction est prise en compte. Cette affirmation ne s'applique pas entièrement à un petit groupe de cantons : selon les résultats de l'analyse de risque, il n'y a pas de raison de penser que dans les cantons GR, JU, SH et ZG, la probabilité de la traite d'êtres humains serait particulièrement faible. Cependant, ces cantons, à l'exception de ZG, ne disposent pas à ce jour de tables rondes ni de mécanismes de coopération institutionnels et leur politique de lutte contre la traite est, dans l'ensemble, très timide.

Ce dernier constat s'applique jusqu'à un certain point aussi à un autre groupe de cantons particulièrement petits (AI, AR, GL, [NW], OW et UR). L'analyse de risque qui fournit une réflexion conditionnée par la taille de la population montre également un risque de traite d'êtres humains dans

ces petits cantons. Dans l'absolu, on ne peut toutefois pas supposer l'existence d'un grand nombre de cas de traite, ne serait-ce qu'en raison de la faible population de ces cantons. Néanmoins, il se peut que l'absence d'efforts de lutte finisse par devenir un facteur de risque si les auteur·e·s d'infractions, prévoyant une probabilité moindre d'être découverts, choisissent justement ces cantons (temporairement) pour s'y établir. Comme de très petits cantons n'atteignent peut-être pas la « taille critique » pour créer des structures institutionnelles séparées afin de lutter contre les cas de traite, la mise en place de mécanismes communs (intercantonaux) devrait être envisagée.

Les cantons mentionnés ci-dessus présentent, outre leur taille plutôt limitée, une caractéristique commune : celle d'être des régions plutôt rurales, ce qui se reflète dans la structure de leur marché du travail. Leur risque, pronostiqué par cette étude, provient donc essentiellement du nombre proportionnellement élevé de personnes employées dans des secteurs tels que l'agriculture ou la restauration (tourisme), particulièrement touchés par l'exploitation de la force de travail. Il s'avère ici que la lutte contre la traite d'êtres humains en Suisse est encore fortement ancrée dans la conception traditionnelle selon laquelle la traite est avant tout liée à l'industrie du sexe. Les risques d'exploitation existant dans d'autres secteurs, que de nombreuses études mettent en évidence comme points centraux – notamment Probst et Efonayi-Mäder (2016) pour la Suisse – sont apparemment trop peu pris en considération dans de nombreux cantons.

Cette déclaration ne s'applique toutefois pas seulement aux « petits » cantons mentionnés ci-dessus. Même dans de plus grands cantons à prédominance urbaine, la perception de la traite d'êtres humains comme d'une infraction inhérente à l'industrie du sexe est encore parfois la plus répandue. Il est vrai que dans ces cantons, le risque est déterminé, de manière prépondérante, par la taille de l'industrie du sexe, bien que la structure du marché du travail compte aussi de nombreux emplois dans des secteurs concernés tels que la construction et la restauration, ainsi que des risques d'exploitation dans le cadre d'activités irrégulières tels que le vol ou la mendicité.

3. Défis liés à la mise en œuvre, notamment dans le domaine de l'exploitation de la force de travail

L'enquête a montré sur ce point que, dans l'intervalle, les autorités du marché du travail participent certes à de nombreuses tables rondes, mais qu'elles ne sont pas (encore) représentées au sein de toutes les tables rondes cantonales ; les syndicats en sont complètement absents jusqu'ici, mais la question de leur participation est actuellement discutée dans plusieurs cantons. Il n'y a aussi que très peu de cantons qui proposent aux personnes chargées de l'inspection du travail des formations relatives à la traite d'êtres humains. Bien qu'il existe de grands écarts dans la prise en compte des deux domaines – exploitation sexuelle et exploitation de la force de travail –, l'exploitation de la force de travail a sans doute déjà gagné en visibilité dans l'esprit des acteurs interviewés. Cette situation se reflète notamment dans les chiffres d'associations spécialisées telles que le FIZ ou encore dans la SPC. Même si cette dernière ne permet certes pas à ce jour de faire une distinction entre les formes d'exploitation, elle livre cependant des indices statistiques d'une augmentation des cas de traite d'êtres humains à des fins d'exploitation de la force de travail.

Au-delà de la pondération différente des formes d'exploitation diverses et des risques correspondants au niveau des cantons, cette étude se concentre également sur l'utilisation des moyens institutionnels – ci-dessus le dispositif – pour la détection et la poursuite effectives des cas de traite, donc sur la mise en œuvre opérationnelle du dispositif. Ces deux dimensions ont été intégrées à l'indexation générale des actions de lutte. Si on les considère séparément l'une de l'autre pour une analyse fine, il apparaîtra clairement, selon toute attente, que la collaboration institutionnalisée et

formalisée (sous la forme d'un mécanisme de coopération) est une condition indispensable mais non suffisante pour assurer le succès de la poursuite pénale et du soutien aux victimes.

Si l'on revient au constat énoncé ci-dessus, selon lequel la grande majorité des cantons a mis au point des dispositifs de lutte, il faut signaler ici qu'il existe un écart observable quant au côté opérationnel de ces dispositifs. Même si les deux grandeurs ne peuvent pas être directement comparées pour des raisons méthodologiques, l'analyse renvoie cependant à un groupe de cantons dans lesquels, étonnamment, le nombre de cas est très faible par rapport au dispositif mis en place (et à une situation de risque avérée). Cette tendance générale s'observe entre autres dans les cantons AG, BL, FR, SG, SZ, TG, VS, et également VD dans une certaine mesure. À FR, SG et VD, le nombre de cas semble particulièrement faible par rapport à la population globale du canton ; dans l'absolu, ces cantons font pleinement partie de ceux qui présentent un nombre de cas moyen.

Sur ce point, il convient de tenir compte du fait que cette étude mesure le nombre de cas en relation avec la traite d'êtres humains au sens de l'art. 182 CP (également au sens de l'art. 195 CP s'agissant de la SPC). Si ce nombre de cas est faible au niveau d'un canton, cela peut également tenir au fait que le canton considère plutôt les cas de contrainte et d'exploitation dans le cadre d'autres infractions – telles que l'usure au sens de l'art. 157 CP ou la contrainte au sens de l'art. 181 CP – ou les traite selon une procédure de droit civil.

Au-delà de ces considérations et compte tenu des cantons possédant de nombreux moyens institutionnels mais ayant traité peu de cas de traite d'êtres humains, la question se pose de savoir s'il existe une réticence à s'engager au niveau opérationnel. Il est certain que les ressources, mentionnées à plusieurs reprises dans l'enquête, jouent un rôle central : alors que la mise en place d'un mécanisme de coordination nécessite des ressources de manière plutôt ponctuelle, les activités de contrôle permanentes et le travail d'enquête impliquent des frais continuels qui peuvent être considérables, typiquement lors de cas de traite d'êtres humains très complexes. Lorsque les moyens disponibles sont limités, la mise en place (unique) d'un dispositif est donc probablement moins contestée, en termes de ressources, que ne le serait un investissement permanent servant à maintenir un dispositif opérationnel. C'est pourquoi un petit nombre de cas peut parfois être le résultat d'un manque de ressources allouées à la lutte contre la traite d'êtres humains (comme conséquence d'une faible priorité accordée par la politique de lutte contre la criminalité). Finalement, il ne faut pas oublier non plus qu'il est possible que l'existence de cas de traite d'êtres humains dans les cantons concernés soit effectivement plutôt faible et que les rares cas qui se produisent soient détectés et poursuivis avec succès par le dispositif.

4. Contrôles étendus et travail visant à instaurer un climat de confiance avec les victimes

Étant donné les résultats de l'enquête, la question se pose également, dans ce contexte, de savoir dans quelle mesure l'organisation concrète des tables rondes cantonales est opportune et à quel point leur marge de manœuvre est suffisante. En effet, de nombreuses tables rondes ne se réunissent apparemment qu'une fois par année. Selon les résultats de l'enquête, elles disposent rarement de compétences (co-)décisionnelles s'agissant d'élaborer des stratégies cantonales et elles se consacrent principalement à des questions de collaboration au niveau général. Le travail lié aux cas a lieu dans le cadre du mécanisme de coopération convenu mais n'est pratiquement pas abordé lors des séances des tables rondes. De manière un peu outrancière, on peut dire que l'on discerne parfois dans les résultats de l'enquête une position plutôt attentiste qui ne tient guère compte de la nature immanente de la traite d'êtres humains comme d'une infraction ne pouvant

être détectée qu'au moyen de contrôles, autrement dit grâce à la pression exercée par ces derniers et à un travail de proximité.

En ce qui concerne les tables rondes existantes, il faut aussi retenir qu'elles sont organisées de manière très différente suivant les cantons. Leur efficacité dans le cadre de la lutte contre la traite d'êtres humains dépend certainement beaucoup de la motivation et de l'engagement des personnes et institutions représentées. Peut-être que des tables rondes qui travaillent déjà depuis de nombreuses années selon une certaine routine pourraient être motivées par de nouvelles actions en intensifiant l'échange d'expériences et la collaboration intercantonale. Jusqu'ici, toutes les tables rondes se réunissent une fois par année pour une séance commune sous la houlette de fedpol (SETT). Les spécialistes consultés dans le cadre de cette étude ont parfois suggéré de mettre davantage l'accent sur des objectifs stratégiques communs au niveau des tables rondes cantonales.

D'après de nombreux spécialistes et selon des observations empiriques, un contrôle de proximité et un travail de mise en confiance et d'accompagnement des personnes concernées constituent un élément-clé de la lutte contre la traite d'êtres humains. En Suisse, ce travail est fourni dans une large mesure par des associations ou ONG spécialisées, mais il convient également de relever le travail de pionnier effectué par quelques corps de police cantonaux sous le mot-clé de « sensibilisation des acteurs du milieu ». Les succès du FIZ et de sa collaboration avec les acteurs les plus divers, notamment les travailleur·euse·s de proximité, bien au-delà du canton de Zurich, illustrent l'efficacité d'un accompagnement étroit des victimes. Un autre exemple est celui de la jeune association *Astrée* du canton de VD. Depuis sa création, de nombreuses victimes ont été accompagnées par ses structures – victimes qui, autrement, n'auraient sans doute guère pu se libérer de leurs situations d'exploitation. La grande importance que revêt ce travail pour la poursuite pénale est évidente. Les victimes qui bénéficient d'un accompagnement étroit sont, statistiques à l'appui, bien plus souvent prêtes à collaborer dans le cadre de la poursuite pénale, ou même à porter plainte, que les victimes n'ayant pas bénéficié d'un tel soutien. Comme cela a été relevé à maintes reprises par des spécialistes du droit, la poursuite et la condamnation des auteur·e·s d'infractions n'est guère possible à l'heure actuelle en Suisse en l'absence de déclarations de victimes. C'est précisément ce point qui est parfois critiqué par des organes d'observation internationaux, à savoir que la poursuite pénale dans les cas de traite d'êtres humains devrait quand même pouvoir se baser, dans l'idéal, sur les déclarations d'autres témoins et sur des moyens de preuve alternatifs. Du point de vue de la répression pénale, il serait sûrement intéressant d'adopter une approche qui consisterait à retirer une grande partie du fardeau de la preuve des épaules de la victime.

Le monde analogique d'une part et le monde numérique d'autre part ont besoin d'acteurs nombreux et variés qui aient les yeux ouverts, ainsi que de ressources pour mener des investigations sur la base de soupçons. C'est là le constat mis en évidence par les analyses exploratoires menées dans le cadre de la présente étude, même s'il n'est pas forcément nouveau. Les chercheur·euse·s et les spécialistes issus de la pratique signalent régulièrement le grand nombre de situations d'abus potentielles que recèlent les plates-formes et réseaux numériques – mais également les possibilités qu'offrent ces mêmes plates-formes et sources pour les recherches et les investigations. Bien que le *darkweb* et les types d'escroquerie sur Internet les plus divers soient depuis longtemps, cela va sans dire, dans le radar de la police, la surveillance de ces sphères dans le cadre de l'infraction de la traite d'êtres humains semble encore tout à fait susceptible d'être développée. Le changement partiel de mode de recrutement des victimes de la traite – comme le montre actuellement le phénomène du *loverboy* de manière significative – n'est qu'un exemple de la grande complexité et

de la volatilité de ce type de criminalité, dont la répression est et restera un défi de taille dans le monde tant physique que numérique.

Si l'on souhaite contextualiser une dernière fois les résultats de cette étude, on devrait se rappeler à nouveau un constat fondamental de la criminologie qui a été mentionné au début de ce travail, à savoir : la criminalité peut être repoussée par la répression, mais elle ne peut guère être supprimée ou disparaître au moyen de la répression, ce qui vaut sans doute aussi, jusqu'à un certain point, pour les actions de prévention et de soutien des victimes. La plupart du temps, la criminalité est le symptôme de problèmes de société plus profonds pour la résolution desquels il faudrait utiliser des instruments tout autres que ceux de la poursuite pénale. On peut penser ici, par exemple, à la situation précaire de certains groupes de population, en Suisse et à l'étranger, et à la vulnérabilité qui en résulte. La précarité ou l'irrégularité liée au droit de séjour dans un pays est certainement un point sur lequel les États pourraient agir pour combattre plus efficacement, sur leur territoire, la traite d'êtres humains et l'exploitation. Le rapport étroit entre la problématique de la traite d'êtres humains et les questions fondamentales de la politique migratoire apparaît ici clairement.

Finalement, la traite d'êtres humains n'est pas seulement un phénomène international parce qu'elle se déroule parfois au-delà des frontières, mais aussi en raison de ses causes immanentes qui doivent être recherchées dans les écarts en matière de prospérité au niveau mondial et dans les régimes internationaux de migration. Cette problématique étendue, générale, ne peut pas être abordée exclusivement sur le plan national et requiert des changements profonds au niveau des structures globales. Pour des mesures concrètes et actuelles contre la traite d'êtres humains, le niveau national et cantonal est toujours décisif mais la problématique globale ne doit toutefois pas être perdue de vue dans les efforts importants déployés à petite échelle.

BIBLIOGRAPHIE

- AUBERT JEAN FRANÇOIS/MAHON PASCAL, 2003, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève
- BELSER PATRICK/DE COCK MICHAËLLE/MEHRAN FAHRAD, 2005, ILO Minimum Estimate of Forced Labour in the World, Genève
- BIAGGINI GIOVANNI, 2017, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd., Zurich
- BIBERSTEIN LORENZ/KILLIAS MARTIN, 2015, Erotikbetriebe als Einfallstor für Menschenhandel? Eine Studie zu Ausmass und Struktur des Sexarbeitsmarktes in der Schweiz, Lenzbourg
- BIBERSTEIN LORENZ/KILLIAS MARTIN/WALSER SEVERIN/IADANZA SANDRO/PFAMMATTER ANDREA, 2015, Studie zur Kriminalität und Opfererfahrungen der Schweizer Bevölkerung. Analysen im Rahmen der schweizerischen Sicherheitsbefragung 2015, Lenzbourg
- BRUNOVSKIS ANETTE/TYLDUM GURI, 2004, Crossing borders : An empirical study of transnational prostitution and trafficking in human beings, Oslo
- BUGNON GÉRALDINE/CHIMIENTI MILENA/CHIQUET LAURE/EBERHARD JAKOB, 2009, Marché du sexe en Suisse : état des connaissances, best practices et recommandations : volet 3, mapping, contrôle et promotion de la santé dans le marché du sexe en Suisse, Genève
- BURCH PETRA/MARBACHER YVONNE, 2013, Kinderhandel – Ein Handlungsfeld für die Soziale Arbeit in der Schweiz?, Lucerne
- CENTRE SUISSE DE COMPÉTENCE POUR LES DROITS HUMAINS (CSDH), 2013, Étude de faisabilité sur les caractéristiques et l'ampleur de la zone d'ombre de la traite d'êtres humains en Suisse, verfasst von Bader Dina/D'amato Gianni, Berne
- CENTRE SUISSE DE COMPÉTENCE POUR LES DROITS HUMAINS (CSDH), 2019, Répression de l'exploitation du travail en Suisse : étude de faisabilité sur la mise en œuvre de l'article 182 CP à la lumière des droits humains, verfasst von Graf Anne-Laurence/Probst Johanna, Berne
- CENTRE SUISSE DE COMPÉTENCE POUR LES DROITS HUMAINS (CSDH), 2020, La répression pénale de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation du travail en Suisse. Difficultés, stratégies et recommandations, verfasst von Graf Anne-Laurence/Probst Johanna, Berne
- CENTRE SUISSE DE COMPÉTENCE POUR LES DROITS HUMAINS (CSDH), im Erscheinen, Die Ausbeutung Minderjähriger im Kontext von Menschenhandel in der Schweiz, verfasst von Büchler Tina/Mäder Gwendolin/Egenter Julia/Probst Johanna/Lüthi Janine/Amacker Michèle, Berne
- CHIMIENTI MILENA, 2009, Prostitution et migration. La dynamique de l'agir faible, Zurich
- CHIMIENTI MILENA/BUGNON GÉRALDINE, 2018, Suisse, in : Assessing prostitution policies in Europe, New York, p. 136 ss
- CONSEIL DE L'EUROPE, 2005, Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains et son rapport explicatif, Varsovie

- CONSEIL FÉDÉRAL, 2015, Prostitution et traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats 12.4162 Streiff-Feller, 13.3332 Caroni, 13.4033 Feri et 13.4045 Fehr, Berne
- COX ROSIE/WATT PAUL, 2002, Globalization, polarization and the informal sector : the case of paid domestic workers in London, Area 34/1/2002, p. 39 ss
- CRESPI CARLO, 2008, Menschenhandel in der Schweiz, Bedeutung, Bekämpfung und internationale Fallkoordination, in : Rotlichtmilieu und Quartierverträglichkeit, Zurich
- CYRUS NORBERT, 2011, Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, Berlin
- CYRUS NORBERT, Outlawing Exploitation : Recent developments in law-making in Germany, www.demandat.eu/blog/outlawing-exploitation-recent-developments-law-making-germany (26.06.2020).
- CYRUS NORBERT/VOGEL DITA/DE BOER KATRIN, 2010, Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung : Eine explorative Untersuchung zu Erscheinungsformen, Ursachen und Umfang in ausgewählten Branchen in Berlin und Brandenburg - im Auftrag des Berliner Bündnisses gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, Berlin
- DAHINDEN JANINE/NEUBAUER ANNA, 2012, Les « mariages forcés » en Suisse : causes, formes et ampleur, Berne
- DAHINDEN JANINE/STANTS FABIENNE, 2006, Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen, Neuchâtel
- D'AMATO GIANNI/GERBER BRIGITTA/KAMM MARTINA, 2005, Menschenschmuggel und irreguläre Migration in der Schweiz, Neuchâtel
- DEMKO DANIELA, 2009, Strafrechtliche Aspekte im Kampf gegen Versklavung und Menschenhandel auf internationaler Ebene und in der Schweiz, ZStrR : Schweizerische zeitschrift für strafrecht 127/2/2009, p. 177 ss
- DETTMEIJER-VERMEULEN CORINNE, 2012, Trafficking in Human Beings. Ten Years of Independent Monitoring by The Dutch Rapporteur on Trafficking in Human Beings, European journal on criminal policy and research 18/3/2012, p. 283 ss
- DIXON HERBERT B., 2013, Human trafficking and the internet (and other technologies, too), The Judges' Journal 52/1/2013, p. 36 ss
- DOTTRIDGE MIKE, 2004, Kids as Commodities? Child trafficking and what to do about it, Lausanne
- EFIONAYI MÄDER DENISE/SCHÖNENBERGER SILVIA/STEINER ILKA, 2010, Leben als Sans-Papiers in der Schweiz : Entwicklungen 2000-2010, Berne
- FÖLDHAZI AGNES, 2010, Prostitué.es, migrant.es, « victimes de la traite" : analyses de la construction du marché du sexe en Suisse, Genève
- FRA, 2015, Severe labour exploitation : workers moving within or into the European Union, Vienne
- FREI NULA, 2017, Identifizieren, unterstützen, schützen. Neue Rechtsprechung des EGMR zum Opferschutz bei Menschenhandel, ASYL 3/2017, p. 15 ss
- FROMMEL MONIKA, 2011, Menschen- und Frauenhandel – welche Interventionen wären aus kriminologischer Sicht sinnvoll?, Neue Kriminalpolitik 23/3/2011, p. 117 ss

- GLAESER EDWARD L./SACERDOTE BRUCE, 1999, Why Is There More Crime in Cities?, *Journal of Political Economy* 107/S6/1999, p. S225 ss
- GRETA, 2015, 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, Strasbourg
- GRETA, 2018, Septième rapport général sur les activités du GRETA couvrant la période du 1er janvier au 31 décembre 2017, Strasbourg
- GRETA, 2019, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Switzerland. Second evaluation round, Strasbourg
- GUILD ELSPETH/CARRERA SERGIO/ALLSOPP JENNIFER/ANDRIJASEVIC RUTVICA/COLLYER MICHAEL/DIMITRIADI ANGELIKI/JOKINEN ANNIINA/LEERKES ARJEN/MANIERI MARIA GIOVANNA/MURASZKIEWICZ JULIA, 2016, Irregular Migration, Trafficking and Smuggling of Human Beings : Policy Dilemmas in the EU, Bruxelles
- GURGEL R. Q./DA FONSECA J. D. C./NEYRA-CASTANEDA D./GILL G. V./CUEVAS L. E., 2004, Capture-recapture to estimate the number of street children in a city in Brazil, *Archives of Disease in Childhood* 89/2004, p. 222 ss
- HERZ ANNETTE LOUISE, 2005, Menschenhandel : eine empirische Untersuchung zur Strafverfolgungspraxis, Fribourg-en-Brisgau
- HILBER KATHRIN, 2014, Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikgewerbe. Bericht der nationalen Expertengruppe, Berne
- HOLZWARTEH VERA-MARIA/KING ALISON, 2007, Kinderhandel und die Schweiz, Zurich
- JAKŠIĆ MILENA, 2011, État de littérature. Déconstruire pour dénoncer : la traite des êtres humains en débat, *Critique internationale* 53/4/2011, p. 169 ss
- KELLY LIZ, 2005, 'You can find anything you want' : A critical reflection on research on trafficking in persons within and into Europe, *International Migration* 43/1-2/2005, p. 235 ss
- KILLIAS MARTIN/KUHN ANDRÉ/AEBI MARCELO F, 2011, Grundriss der Kriminologie : eine europäische Perspektive, Berne
- KNOLL ALEX/SCHILLIGER SARAH/SCHWAGER BEA, 2012, Wisch und weg! Sans-Papiers-Hausarbeiterinnen zwischen Prekarität und Selbstbestimmung, Zurich
- KUTNICK BRUCE/BELSER PATRICK/DANAIOVA-TRAINOR GERGANNA, 2007, Methodologies for global and national estimation of human trafficking victims : current and future approaches, Genève
- LAIR CRAIG D./MACLEOD CHAD/BUDGAR ETHAN, 2016, Advertising unreasonable expectations : Nanny ads on Craigslist, *Sociological Spectrum* 36/5/2016, p. 286 ss
- LALANI MUMTAZ/METCALF HILARY, 2012, Forced labour in the UK : the business angle, The Joseph Rowntree Foundation (JRF) April/2012, p. 1 ss
- LEUENBERGER LUISA, 2018, Menschenhandel gemäss Art. 182 StGB : Analyse des schweizerischen Straftatbestandes unter Berücksichtigung der internationalen Vorgaben, Berne

- LINDNER CHRISTOPH, 2014, Die Effektivität transnationaler Maßnahmen gegen Menschenhandel in Europa : Eine Untersuchung des rechtlichen Vorgehens gegen die moderne Sklaverei in der Europäischen Union und im Europarat, Tubingue
- MANTOUVALOU VIRGINIA, 2006, Servitude and forced labour in the 21st century : the human rights of domestic workers, *Industrial law journal* 35/4/2006, p. 395 ss
- MARAS MARIE-HELEN, 2017, Online classified advertisement sites : Pimps and facilitators of prostitution and sex trafficking, *Journal of Internet Law* 21/5/2017, p. 17 ss
- MATTMANN MICHAEL/WALTHER URSULA/FRANK JULIAN/MARTI MICHAEL, 2017, Die Entwicklung atypisch-prekärer Arbeitsverhältnisse in der Schweiz : Nachfolgestudie zu den Studien von 2003 und 2010, unter Berücksichtigung neuer Arbeitsformen, Berne
- MORET JOËLLE/EFIONAYI-MÄDER DENISE/STANTS FABIENNE, 2007, *Traite des personnes en Suisse : quelles réalités, quelle protection pour les victimes ?*, Neuchâtel
- MORLOK MICHAEL/MEIER HARALD/OSWALD ANDREA/EFIONAYI-MÄDER DENISE/RUEDIN DIDIER/BADER DINA/WANNER PHILIPPE, 2015, *Sans-Papiers in der Schweiz 2015. Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Migration (SEM)*, Bâle
- OIM, 2009, *Guidelines for the collection of data on trafficking in human beings, including comparable indicators*, Vienne
- OIT, 2011, *Hard to see, harder to count. Survey guidelines to estimate forced labour of adults and children*, Genève
- OIT, 2012, *ILO Global Estimate of Forced Labour 2012 : Results and Methodology*, Genève
- PIGUET ETIENNE/LOSA STEFANO 2002, *Travailleurs de l'ombre? Demande de main-d'oeuvre du domaine de l'asile et ampleur de l'emploi d'étrangers non déclarés en Suisse*, Zurich
- PROBST JOHANNA/D'AMATO GIANNI/DUNNING SAMANTHA/EFIONAYI-MÄDER DENISE/FEHLMANN JOËLLE/PERRET ANDREAS/RUEDIN DIDIER/SILLE IRINA, 2019, *Kantonale Spielräume im Wandel : Migrationspolitik in der Schweiz*, Neuchâtel
- PROBST JOHANNA/EFIONAYI MÄDER DENISE/BADER DINA, 2016, *Arbeitsausbeutung im Kontext von Menschenhandel. Eine Standortbestimmung für die Schweiz*, Neuchâtel
- ROLFES MANFRED, 2015, *Kriminalität, Sicherheit und Raum. Humangeographische Perspektiven der Sicherheits-und Kriminalitätsforschung*, Stuttgart
- SAUVIN PHILIPPE, 2004, *Travail forcé, façon helvétique? Recherche sur le travail forcé et la traite des personnes en Suisse*, Genève
- SCHERTENLEIB MARIANNE/HUG ANNETTE/MARASSI BRIGITTE, 2000, *Illegal unentbehrlich : Hausangestellte ohne gültige Aufenthaltsbewilligung in der Region Zürich*, Zurich
- SCHILLIGER SARAH, 2013, *Transnationale Care-Arbeit : Osteuropäische Pendelmigrantinnen in Privathaushalten von Pflegebedürftigen*, Zurich
- SCHIPS JASMIN, 2014, *Die sexuelle Ausbeutung durch Menschenhandel anhand des Standorts Schweiz*, Saint-Gall
- SCHLATTER MARTINA, 2011, *Die psychosozialen Folgen der Opfer von Zwangsprostitution und die daraus resultierenden Aufgaben an die Hilfsorganisationen : Menschenhandel und Zwangsprostitution in der Schweiz*

- SCHLOENHARDT ANDREAS, 2015, Samariter, Schlepper, Straftäter. Fluchhilfe und Migrationsschmuggel im 21. Jahrhundert, APuZ – Aus Politik und Zeitgeschichte 25/2015, p. 38-43.
- SCHLOENHARDT ANDREAS/BEIRNE GENEVIEVE/CORSBIE TOBY, 2009, Trafficking in persons in Australia : myths and realities, Global Crime 10/3/2009, p. 224 ss
- SCHNEIDER FRIEDRICH, 2012, The Shadow Economy and Work in the Shadow : What Do We (Not) Know?, Bonn
- SCHNEIDER FRIEDRICH/BOOCKMANN BERNHARD, 2018, Die Größe der Schattenwirtschaft–Methodik und Berechnungen für das Jahr 2018, Linz et Tubingue
- SCHWARZE SARAH, 2007, Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft, Berlin
- SCOTT, 2005, Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel, Leitfaden, Berne
- SCOTT, 2012, Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2012-2014, Berne
- SCOTT, 2016, Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2017-2020, Berne
- SETT, 2019, Indikatoren zur Identifizierung potenzieller Opfer von Menschenhandel, Berne
- SIEGENTHALER EDITH, 2013, Frauen- und Kinderhandel als sozialpolitisches Thema? : Antworten aus dem Völkerbund und die Rezeption in der Schweiz, Traverse 2/2013, p. 4 ss
- SKRIVANKOVA KLARA, 2010, Between decent work and forced labour : examining the continuum of exploitation, York
- STUDER STEFAN/PETER CHRISTINA, 1999, Kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz, Berne
- SYKIOTOU ATHANASSIA P., 2017, Cyber trafficking : recruiting victims of human trafficking through the net, in : Europe in crisis : crime, criminal justice, and the way forward, Athènes, p. 1547 ss
- TABIN JEAN-PIERRE, 2016, Lutter contre les pauvres. Les politiques face à la mendicité à travers l'exemple du canton de Vaud, Lausanne
- VAN DOORN NIELS, 2017, Platform labor : on the gendered and racialized exploitation of low-income service work in the 'on-demand' economy, Information, communication & society 20/6/2017, p. 898 ss
- VOGLER ANNINA, 2013, Menschenhandel als Synonym für Frauenhandel?, in : Keine Zeit für Utopien? Perspektiven der Lebensformenpolitik im Recht, Zurich/Saint-Gall, p. 351 ss
- VOLODKO ADA/COCKBAIN ELLA/KLEINBERG BENNETT, 2019, « Spotting the signs » of trafficking recruitment online : exploring the characteristics of advertisements targeted at migrant job-seekers, Trends in Organized Crime 23/2019, p. 7 ss
- WATA AIMÉ, 2003, La situation des mineurs non-accompagnés en Suisse, Sion
- ZSCHOKKE RAHEL 2005, Frauenhandel in der Schweiz : Business as usual?, Lucerne

ANNEXES

Annexe 1 : Composition des indices de risque et d'efforts de lutte

Indice (partiel)		Indicateur	Mise en œuvre opérationnelle de l'indicateur	
Indice de risque	Situation géographique et démographique	Urbanité	Nombre (absolu) de communes-centres d'agglomération, OFS, Espace à caractère urbain, 2014	
		Réseau de transports	Longueur en km de route nationale ou d'autoroute par km ² , OFS, Astra, 2017	
		Zone frontalière	Frontière extérieure avec FR, IT, AT et DE	
		Sans-papiers	Part de sans-papiers dans la population résidente selon les estimations de Morlok et al. (2015)	
	Taille de l'industrie du sexe	Travail du sexe	Part de travailleuses et travailleurs du sexe dans la population résidente selon les estimations de Biberstein et Killias (2015)	
		Travail du sexe	Nombre de travailleuses et travailleurs du sexe (par rapport à la population active) selon les estimations de la police cantonale, sondage des auteurs, 2020	
		Danse de cabaret	Nombre d'autorisations octroyées aux danseuses de cabaret ressortissantes de pays tiers (par rapport à la population active), SEM, SYMIC, 2010-2015	
	Taille des secteurs concernés par l'exploitation du travail	Agriculture	Nombre d'employé·e·s dans l'agriculture (par rapport à la population active cantonale), OFS, STATENT, 2016	
		Construction	Nombre d'employé·e·s dans la construction (par rapport à la population active cantonale), OFS, STATENT, 2016	
		Hôtellerie	Nombre d'employé·e·s dans l'hébergement et la restauration (par rapport à la population active cantonale), OFS, STATENT, 2016	
	Indice d'effort de lutte	Dispositif (moyens institutionnels)	Table ronde	Existence ou mise en place prévue d'une table ronde cantonale / d'un mécanisme de coopération contre la traite des êtres humains
			Officialisation	Bases administratives ou juridiques de la table ronde / du mécanisme de coopération

		Acteurs impliqués	Variété des acteurs impliqués dans la lutte contre la traite des êtres humains
		Interventions politiques	Décisions du gouvernement/arrêtés ou motions/interpellations au cours des dix dernières années
		Sensibilisation générale	Fréquence des mesures de sensibilisation et d'information destinées au grand public au cours des dix dernières années
		Formation continue	Variété des acteurs formés au cours des dix dernières années
		Formation continue	Nombre de personnes ayant participé à des cours de perfectionnement au sein de la police et du ministère public, 2014-2018
		Accompagnement des victimes	Degré de spécialisation des acteurs accompagnant les victimes
		Hébergement des victimes	Type et lieu de l'hébergement destiné aux victimes de traite d'êtres humains
	Mise en œuvre (nombre de cas générés)	Personnes lésées au sens de l'art. 182 CP	Nombre de personnes lésées au sens de l'art. 182 CP (par rapport à la population active cantonale), OFS, SPC, 2009-2018
		Personnes prévenues au sens de l'art. 182 CP	Nombre de personnes prévenues au sens de l'art. 182 CP (par rapport à la population active cantonale), OFS, SPC, 2009-2018
		Personnes lésées au sens de l'art. 195 CP	Nombre de personnes lésées au sens de l'art. 195 CP (par rapport à la population active cantonale), OFS, SPC, 2009-2018
		Personnes prévenues au sens de l'art. 195 CP	Nombre de personnes prévenues au sens de l'art. 195 CP (par rapport à la population active cantonale), OFS, SPC, 2009-2018
		Aide aux victimes	Nombre de cas ayant bénéficié d'une indemnisation, d'une réparation morale et d'un conseil en vertu de l'art. 182 CP (par rapport à la population active cantonale), OFS, OHS, 2012-2018
		Autorisation de séjour	Nombre d'autorisations de séjour octroyées aux victimes de traite d'êtres humains (par rapport à la population active cantonale), SEM, SYMIC et sondage du SEM, 2014-2018

Annexe 2 : Aperçu des chiffres cantonaux relatifs au nombre de cas de traite d'êtres humains

Canton	SPC (OFS) ^a	OHS (OFS) ^b	SUS (OFS) ^c	Table ronde / canton (enquête) ^d	Ministère public (enquête) ^e	Services spécialisés (enquête) ^f		Annocés hotline (ACT21) ^g
	2009-2018	2012-2018	2009-2018	2014-2019	2014-2019	2014-2019		2015-2019
AG	2	6	2	15	10	FIZ	24	11
AI	0	(cf. note)	0	5	0			0
AR	0	(cf. note)	0	0	2			0
BE	71	78	29	22	12	FIZ	72	79
BL	1	(cf. note)	0	10	10	FIZ	5	4
BS	84	(cf. note)	3	45	3	FIZ	44	14
FR	23	2	2	6		FIZ	6	1
GE	127	130	6			CSP	131	9
GL	1	4	0	0	1	Teen Ch.	10 ^h	3
GR	1	33	0	4	2			3
JU	0	4	0	4				1
LU	41	57	5	5		FIZ	43	10
NE	7	42	0	11	11			0
NW	0	0	0		0			0
OW	0	1	0	0				0
SG	13	(cf. note)	3	15	20			8
SH	4	16	2	1	1			3
SO	92	14	17	49	30	FIZ	74	9
SZ	2	18	3	5	5			5
TG	9	11	0	3	5	FIZ	13	9
TI	31	26	8	23	40	MayDay	35	1
UR	0	0	0	0	0			0
VD	21	44	3	100	15	Astrée	100	8
VS	3	30	3	13	4			5
ZG	0	2	0	1	5			2
ZH	190	297	21	330	12	FIZ	330	63
Total	723	954	107	667	188			248

Remarque : chiffres absolus pour diverses périodes (cumulés), cf. informations détaillées sur les différentes sources. Les mêmes cas peuvent être comptabilisés par différentes sources, c'est pourquoi aucun chiffre global n'est fourni pour les différents cantons. Cellule vide = données indisponibles

^a Statistique policière de la criminalité, nombre d'infractions au sens de l'art. 182 CP enregistrées par la police (2009-2018)

^b Statistique de l'aide aux victimes, nombre de cas ayant bénéficié d'un conseil en vertu de l'art. 182 CP (2012-2018). AI, AR et SG (50) ainsi que BL et BS (89) gèrent des centres communs d'aide aux victimes, lesquels ont fourni les chiffres entre parenthèses.

^c Statistique des condamnations pénales conformément à l'art. 182 CP (2009-2018)

^d Données fournies par les président·e·s des tables rondes ou les représentant·e·s cantonaux lors de l'enquête réalisée pour la présente étude (2014-2019)

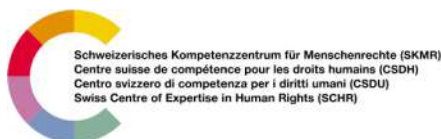
^e Données fournies par les procureur·e·s spécialisés lors de l'enquête réalisée pour la présente étude. Pour BL, on dispose de données provenant de deux personnes qui ont indiqué respectivement 2 et 8 cas (2014-2019).

^f Données fournies par les ONG spécialisées et les associations nommément citées lors de l'enquête réalisée pour la présente étude. Il s'agit du nombre de cas de traite d'êtres humains qui ont été accompagnés par ces différentes ONG.

^g Annonces en lien avec l'exploitation, la traite d'êtres humains et les loverboys à la hotline de l'association ACT112 (centre de conseil et de formation traite des êtres humains et exploitation sexuelle) ; les cas sont comptabilisés selon le canton d'où provient l'annonce. Il s'agit clairement d'annonces et non de soupçons confirmés.

^h Les 10 cas accompagnés par l'organisation Teen Challenge provenaient d'autres cantons.

Annexe 3 : Descriptif de l'étude



Swiss Forum for Migration
and Population Studies



La lutte contre la traite des êtres humains dans le contexte cantonal

Descriptif de l'étude

Neuchâtel le 25.03.2019

Au cours de la dernière décennie, la confédération et les cantons ont pris des initiatives face à l'infraction de la traite des êtres humains. En se référant aux recommandations du Conseil de l'Europe (GRETA 2015), le second plan d'action national contre la traite des êtres humains (NAP 2017-2020) prévoit dans l'action 25 *une évaluation des actions effectives entreprises par chaque canton* dans la lutte contre ce phénomène. Dans ce contexte, fedpol (par le biais de son service spécialisé en matière de lutte contre la traite des êtres humains SETT) mandate le Forum suisse de l'étude des migrations et de la population (SFM) de l'université de Neuchâtel, dans le cadre du Centre de compétence suisse pour les droits humains (CSDH), d'élaborer une étude sur la lutte contre la traite des êtres humains au niveau cantonal.

Sur la base de l'état actuel de la recherche, cette étude vise à estimer le risque de la traite des êtres humains dans les 26 cantons, de documenter les stratégies de lutte contre cette infraction et de finalement mettre en perspective les résultats afférant à ces deux aspects. La manière dont les cantons font face à l'infraction de la traite – aux fins de l'exploitation sexuelle ou du travail – sera dès lors considérée et analysée à la lumière du contexte structurel. La recherche empirique est donc orientée par les questions suivantes :

- Quel est le risque de traite des êtres humains (toutes les formes) dans les cantons, au regard de leurs réalités économiques, démographiques et géographiques ?
- Qu'entreprennent les cantons afin de combattre la traite des êtres humains et de protéger les victimes ?
- Les mesures adoptées par les cantons pour combattre la traite, sont-elles en adéquation avec la survenance et le risque estimés de cette infraction ?

Afin de répondre à ce questionnement, l'étude combine l'analyse de données existantes (indicateurs économiques, démographiques, mais aussi juridiques) avec des données recueillies par l'équipe de recherche grâce à l'analyse documentaire, le sondage auprès des acteurs de terrain (questionnaire standardisé) et des recherches sur des plateformes numériques. Les résultats de l'étude seront résumés dans un rapport à l'attention de fedpol (SETT).

Personne de contact : johanna.probst@unine.ch, 0327183957, SFM / CSDH

Institut SFM
Rue A.-L. Breguet 2
2000 Neuchâtel, Suisse

Secrétariat
secretariat.sfm@unine.ch

T +41 32 718 39 20

migration-population.ch

Annexe 4 : Questionnaire (exportation de sa version en ligne)

Questionnaire de l'étude « Lutte contre la traite des êtres humains dans le contexte cantonal »

Cette étude a pour but de documenter les stratégies et activités des cantons pour combattre la traite des êtres humains sous toutes ses formes et d'analyser ces activités à la lumière du contexte (économique, géographique etc.) de chaque canton. Ainsi, l'étude permettra de produire une connaissance détaillée des mesures existantes et une meilleure compréhension des priorités cantonales.

Le Forum suisse de l'étude des migrations et de la population (SFM) de l'Université de Neuchâtel mène cette étude sur mandat de fedpol (Service de lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants FSMM) et dans le cadre de sa participation au Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH).

En tant que personne experte pour la thématique mentionnée, nous vous prions de bien vouloir consacrer environ 30 minutes pour remplir ce questionnaire.

Veuillez prendre note des points suivants :

Merci de répondre à toutes les questions en référence au canton dans lequel vous travaillez (à l'exception de rares questions signalées).

Certaines questions à la fin sont posées dans le cadre d'une étude sur la traite des enfants, en cours parallèlement à celle-ci.

Vos réponses restent anonymes et ne seront utilisées que dans le cadre scientifique. Seule l'attribution des réponses aux cantons sera dévoilée dans la publication.

Vous pouvez interrompre le remplissage du questionnaire et le reprendre plus tard grâce au lien personnel. Vos réponses seront enregistrées automatiquement. Vous pouvez continuer à remplir le questionnaire tant que vous n'avez pas confirmé l'envoi en répondant « oui » à la dernière question.

Au terme du questionnaire, vous aurez la possibilité de faire des commentaires d'ordre général et de renvoyer à des documents.

Pour toute question sur le questionnaire et l'étude : johanna.probst@unine.ch / 032 718 39 57.

Merci beaucoup pour votre collaboration !

Q1 Dans quel canton travaillez-vous ?

▼ AG (1) ... ZH (26)

Q2 Pour quelle organisation travaillez-vous ? (Merci de choisir une option et de préciser votre fonction exacte dans le champ de texte correspondant.)

- Administration cantonale : (1) _____
- Police cantonale : (2) _____
- Police communale/municipale : (3) _____
- Ministère public : (4) _____
- Autorité du marché du travail : (5) _____
- Office des migrations : (6) _____
- Corps des gardes-frontières : (7) _____
- Service social : (8) _____
- Service de santé : (9) _____
- Aide aux victimes (LAVI) : (10) _____
- Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte : (11) _____

- Bureau de l'égalité : (12) _____
- Organisation non-gouvernementale (ONG) : (13) _____
- Œuvre d'entraide : (14) _____
- Organisation religieuse : (15) _____
- Syndicat : (16) _____
- Autres/commentaires : (17) _____

Q3 Existe-t-il dans votre canton un document qui explique un mécanisme de coopération ou de protection, ou encore un guide/manuel pour la gestion des cas (ou soupçons) de traite des êtres humains (par la suite : TEH) ?

- Oui (Si possible, veuillez indiquer un lien ou télécharger les documents correspondants à la fin du questionnaire - ils seront traités confidentiellement.) : (1) _____
 - Non (2)
 - Autres/commentaires : (3) _____
-

Q4 Existe-t-il dans votre canton une Table ronde sur la TEH ?

Oui (1)

Non (2)

Q5 Depuis quand cette Table ronde existe-t-elle ?

▼ 2019 (1) ... 1995 (25)

Q6 Comment cette Table ronde a-t-elle été instaurée ? (Si possible, veuillez indiquer un lien ou télécharger les documents correspondants à la fin du questionnaire - ils seront traités confidentiellement).

Sur la base d'une décision du gouvernement / par voie de circulaire : (1)

Sur la base d'un arrêté, d'une loi ou ordonnance : (2)

Autres/commentaires : (3) _____

Q7 Quels acteurs sont actuellement représentés à la Table ronde ? (plusieurs réponses possibles)

- Police cantonale (1)
 - Police communale/municipale (2)
 - Ministère public (3)
 - Autorité du marché du travail (inspection du travail) (4)
 - Office des migrations (5)
 - Corps des gardes-frontières (6)
 - Service social (7)
 - Service de santé, à savoir : (8) _____
 - Aide aux victimes (LAVI) (9)
 - Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (10)
 - Bureau de l'égalité (11)
 - Organisation(s) non-gouvernementale(s) (ONG), à savoir : (12)

 - Œuvre(s) d'entraide, à savoir : (13) _____
 - Organisation(s) religieuse(s), à savoir : (14) _____
 - Syndicat(s), à savoir : (15) _____
 - Autres/commentaires : (16) _____
-

Q8 Combien de fois par an la Table ronde s'est-elle réunie en moyenne durant ces cinq dernières années ?

- Moins d'une fois par an (1)
 - 1 fois par an (2)
 - 2-3 fois par an (3)
 - 4 fois ou plus par an (4)
 - Autres/commentaires : (5) _____
-

Q9 Quels sont les buts et sujets des séances de la Table ronde ? (plusieurs réponses possibles)

- Echange général d'expériences (1)
 - Amélioration de la coopération entre les divers acteurs (2)
 - Supervision des cas (3)
 - Discussion de la stratégie cantonale contre la TEH (4)
 - Définition de la stratégie cantonale contre la TEH (5)
 - Prises de position politiques (6)
 - Autres/commentaires : (7) _____
-

Q10 Y a-t-il, en plus de la Table ronde, des groupes de travail à propos de thèmes spécifiques ?

- Oui, à savoir : (1) _____
 - Non (2)
-

Q11 Quels acteurs travaillent sur le thème de la TEH dans votre canton ? (plusieurs réponses possibles)

- Police cantonale (1)
- Police municipale / de la ville (2)
- Ministère public (3)
- Autorité du marché du travail (inspection du travail) (4)
- Office des migrations (5)
- Corps des gardes-frontières (6)
- Services sociaux (7)
- Service(s) de santé, à savoir : (8) _____
- Aide aux victimes (LAVI) (9)
- Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (10)
- Bureau de l'égalité (11)
- Organisation(s) non-gouvernementale (ONG), à savoir : (12) _____
- Œuvre(s) d'entraide (13) _____
- Organisation(s) religieuse(s), à savoir : (14) _____
- Syndicat(s), à savoir : (15) _____
- Autres/commentaires : (16) _____
-

Q12 Y a-t-il dans votre canton des conventions de coopération entre différents acteurs en relation avec la lutte contre la TEH ?

- Oui, à savoir : (1) _____
- Non (2)
- Autres/commentaires : (3) _____
-

Q13 L'instauration d'une Table ronde, est-elle prévue à l'avenir ?

- Non, ce n'est pas prévu. (1)
 - C'est actuellement en discussion. (2)
 - Oui, c'est prévu. (3)
 - Autres/commentaires : (4) _____
-

Q14 De quelles formes de TEH votre canton, resp. les acteurs compétents, s'occupent principalement ? (plusieurs réponses possibles)

- TEH à des fins d'exploitation sexuelle (1)
 - TEH à des fins d'exploitation du travail (2)
 - TEH à des fins d'exploitation dans des activités illicites (mendicité, vol etc.) (3)
 - TEH aux fins de prélèvement d'organes (4)
 - Traite des enfants (5)
 - Autres/commentaires : (6) _____
-

Q15 Existe-t-il dans votre canton des échanges ciblés, programmes ou projets impliquant des acteurs privés ou des employeurs de certains secteurs dans la lutte contre la TEH ?

- Oui, à savoir (veuillez indiquer brièvement le secteur et le type de projet) : (1)

 - Non (2)
 - Autres/commentaires : (3) _____
-

Q16 Est-ce qu'un financement spécifique pour des activités extraordinaires de lutte contre la TEH est disponible dans votre canton ?

- Oui, pour (si possible indiquer le but et le montant du budget) : (1)

 - Non (2)
 - Autres/commentaires : (3) _____
-

Q17 Ces 10 dernières années, y a-t-il eu dans votre canton des interventions ou décisions politiques sur le thème de la TEH (au niveau de la ville, des communes ou des cantons) ? (plusieurs réponses possibles)

Motion/interpellation/postulat, à savoir : (1) _____

Décisions gouvernementales / arrêtés, à savoir : (2)

Autres/commentaires : (3) _____

Q18 Ces 10 dernières années, y a-t-il eu dans votre canton des campagnes d'information ou de sensibilisation sur le thème de la TEH pour un large public ?

Oui, plusieurs fois (1) _____

Oui, une fois (2)

Non (3)

Autres/commentaires : (4) _____

Q19 A votre connaissance, dans lesquelles des institutions suivantes de votre canton du personnel a été formé spécifiquement sur le thème de la TEH ? (plusieurs réponses possibles)

	Oui (1)	Non (2)	Je ne sais pas (3)
Police cantonale (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Police municipale/communale (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ministère public (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Autorité du marché du travail (inspection du travail) (4)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Office des migrations (5)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Corps des gardes-frontières (6)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Services sociaux (7)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Service(s) de santé (8)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aide aux victimes (LAVI) (9)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (10)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bureau de l'égalité (11)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Organisation(s) non-gouvernementale (ONG) (12)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Œuvre(s) d'entraide (13)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Organisation(s) religieuse(s) (14)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Syndicat(s) (15)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Autres/commentaires : (16)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Q20 Qui est en charge de l'accompagnement général des victimes de TEH dans votre canton ? (plusieurs réponses possibles)

- Centre LAVI cantonal (personnel général) (1)
 - Centre LAVI cantonal (personnel avec formation spécifique) (2)
 - ONG spécialisée, à savoir : (3) _____
 - Autres/commentaires : (4) _____
-

Q21 Qui accompagne les (potentielles) victimes de TEH lors des démarches en termes de droit au séjour (délai de réflexion et de rétablissement, demande d'un cas de rigueur etc.) ? (plusieurs réponses possibles)

- ONG spécialisée (1)
 - Centre LAVI cantonal (2)
 - Conseillers·ères juridiques (3)
 - Collaborateurs·trices de la police (4)
 - Collaborateurs·trices des autorités de migration (5)
 - Autres/commentaires : (6) _____
-

Q22 Où sont logées les victimes de TEH dans votre canton ? (plusieurs réponses possibles)

- Dans des appartements protégés (1)
- Dans des foyers pour femmes (2)
- Dans des foyers pour hommes (3)
- Dans des chambres d'hôtel (4)
- Dans des centres d'asile (partie séparée) (5)
- Autres/commentaires : (6) _____
-

Q23 Sous quelles conditions le délai de réflexion et de rétablissement est-il accordé dans votre canton ?

Q24 Sous quelles conditions une autorisation de séjour pour cas de rigueur est délivrée (sous réserve de l'approbation du SEM) aux victimes de TEH dans votre canton ?

Q25 Quelles sont vos expériences avec la mise en œuvre du processus de conduite « competo » ?

- Des bonnes expériences (4)
- Plutôt des bonnes expériences (5)
- Plutôt des mauvaises expériences (6)
- Des mauvaises expériences (7)
- Autres/commentaires : (8) _____

Q26 De combien de cas portant des signes de TEH avez-vous eu connaissance au cours des cinq dernières années dans votre canton? (Tous les cas entre 2014 et 2019 cumulés, en incluant les cas qui impliquent plusieurs cantons et les cas de soupçons. Veuillez préciser « ca. » en cas d'estimation.)

Q27 Le nombre réel de cas de TEH dans votre canton est-il, selon votre estimation, beaucoup plus (plus que deux fois plus) élevé que le nombre de cas découverts ?

Oui (1)

Non (2)

Autres/commentaires : (3) _____

Q28 Par quelles formes d'exploitation votre canton est-il selon vous le plus fortement touché ?

Exploitation de la force du travail (1)

Exploitation sexuelle (2)

Autant l'une que l'autre (3)

Autres/commentaires : (4) _____

Q29 Quelles évolutions observez-vous ces dernières années à propos des cas de TEH en Suisse concernant les aspects suivants ? (Veuillez cocher toutes les réponses pertinentes et préciser vos observations dans le champ de texte.)

Secteurs de l'exploitation : (1) _____

Pratiques de recrutement/moyens de contrainte : (2)

Profils et stratégies des victimes et auteur·e·s : (3)

Autres/commentaires : (4) _____

Q30 Quels facteurs contribuent selon vous à augmenter, respectivement diminuer le risque de TEH dans votre canton ?

	Augmente le risque (1)	Diminue le risque (2)	Je ne sais pas / pas d'impact / pas pertinent (3)
Situation frontalière (frontière extérieure) (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beaucoup de logements bon marché (8)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Réseau de trafic dense, beaucoup d'axes principales (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Proximité avec un aéroport international (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Peu d'opportunités d'emploi en règle (9)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Part importante de zones urbanisées (4)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Grand secteur touristique (5)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Grand secteur érotique (6)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Part importante de migrant·e·s irrégulier·e·s (sans papiers) (7)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Autres/commentaires : (10)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Q31 Laquelle de ces affirmations décrit le mieux les obstacles rencontrés dans la lutte contre la TEH au sein de votre canton ?

- Dans l'ensemble, le thème a peu de priorité politique. (1)
- Les acteurs concernés manquent des ressources nécessaires pour mener une action efficace. (2)
- Les acteurs de la poursuite pénale manquent de connaissances et de compétences. (3)
- La prise en charge des victimes est difficile à assurer dans ce canton. (4)
- Il y a peu d'obstacles, la lutte contre la TEH fonctionne bien. (5)
- Autres/commentaires : (6) _____
-

Q32 Merci d'indiquer en quelques mots dans quels domaines vous voyez le plus grand besoin d'action dans votre canton (par exemple, concernant des mesures, stratégies, groupes cibles, secteurs etc.) :

[questions spécifiques pour certains acteurs :]

Q10-2 Y a-t-il au sein de votre organisation des collaborateurs·trices spécifiquement en charge des cas (ou soupçons) de TEH ?

- Oui (1)
- Non (2)
- Autres/commentaires : (3) _____
-

Q11-2 Y a-t-il au sein de votre organisation des spécialistes formés sur le thème de la TEH ?

- Oui (1)
- Non (2)
- Autres/commentaires : (3) _____
-

Q12-2 Utilisez-vous des ressources en ligne dans le cadre de votre activité de contrôle ou votre travail d'enquête (plateformes, petites annonces, médias sociaux, etc.) ?

- Oui, de la manière suivante : (1) _____
- Non, très rarement. (2)
- Autres/commentaires : (3) _____
-
-

Q13-2 Seriez-vous prêt à nous renseigner davantage, dans le cadre d'un entretien d'expert, sur votre utilisation de ressources en ligne lors d'activités de contrôle ou d'enquête ?

- Oui (merci d'indiquer à cette fin vos coordonnées de contact) : (1)

- Non (2)
-

Q14-2 Quel rang occupe le domaine criminel de la TEH dans l'ordre de priorité des autorités de répression et de poursuite de votre canton/ville ? (Veuillez placer le curseur sur l'échelle.)

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

0=faible, 10=élevé ()



Q15-2 Veuillez décrire en quelques mots la stratégie de votre organisation pour l'identification des cas de TEH et les enquêtes consécutives.

Q16-2 Le travail de votre ONG est-il dans l'ensemble reconnu et soutenu par le canton ?

Oui, absolument. (1)

En partie. (2)

Non, à peine. (3)

Autres/commentaires : (4) _____

[série de questions pour l'étude sur la traite des enfants IZFG/CSDH]

Q40 Si vous souhaitez mettre des documents à disposition de l'équipe de recherche, vous pouvez les télécharger ici.
Merci beaucoup !

Q41 Veuillez indiquer une personne à contacter en cas de questions complémentaires (e-mail, numéro de téléphone) :

Q42 Le questionnaire est-il complet et souhaitez-vous l'envoyer définitivement ?

Oui (1)