



Berne, [Datum]

Intensifier la lutte contre la criminalité des passeurs

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 16.3616 Béglié du 17.6.2016

Condensé

Le trafic de migrants consiste à aider des personnes à entrer et à séjourner illégalement dans un pays contre une rémunération souvent élevée. Les passeurs, les réfugiés et les migrants proviennent de nombreux pays, les endroits du trafic sont aussi situés dans de nombreux pays. Il s'agit donc d'une forme de criminalité globale dépassant les frontières. Contrairement à la traite d'êtres humains, les migrants participent de leur plein gré à leur passage clandestin, même si celui-ci se déroule souvent dans des conditions dangereuses. La prestation des passeurs se termine au lieu de destination.

Selon Europol, une grande partie des réfugiés et des migrants qui viennent en Europe font appel aux services de passeurs. En réaction à la forte augmentation des mouvements migratoires et de réfugiés en 2015 et 2016, de nombreux pays européens ont adapté leur politique en matière de migration et de réfugiés, ce qui pourrait expliquer pourquoi les réfugiés et les migrants recourent aux services de passeurs. C'est un commerce lucratif pour les passeurs: les passages ne leur coûtent pas cher, le prix de leur prestation est élevé et la demande très soutenue.

Si l'on veut combattre efficacement ce phénomène se moquant des frontières, la coopération transfrontalière est capitale. Il existe par conséquent une pléiade d'activités multilatérales consacrées à la lutte contre le trafic de migrants au niveau stratégique ou opérationnel.

En réponse à la question posée par l'auteur du postulat, le présent rapport présente les activités multilatérales les plus importantes et détaille la large participation de la Suisse.

Inhaltsverzeichnis

Liste des abréviations.....	4
1 Introduction.....	6
1.1 Demande du postulat Béglé.....	6
1.2 Procédure suivie pour la rédaction du présent rapport	7
2 Le phénomène du trafic de migrants	7
2.1 Définition et cadre légal du trafic de migrants.....	7
2.1.1 Définition	7
2.1.2 Distinction entre trafic de migrants et traite des êtres humains	8
2.1.3 Contexte juridique	9
2.2 Évolutions récentes	10
2.2.1 Le trafic de migrants dans le contexte international	10
2.2.2 Le trafic de migrants en Suisse.....	10
2.3 Distinction entre les mesures de politique migratoire et les mesures pénales à l'encontre du trafic de migrants	11
3 Activités multilatérales en matière de lutte contre le trafic de migrants	12
3.1 Niveau politico-stratégique.....	12
3.1.1 Organisation des Nations Unies	12
3.1.1.1 Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.....	12
3.1.1.2 Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières	13
3.1.1.3 Organisation internationale pour les migrations	14
3.1.2 Conseil de l'Europe	15
3.1.3 Groupe de contact Méditerranée centrale	15
3.1.4 Union européenne	17
3.1.4.1 Gestion intégrée des frontières	18
3.1.4.2 Plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants	19
3.1.4.3 Plan d'action de La Valette.....	20
3.1.4.4 Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique.....	21
3.1.5 Dialogues migratoires	22
3.1.5.1 Processus de Budapest	22
3.1.5.2 Processus de Rabat	23
3.1.5.3 Processus de Prague	24
3.1.5.4 Processus de Khartoum	24
3.1.5.5 Appréciation des dialogues migratoires.....	25
3.2 Niveau opérationnel.....	26
3.2.1 INTERPOL	26
3.2.2 Europol.....	28
3.2.3 Eurojust	30
3.2.4 Frontex	31
4 Conclusion	33

Liste des abréviations

AFD	Administration fédérale des douanes
al.	alinéa
art.	article
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CDPC	Comité européen pour les problèmes criminels
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
Cgfr	Corps des gardes-frontière
chap.	chapitre
CIDPM	Centre international pour le développement de politiques migratoires
CP	code pénal
CPP	code de procédure pénale
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
EASO	Bureau européen d'appui en matière d'asile
EMPACT	European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats
EMSC	European Migrant Smuggling Centre; Centre européen pour la lutte contre le trafic de migrants
eu-LISA	European Agency for the Operational Management of Large-scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice
EUNAVFOR MED	European Union Naval Force – Mediterranean Operation
EUTF	Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique
fedpol	Office fédéral de la police
Frontex	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
GCM	Global Compact on Migration; Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières
GCR	Global Compact on Refugees; Pacte mondial sur les réfugiés
HTEG	Human Trafficking Expert Group
IBM	Integrated Border Management; Gestion intégrée des frontières
ISON	INTERPOL Specialist Operational Network against Migrant Smuggling; Groupe opérationnel spécialisé d'INTERPOL contre le trafic de migrants
ISP	Institut suisse de police
JAD	Joint Action Days; journées d'action commune
JIT	Joint Investigation Team; équipe commune d'enquête
JOT	Joint Operational Team; équipe opérationnelle conjointe
LAVI	loi sur l'aide aux victimes (RS 312.5)
let.	lettre
LEtr	loi fédérale sur les étrangers (RS 142.20)
LSCPT	loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (RS 780.1)
LS-JAD	Large Scale Joint Action Days; journées d'action commune à large échelle
OFJ	Office fédéral de la justice
OIM	Organisation internationale pour les migrations
PNR	Passenger Name Record; données de dossiers passagers
SCOTT	Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
STOP	Smuggling Training Operation Programme
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

UE

Union européenne

1 Introduction

Les passeurs proposent aux migrants, contre une rémunération souvent élevée, de les aider à entrer et à séjourner illégalement dans un pays. Ils sont généralement organisés en réseaux criminels informels et leur activité se déroule le long des routes migratoires, par exemple en direction de l'Europe. Le trafic très lucratif des passeurs est combattu aussi bien au plan national qu'international. Le présent rapport du Conseil fédéral (en réponse au postulat Béglé du 17 juin 2016, 16.3616 "Intensifier la lutte contre la criminalité des passeurs") dresse l'état des lieux et livre une évaluation de la participation de la Suisse aux efforts internationaux visant à combattre les filières de passeurs.

Comment intensifier la lutte contre la criminalité des passeurs? En posant cette question, l'auteur du postulat aborde une problématique importante pour la politique de sécurité et de migration de la Suisse. Selon les résultats de l'analyse de la situation réalisée par la police criminelle, la Suisse est un pays de transit et de destination pour le trafic de migrants. L'importance de la lutte contre ce trafic se manifeste aussi dans les priorités stratégiques actuelles en matière pénale fixées par le Département fédéral de justice et police (DFJP). La lutte contre le trafic de migrants et la traite d'êtres humains y est définie comme l'un des quatre axes prioritaires des menaces et des tâches pour la législature 2015 à 2019.

L'Office fédéral de la police (fedpol) a publié en 2014 un rapport sur le thème "Le trafic organisé de migrants et la Suisse", où il insistait déjà sur la nécessité d'agir contre la criminalité des passeurs en Suisse. Les choses ont bougé depuis, puisque de nombreuses mesures ont été prises autant en politique intérieure qu'en politique étrangère pour combattre les filières des passeurs. Contrairement au rapport de 2014 qui se focalisait sur la lutte contre le trafic de migrants en Suisse, le présent rapport – en référence à la teneur du postulat Béglé 16.3616 – est consacré aux activités et aux initiatives multilatérales et explique en quoi la Suisse y participe.

Les activités et initiatives multilatérales sont d'une grande importance car le trafic de migrants constitue dans tous les cas une infraction à cheval sur les frontières. La lutte contre ce phénomène n'a donc de chances de succès que si elle est menée également à cheval sur les frontières. Cette coopération internationale se déroule dans le cadre d'organisations et d'institutions multilatérales existantes mais aussi en dehors de ce cadre, sous la forme préalablement convenue d'une coopération ou d'un dialogue entre pays d'origine, de transit et de destination.

1.1 Demande du postulat Béglé

Texte déposé (sic):

Il est demandé au Conseil fédéral d'étudier comment intensifier la lutte contre les passeurs, ces criminels qui font affaire en organisant le transit des migrants entre les pays dont ils sont issus et l'Europe. À cet effet, le Conseil fédéral est prié d'établir un rapport sur les initiatives multilatérales en cours pour lutter contre ce type de trafic et de mener une réflexion sur les avantages et les inconvénients d'une participation accrue de la Suisse à de telles initiatives.

Une grande attention est portée à l'accueil des migrants en Europe. On s'intéresse aussi aux pays dont ils sont originaires, dans l'espoir d'y créer des conditions les incitant à y rester. En revanche, on se préoccupe encore trop peu des drames humains qui se jouent sur le chemin de l'exil: travail au noir, prostitution, vente d'organes, etc., tout cela pour payer les passeurs. Le trafic de ces derniers étant très lucratif, le risque est grand qu'il se développe encore davantage, sauf si l'on réagit vigoureusement au niveau international.

Un processus global et coordonné de la communauté internationale permettrait:

- a. de s'attaquer à ces abus et trafics qui sont en totale contradiction avec les droits de l'homme;*
- b. de ne pas créer un appel d'air ni faciliter le transit de migrants économiques vers l'Europe.*

Plusieurs initiatives multilatérales allant dans ce sens, impliquant les pays d'origine des migrants, les pays de transit et l'Union européenne, existent. Ce rapport permettrait de faire un état des lieux de ces initiatives notamment de celles de Khartoum et Rabat.

Là encore, non seulement dans les pays d'origine mais aussi dans ceux de transit - l'impact d'un franc investi en amont est probablement supérieur à celui dépensé une fois les demandeurs d'asile arrivés chez nous.

Le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat le 24 août 2016 et le Conseil national l'a adopté le 30 septembre 2016.

1.2 Procédure suivie pour la rédaction du présent rapport

L'Office fédéral de la police (fedpol), chargé d'élaborer le présent rapport, a fait appel à des experts du Secrétariat d'État aux migrations (SEM), de l'Office fédéral de justice (OFJ), du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et de l'Administration fédérale des douanes (AFD).

Le rapport est divisé en deux parties. La première partie fournit des informations de base sur la question du trafic de migrants. La deuxième partie décrit les initiatives et activités internationales principales visant à lutter contre le trafic de migrants, expose en quoi la Suisse y participe et évalue cette participation.

Le présent rapport est consacré au **trafic de migrants**¹ et non à la traite des êtres humains. Même si les deux phénomènes peuvent se recouper, il est important de les distinguer, car il s'agit d'infractions différentes, qui doivent être combattues par des mesures différentes (cf. chap. 2.1.2).

2 Le phénomène du trafic de migrants

Le sous-chapitre suivant traite tout d'abord de la définition du trafic de migrants reconnue au plan international, avant de relever les différences avec la traite des êtres humains et de présenter brièvement le cadre légal en la matière.

Le deuxième sous-chapitre donne un bref aperçu de la situation actuelle dans le secteur du trafic de migrants. Puis, il présente les mesures prises par la Suisse pour le combattre.

2.1 Définition et cadre légal du trafic de migrants

2.1.1 Définition

Le trafic de migrants consiste à aider des personnes à entrer et à séjourner illégalement dans un pays, contre rémunération. La définition correspondante se trouve dans le Protocole du 15 novembre 2000 contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (UNTOC²). Il contient à l'art. 3 les définitions retenues au niveau international. L'expression "trafic illicite de migrants" désigne à l'art. 3, let. a), "le fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un État partie d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet État". Selon l'art. 3, let. b), l'expression "entrée illégale" désigne "le franchissement de frontières alors que les conditions nécessaires à l'entrée légale dans l'État d'accueil ne sont pas satisfaites".

¹ Les termes "criminalité des passeurs", "filières de passeurs" et "passage clandestin de réfugiés et de migrants" sont utilisés comme synonymes.
² RS 0.311.541 Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, conclu à New York le 15 novembre 2000. Entrée en vigueur pour la Suisse le 26 novembre 2006. L'objet de la Convention UNTOC (RS 0.311.54) est de promouvoir la coopération afin de prévenir et de combattre plus efficacement la criminalité transnationale organisée.

2.1.2 Distinction entre trafic de migrants et traite des êtres humains

À première vue, le trafic de migrants présente des caractéristiques similaires à la traite des êtres humains. Les deux infractions consistent à faire passer des personnes d'un endroit à un autre dans le but d'en tirer profit. Il s'agit toutefois de deux infractions différentes et il est donc important de bien faire la distinction entre les deux phénomènes.

Le trafic de migrants est une infraction commise au détriment d'un bien étatique, à savoir les dispositions migratoires d'un pays. Les passeurs offrent une prestation illicite (entrée illégale ou séjour non autorisé). L'élément constitutif d'infraction est régi par la loi fédérale sur les étrangers (cf. chap. 2.1.3).

La traite d'êtres humains constitue une infraction contre une personne et une violation grave des droits de l'homme. La définition valable internationalement est donnée à l'art. 3 du Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants³. Selon cette définition, la "traite des personnes" consiste à "recruter, transporter, transférer, héberger ou accueillir des personnes, par le recours à des moyens illicites tels que la tromperie, la menace ou la contrainte à des fins d'exploitation". En Suisse, sont punissables en vertu de l'art. 182 du code pénal (CP) aussi bien l'exploitation sexuelle, l'exploitation du travail d'une personne que l'exploitation en vue du prélèvement d'un organe⁴. La traite d'êtres humains se caractérise par une relation de dépendance de la victime à l'exploiteur ainsi que par le fait que les personnes sont traitées comme des objets ou des marchandises. En Suisse, les victimes de traite d'êtres humains ont droit à l'aide et à l'assistance conformément à la loi sur l'aide aux victimes (LAVI)⁵.

D'autres critères permettant de différencier le trafic de migrants et la traite d'êtres humains sont fournis par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC):

- **Exploitation:** la source de revenus est un facteur important pour déterminer s'il y a exploitation. Dans le trafic de migrants, le profit est généré par le fait d'aider des personnes à entrer illégalement dans un pays. Le passage se termine une fois que la personne est arrivée à destination. Les passeurs n'ont pas comme intention première d'exploiter les réfugiés et les migrants, du moment qu'ils ont été payés pour leur prestation. Dans la traite des êtres humains en revanche, le profit est généré par l'exploitation de la victime, souvent durant de longues années, ce qui constitue la caractéristique essentielle de cette infraction.
- **Consentement:** même si le trafic de migrants s'opère souvent dans des conditions dangereuses et dégradantes, les personnes concernées ont au préalable donné leur accord. Ce n'est pas le cas des victimes de la traite d'êtres humains, qui n'ont pas consenti à leur exploitation, ou alors seulement dans certaines circonstances. Un tel consentement n'a toutefois pas de valeur, car il résulte souvent du recours à la force, de la contrainte, de la tromperie ou de l'abus d'une situation de vulnérabilité. En ce qui concerne les enfants, le consentement ne compte pas quel que soit le cas.
- **Caractère transnational:** le trafic de migrants est toujours de nature transnationale puisqu'il consiste précisément à traverser des frontières illégalement, alors que la traite d'êtres humains peut aussi avoir lieu à l'intérieur d'un pays.

Malgré ces critères, il n'est pas toujours aisé de démêler ces deux phénomènes dans la pratique, car ils sont souvent combinés ou ils s'alimentent réciproquement. C'est par exemple le cas lorsque les passeurs utilisent le prix du passage comme moyen de contraindre la personne à entrer dans un rapport de dépendance et d'exploitation. En conséquence, des réfugiés et des migrants entrés clandestinement sont exploités en tant que main-d'œuvre ou dans la prostitution, jusqu'à ce qu'ils finissent de rembourser leur dette aux passeurs. Les réfugiés et les migrants peuvent même être exploités pendant leur voyage, par la contrainte, la tromperie ou la menace du recours à la force.

³ RS 0.311.542 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. Conclu à New York le 15 novembre 2000. Entrée en vigueur pour la Suisse le 26 novembre 2006

⁴ Les mesures de prévention visant à lutter contre la traite d'êtres humains, y compris l'attribution d'aides financières, sont régies par l'ordonnance du 23 octobre 2013 contre la traite des êtres humains (RS 311.039.3).

⁵ RS 312.5 Loi du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes (LAVI) (état au 1^{er} janvier 2013). Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009

2.1.3 Contexte juridique

Les bases juridiques contre le trafic de migrants en vigueur en Suisse se résument comme suit.

À l'échelle internationale, on trouve le **Protocole contre le trafic illicite de migrants** (déjà mentionné au chap. 2.1.1), entré en vigueur le 26 novembre 2006 pour la Suisse. Il a pour but de prévenir et de combattre le trafic de migrants, ainsi que d'améliorer la coopération entre les États parties à ce sujet, par la défense des droits de toutes les personnes qui en sont victimes. Les définitions de l'art. 3 précitées mises à part, l'art. 6, al. 1 (let. a à c) revêt aussi une grande importance: il engage les États parties à prendre les mesures législatives et toutes les autres mesures nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale au passage clandestin de migrants, à la falsification de documents d'identité ou de voyage ainsi qu'à la facilitation du séjour par des moyens illicites, lorsque ces actes ont été commis intentionnellement et dans le but d'obtenir un avantage financier ou un autre avantage matériel.

Pour sa part, le droit communautaire compte deux décisions en lien avec le trafic de migrants qui ont été adoptées en même temps par le Conseil de l'Union européenne et qui visent à rapprocher les prescriptions législatives existantes des États membres. Il s'agit d'une part de la **Directive 2002/90/CE** du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, qui fixe une définition générale de l'élément constitutif d'infraction et, d'autre part, de la **Décision-cadre 2002/946/JAI** du Conseil du 28 novembre 2002 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et aux séjours irréguliers, qui définit des règles minimales pour les sanctions, la responsabilité pénale des personnes morales et la compétence juridictionnelle. Ces deux actes juridiques, connus sous le nom de "paquet de facilitation", font partie de l'acquis de Schengen et sont aussi applicables en Suisse.

Dans le droit suisse, les éléments constitutifs d'infraction du trafic de migrants sont contenus dans la **loi fédérale sur les étrangers (LEtr)**⁶ et font partie du droit pénal accessoire. Les dispositions pénales de l'art. 116 LEtr punissent l'incitation à l'entrée, à la sortie ou au séjour irréguliers. L'al. 1 porte sur l'infraction principale, l'al. 2 sur la forme privilégiée de l'infraction et l'al. 3 sur sa forme qualifiée. Il y a trafic de migrants qualifié quand l'auteur agit pour se procurer ou procurer à un tiers un enrichissement illégitime ou qu'il agit dans le cadre d'un groupe ou d'une association de personnes, formé dans le but de commettre de tels actes de manière suivie. Une peine privative de liberté de cinq ans au plus assortie d'une peine pécuniaire ou une peine pécuniaire seule est alors prévue. L'art. 116, al. 1, let. a^{bis}, LEtr, entré en vigueur en janvier 2011, permet de poursuivre pénalement des passeurs présumés domiciliés en Suisse, même si les migrants introduits clandestinement dans l'espace Schengen n'ont jamais posé le pied en Suisse. Cette adaptation du droit des étrangers s'appuie sur la directive de l'Union européenne précitée⁷. Par ailleurs, l'art. 118 LEtr punit le comportement frauduleux à l'égard des autorités à des fins d'entrée illégale, de séjour illégal ou de transit illégal. Le comportement frauduleux à l'égard des autorités à titre lucratif, par exemple l'entremise dans des mariages de complaisance contre paiement, est lui aussi sanctionné par l'art. 118, al. 3, en tant qu'infraction qualifiée, par une privation de liberté de cinq ans assortie d'une peine pécuniaire ou une peine pécuniaire seule. Enfin, l'art. 117 punit l'emploi d'étrangers qui ne sont pas autorisés à exercer une activité lucrative en Suisse d'une peine privative de liberté d'un an au plus et, dans les cas graves, d'une peine privative de liberté de trois ans assortie d'une peine pécuniaire.

En vertu des art. 269, al. 2, let. b, et 268, al. 2, let. b, du code de procédure pénale (CPP), une surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (cf. loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication [LSCPT]) et une investigation secrète peuvent aussi être ordonnées dans le cadre de la poursuite des formes qualifiées de trafic de migrants précitées (art. 116, al. 3, et art. 118, al. 3, LEtr).

Enfin, il reste à évoquer le faux dans les certificats, une infraction qui apparaît souvent en relation avec le trafic de migrants. L'art. 252 du **code pénal (CP)** prévoit que le faux dans les certificats peut être sanctionné par une peine pécuniaire ou une peine privative de liberté de trois ans au plus.

⁶ RS 142.20 Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr) (état au 1^{er} janvier 2018). Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008

⁷ Directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers

2.2 Évolutions récentes

Les pages suivantes présentent la situation actuelle en matière de trafic de migrants, d'abord dans le contexte international, avant de se pencher sur la situation prévalant en Suisse. L'analyse se réfère aux données des années 2015 à 2017⁸.

2.2.1 Le trafic de migrants dans le contexte international

La forte augmentation des flux de réfugiés et des mouvements migratoires en 2015 et 2016 ont incité de nombreux pays européens à adapter leur politique en la matière. Des pays comme la Grèce, la Macédoine, la Serbie et la Hongrie ont introduit des contrôles renforcés, érigé des clôtures et endigué les mouvements migratoires sur la route des Balkans. L'accord UE – Turquie du 18 mars 2016⁹ a aussi contribué à restreindre les mouvements vers l'Europe. Le renforcement des mesures de contrôle et la fermeture des frontières dans les pays situés le long des routes migratoires ne sont pas restés sans conséquence: les migrants sont à présent encore plus dépendants des services fournis par les réseaux criminels de passeurs, ils doivent payer des prix plus élevés et ils empruntent des itinéraires encore plus dangereux qu'auparavant. Selon des estimations, environ 90 %¹⁰ des migrants venus en Europe (de manière irrégulière) ont recours à l'assistance de réseaux criminels. Aussi longtemps qu'il y aura des facteurs déclenchants comme des conflits armés, de la pauvreté, des catastrophes naturelles et d'autres formes de violence et de violations des droits de l'homme, il y aura des personnes qui quitteront leur pays et qui auront peut-être recours aux services de passeurs. Les passeurs sont reliés entre eux le long des routes migratoires, en réseaux assez lâches organisés en niveaux hiérarchiques. Les passeurs connaissent parfaitement les routes et les mesures des autorités pour protéger les frontières. Ils sont donc prompts à réagir aux changements. En ce moment, l'attention est dirigée plus particulièrement vers les régions méditerranéennes d'où partent les embarcations. Par exemple Istanbul et Izmir en Turquie, Tripoli en Libye et diverses villes du Liban et d'Égypte. Ce qui est déterminant pour l'Europe est la manière dont la situation évolue dans les pays concernés et dans les pays d'origine. En Libye par exemple, la situation reste chaotique et fluctuante. Des centaines de milliers de migrants¹¹ attendent un passage. C'est pourquoi les mesures des pays européens se concentrent aussi sur le soutien des autorités libyennes et l'aide sur place en Libye et dans les autres pays situés le long de la route migratoire en direction de la Méditerranée.

L'attrait financier est colossal pour les passeurs. Le coût relativement faible des passages, combiné à la très forte demande, a fait de la criminalité des passeurs une affaire lucrative. En 2015, leur chiffre d'affaires est estimé entre 3 et 6 milliards de dollars américains¹² selon Europol. On remarque en outre une augmentation du phénomène de la polycriminalité. Les liens deviennent de plus en plus nombreux entre la criminalité des passeurs et d'autres domaines d'infraction comme le trafic de drogue, la falsification de documents ou la criminalité contre les biens. Dans ce contexte, la corruption joue aussi un rôle important. Enfin, parmi les migrants peuvent tout à fait se trouver des personnes qui entretiennent des liens avec des milieux terroristes ou qui ont des visées terroristes, ce qui s'est par exemple démontré lors des attentats de Paris.

2.2.2 Le trafic de migrants en Suisse

La Suisse est concernée par la migration irrégulière – et donc par le trafic de migrants – à la fois en tant que pays de transit et en tant que pays de destination. En 2016, le Corps des gardes-frontière (Cgfr) de l'AFD a constaté près de 49 000 séjours illégaux, dont environ 38 000 dans la région frontalière avec

⁸ Selon l'analyse de fedpol. Cf. Frontex, Risk Analysis for 2018, chap. 5.1

⁹ Le 18 mars 2016, l'UE et la Turquie ont conclu un accord visant à réduire le nombre de réfugiés à se rendre en Europe en tentant le voyage risqué à travers la mer Égée de Turquie en Grèce. L'accord prévoit notamment que les migrants en situation irrégulière arrivés en Grèce soient renvoyés en Turquie. En contrepartie, l'UE accueille des réfugiés reconnus comme tels se trouvant en Turquie.

¹⁰ Europol, Europol Public Information "Migrant Smuggling in the EU", 2016, p. 2

¹¹ L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a enregistré plus de 400 000 migrants en Libye (état en décembre 2017) et estime qu'entre 700 000 et un million de migrants se trouvent actuellement en Libye. (UN Migration Agency Moves to Relieve Plight of Migrants Trapped in Libya, Backing AU-EU Plan. Communiqué de presse de l'OIM du 1^{er} décembre 2017. Cf. <https://www.iom.int/news/un-migration-agency-moves-relieve-plight-migrants-trapped-libya-backing-au-eu-plan>)

¹² Europol, Europol Public Information "Migrant Smuggling in the EU", 2016, p. 2

l'Italie. En 2017, les chiffres étaient inférieurs puisqu'ils se situaient autour de 27 300 constatations. En ce qui concerne les activités des passeurs présumés en revanche, une légère augmentation s'est fait sentir par rapport à l'année précédente. En 2016, le Cgfr a interpellé des passeurs présumés dans 303 cas, alors qu'en 2017, le nombre de cas a passé à 344¹³. Cette augmentation est probablement due au fait que l'activité de contrôle efficace menée par les autorités suisses est désormais connue et que les personnes tentent donc de contourner les lieux d'entrée réguliers avec l'aide de passeurs. La plupart des passages ont lieu par la route.

Les organisations de passeurs sont utilisées aussi bien pour entrer en Suisse sans autorisation que pour transiter par la Suisse en direction du Nord. Depuis juin 2016, on observe également que les migrants déposent relativement peu de demandes d'asile, notamment parce que bon nombre d'entre eux utilisent la Suisse uniquement comme pays de transit. Cette tendance s'est poursuivie en 2017.

2.3 Distinction entre les mesures de politique migratoire et les mesures pénales à l'encontre du trafic de migrants

La lutte contre le trafic de migrants peut s'opérer aussi bien au travers de mesures pénales qu'au travers de mesures de politique migratoire. En ce qui concerne les mesures prises par l'État, il faut donc savoir si les efforts sont dirigés vers les intérêts de politique migratoire ou vers la lutte pénale contre le trafic de migrants.

Les **mesures de politique migratoire** visent en premier lieu à combattre les causes du flux de réfugiés et de la migration dans les pays d'origine; à renforcer la gestion de la migration et la protection sur place; à renforcer la gestion des frontières; à contrôler l'immigration en Suisse ainsi qu'à établir une collaboration opérationnelle avec les pays d'origine et de transit, notamment dans le domaine du retour. Dans sa politique extérieure en matière migratoire, la Suisse poursuit une approche de partenariat globale et cohérente. Les intérêts de la Suisse, des pays d'origine et de transit ainsi que des migrants eux-mêmes doivent être pris en compte de manière égale. À cette fin, la Suisse conclut des accords migratoires et des partenariats migratoires avec d'importants pays d'origine et de transit des migrants¹⁴.

Dans la lutte contre le trafic de migrants en tant que forme de criminalité, la **poursuite pénale** des criminels est au premier plan, ce qui implique l'échange d'informations de police et le renforcement des capacités des acteurs de poursuite pénale. La coopération internationale d'ordre politico-stratégique et les mesures visant à empêcher les activités répréhensibles jouent aussi un rôle important. La Suisse œuvre dans de nombreuses instances multilatérales au plan mondial et régional (cf. chap. 3) et s'engage en faveur d'une lutte contre la criminalité efficace, performante et conforme aux droits de l'homme. En Suisse, la poursuite pénale du trafic de migrants relève en premier lieu de la compétence des cantons. Les autorités fédérales de poursuite pénale sont compétentes uniquement pour les cas commis par une organisation criminelle au sens de l'art. 260^{ter} CP. Cependant, les critères pour l'ouverture d'une procédure pénale à l'échelon fédéral sont sévères et il est difficile de fournir la preuve d'une organisation criminelle au sens de l'art. 260^{ter} CP en lien avec le trafic organisé de migrants, étant donné que les différents groupes travaillent en réseaux transnationaux, peu reliés entre eux pour certains, et font preuve d'une grande flexibilité. À ce jour, les autorités fédérales de poursuite pénale n'ont encore diligemment aucune procédure pour trafic organisé de migrants.

¹³ Bilan annuel 2017 de l'Administration fédérale des douanes (AFD). Cf. communiqué de presse de l'AFD du 22 février 2018: <https://www.ezv.admin.ch/ezv/fr/home/aktuell/medieninformationen/medienmitteilungen.msg-id-69875.html>

¹⁴ Cinq partenariats migratoires de ce type ont été conclus récemment avec la Serbie, la Bosnie et Herzégovine, le Kosovo, le Nigeria et la Tunisie.

3 Activités multilatérales en matière de lutte contre le trafic de migrants

L'auteur du postulat s'enquiert en premier lieu des activités multilatérales entreprises contre le trafic de migrants. Les sous-chapitres suivants renseignent sur les différentes activités multilatérales d'ordre politico-stratégique et opérationnel et détaillent la participation de la Suisse. Les activités présentées ici ont été choisies en raison de leur importance internationale dans la lutte contre le trafic de migrants.

3.1 Niveau politico-stratégique

Ces dernières années, de nombreuses organisations et instances internationales et régionales se sont engagées à lutter contre le trafic de migrants. Une multitude de forums, de groupes de travail et de plates-formes de dialogues ont vu le jour pour permettre de discuter des problèmes actuels, d'esquisser des solutions et de définir des mesures concrètes.

3.1.1 Organisation des Nations Unies

Au sein du système des Nations Unies (ONU), l'organe qui traite du trafic des migrants du point de vue de la lutte contre la criminalité est l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC). D'autres organisations spéciales et institutions, comme l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), se consacrent au phénomène du trafic des migrants sous l'aspect de l'amélioration des conditions de la migration et de la protection des migrants. Ces thèmes sont aussi abordés dans le cadre de l'élaboration du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières.

3.1.1.1 Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

Principes de l'organisation

Créé en 1977, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) a un mandat des États membres dans le domaine de la lutte internationale contre les drogues illicites et la criminalité internationale et soutient les États membres dans leurs activités en la matière. L'ONUDC est la gardienne de la Convention de l'ONU contre la criminalité transnationale organisée ("Convention de Palerme" ou "Convention CTO") et de ses protocoles additionnels. Dans cette fonction, l'ONUDC assure également le secrétariat de la Conférence des États Parties à la Convention de Palerme et prend des mesures pour favoriser sa mise en œuvre en collaboration étroite avec les États membres. Les tâches de l'ONUDC englobent le travail stratégique et normatif ainsi que la mise sur pied de projets techniques pour aider les États membres à mettre en œuvre les accords internationaux. En outre, des études et des analyses sont effectuées dans le but d'améliorer les connaissances et la compréhension des champs thématiques faisant partie du domaine de mandat de l'ONUDC. Enfin, son but consiste aussi à présenter les faits en vue de décisions politiques et opérationnelles.

Activités en lien avec le trafic de migrants

En 2012, un groupe de travail sur le trafic illicite des migrants a été créé dans le but de conseiller et d'assister la Conférence des États Parties à la Convention de Palerme dans son mandat en la matière. Par la résolution 7/1 "Renforcement de l'application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et des Protocoles s'y rapportant"¹⁵, la Conférence des États Parties a décidé en 2014 que ce groupe, tout comme le groupe de travail consacré à la traite des êtres humains, constitueraient désormais des éléments permanents de la conférence¹⁶. Dans ses travaux actuels, le

¹⁵ Resolution 7/1 Strengthening the implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto, 2014

¹⁶ Convention de l'ONU contre la criminalité transnationale organisée et les deux protocoles additionnels, cf. chap. 2.1

groupe de travail s'efforce en particulier de mieux comprendre le lien entre crime organisé, trafic de migrants et financement du terrorisme.

Jusqu'à présent, le groupe de travail s'est réuni tous les deux ans. Ces rencontres au niveau des experts permettent aux États membres de présenter l'état d'avancement de leur mise en œuvre des protocoles additionnels puis, à l'issue des débats, de recevoir des recommandations. Les résultats des deux groupes de travail sont intégrés dans la Conférence des États Parties une année sur deux et dans l'Agenda du Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale tous les cinq ans.

Participation de la Suisse

La Suisse prend régulièrement part aux sessions de la Conférence des États Parties à la Convention de Palerme et à ses sous-comités. Le DFAE a notamment participé à un document de travail de l'ONUDC¹⁷ établissant une comparaison juridique et pratique des principaux éléments de la définition et de la criminalisation du trafic de migrants. Ce document analyse notamment l'importance à attribuer à l'intention de s'enrichir (*illicit financial gain*) comme élément constitutif d'infraction. Cette analyse doit fournir de nouvelles informations aux processus intergouvernementaux et au monde politique tant au niveau international que national. Elle servira aussi de base au soutien technique, notamment dans les domaines de la législation et de la procédure judiciaire.

Enfin, le DFAE finance un poste de Junior Professional Officer de niveau P-3 auprès du bureau de l'ONUDC contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants.

Évaluation

Pour l'instant, la Suisse s'est montrée plus active dans les instances de la Conférence des États Parties portant sur la traite d'êtres humains que dans celles portant sur le trafic de migrants. En raison de la gravité de l'infraction (la traite des êtres humains étant une violation grave des droits de l'homme) et de son interdisciplinarité (outre l'exécution pénale, par ex. aussi la protection des victimes ou les relations internationales), il existe dans le domaine de la traite des êtres humains des activités stratégiquement intéressantes auxquelles participe la Suisse dans sa politique extérieure. Ponctuellement, la Suisse a toutefois aussi mis à profit les groupes de travail pour lancer des initiatives visant à accélérer la mise en œuvre de la Convention de Palerme et à échanger de bonnes pratiques. S'ils sont utilisés à bon escient, les groupes de travail peuvent être un lieu de discussion précieux pour lancer de nouvelles thématiques. Il faut notamment s'assurer que les experts des États membres viennent en personne et contribuent à un réel échange d'expériences. Le DFAE s'efforce régulièrement de faire en sorte que l'expertise correspondante de la Confédération et des cantons soit présente à Vienne.

3.1.1.2 Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières

Lors de la réunion plénière de l'Assemblée des Nations Unies sur les réfugiés et les migrants du 19 septembre 2016, il a été décidé d'élaborer, dans un délai de deux ans, un cadre d'action global en vue d'un Pacte mondial sur les réfugiés (GCR) et d'un Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (GCM). Ces deux pactes doivent contenir des principes, des lignes directrices et des valeurs cibles mondialement reconnus pour la gestion des mouvements migratoires et des flux de réfugiés. La Suisse et le Mexique (en la personne de leur ambassadeur respectif à l'ONU) co-facilitent le processus du GCM.

Les négociations sur l'élaboration du GCM portent aussi sur la traite d'êtres humains et le trafic de migrants. En septembre 2017 s'est par exemple tenue à Vienne la cinquième session thématique, qui était consacrée au thème: "le trafic de migrants, la traite des êtres humains et les formes d'esclavages y compris l'identification, la protection et l'assistance aux migrants et aux victimes de trafics".

¹⁷ The Concept of „Financial or Other Material Benefit“ in the Smuggling of Migrants Protocol – UNODC Issue paper (2017). Cf. http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Issue-Papers/UNODC_Issue_Paper_The_Profit_Element_in_the_Smuggling_of_Migrants_Protocol.pdf

3.1.1.3 Organisation internationale pour les migrations

Principes de l'organisation

Fondée en 1951, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) est la principale organisation intergouvernementale dans le domaine de la migration avec ses 169 États membres et ses 8 États au statut d'observateur. Depuis 2016, elle est aussi une "organisation reliée" de l'ONU. Elle compte des représentations dans plus de 100 pays et œuvre dans le monde entier pour une migration humaine et ordonnée. Elle soutient aussi bien les États que les migrants eux-mêmes. L'OIM met son engagement au service d'une coopération internationale renforcée et de la recherche de solutions pratiques aux problèmes de la migration. Elle fournit une assistance humanitaire aux migrants dans le besoin, y compris les réfugiés et les réfugiés internes.

Activités en lien avec le trafic de migrants

Dans sa politique migratoire, l'OIM est attachée au principe selon lequel les migrations ne sont pas seulement inévitables, mais nécessaires et souhaitables dès lors qu'elles sont bien gérées. C'est pourquoi l'OIM s'investit dans la lutte contre le trafic de migrants en fournissant une aide directe aux migrants touchés et en soutenant les États dans divers domaines. Le travail de l'OIM se divise en quatre piliers. Le premier s'attache à la protection et au soutien des migrants clandestins, ce qui englobe l'accès au système d'asile, des centres d'accueil bien organisés ainsi que des aides au retour et à la réintégration. Le deuxième s'attaque aux causes du trafic de migrants. La décision d'entrer dans un pays avec l'aide de passeurs dépend de nombreux facteurs: la gestion de la migration doit donc prendre en compte l'intégralité de ces facteurs. L'OIM œuvre pour de meilleures possibilités de migration régulière (regroupement familial, migration du travail, asile) et soutient aussi les États dans leurs campagnes d'information visant à dissuader les personnes de se tourner vers des passeurs. Le troisième pilier s'adresse aux États en les encourageant à interdire les activités des passeurs. Il faut d'une part des mesures juridiques pour pouvoir poursuivre pénalement le trafic de migrants, d'autre part des systèmes de protection des frontières efficaces, qui doivent faciliter la lutte contre le trafic de migrants au moyen des données personnelles et des profils des passeurs et des clandestins. Enfin, le quatrième pilier consiste à investir dans la recherche et la collecte de données sur le trafic de migrants. Il faut davantage de données sur les modes opératoires, les routes, les liens avec d'autres domaines de la criminalité et les transactions financières. L'OIM mène ses propres études, collecte et partage des informations afin d'aider les États à formuler des directives et des mesures.

Participation de la Suisse

La Suisse est membre de l'OIM depuis 1954 et soutient depuis lors divers projets dans les pays d'origine des migrants.

L'OIM Berne est la représentation suisse de l'OIM: elle sert d'interlocuteur et de point de contact pour toutes les questions de migration nationales et internationales en Suisse, ses champs d'action principaux étant l'aide au retour et à la réintégration ainsi que la lutte contre la traite d'êtres humains. L'OIM Berne est aussi membre de l'organe de pilotage du Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT), qui est chargé de coordonner la lutte contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants en Suisse et de créer les structures et réseaux nécessaires à cet effet. La collaboration entre les services fédéraux intégrés dans l'organe de pilotage du SCOTT et l'OIM Berne est étroite mais se déroule, selon le champ d'activité principal de l'OIM Berne, en grande partie dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la traite d'êtres humains.

Évaluation

Première organisation internationale dans le domaine de la migration, l'OIM est pour la Suisse une partenaire de projet appréciée, qu'elle utilise tant dans le pays qu'à l'étranger. L'OIM réalise par exemple un projet financé par la Suisse visant à renforcer les capacités de sauvetage des garde-côtes libyens sur place¹⁸. L'OIM sert aussi de plate-forme d'échange d'informations entre les États membres et gère

¹⁸ Cf. interpellation 17.3922 du 29 septembre 2017: Le soutien que la Suisse apporte aux gardes-côtes libyens est-il contraire au droit international? <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20173922>

divers processus régionaux auxquels la Suisse participe en tant qu'État membre ou bailleur de fonds. Par exemple le Processus de Colombo en Asie, qui a notamment pour but de protéger les migrants économiques de l'exploitation¹⁹.

3.1.2 Conseil de l'Europe

Principes de l'organisation

Le Conseil de l'Europe est une organisation internationale ayant son siège à Strasbourg et regroupant 47 pays européens. Fondé en 1949 dans le but de promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et l'état de droit en Europe, le Conseil de l'Europe est aujourd'hui la principale organisation de droits de l'homme du continent européen. La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) a été rédigée en 1950 dans le cadre du Conseil de l'Europe. Elle a été ratifiée par tous les membres du Conseil de l'Europe et son application peut être revendiquée devant la Cour européenne des droits de l'homme. Créé en 1958, le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) supervise et coordonne les activités du Conseil de l'Europe dans le domaine de la prévention du crime et de la lutte contre la criminalité. Il identifie les priorités de la coopération intergouvernementale dans le domaine pénal, propose des activités concrètes et les réalise. En outre, le CDPC élabore des conventions, des recommandations et des rapports et organise des conférences sur diverses thématiques.

Activités en lien avec le trafic de migrants

Sur l'initiative de Malte, le CDPC a décidé en 2015 d'examiner comment le phénomène du trafic de migrants peut être traité du point de vue pénal. Après avoir fait remplir un questionnaire sur le sujet aux États membres du Conseil de l'Europe, le CDPC est parvenu à la conclusion qu'une nouvelle convention pénale n'était pas nécessaire. S'il s'agit de renforcer et d'améliorer la lutte contre le trafic de migrants, l'accent devrait plutôt être mis sur des mesures pratiques. Une conférence consacrée à cette question a eu lieu à Strasbourg le 23 juin 2017, réunissant des experts, des représentants des États membres et des États observateurs du Conseil de l'Europe, des représentants d'organisations internationales et des scientifiques. Elle avait pour ambition d'identifier les enjeux principaux et d'évoquer les bonnes pratiques et les solutions qui doivent guider les futures activités du Conseil de l'Europe en matière de trafic de migrants. Afin de mettre en œuvre les résultats de la conférence, le CDPC a décidé, lors de la réunion plénière de fin novembre 2017, de créer des groupes de travail sur les thèmes des mesures préventives et des mesures pratiques dans le but d'améliorer la collaboration internationale.

Participation de la Suisse

En tant que membre du Conseil de l'Europe, la Suisse est représentée dans le CDPC et participe activement à ses travaux. Elle a ainsi la possibilité de contribuer au développement et à l'harmonisation du droit en Europe. La Suisse a participé à la conférence précitée.

Évaluation

La participation à ce forum multilatéral offre la possibilité de participer à la politique de droit pénal du Conseil de l'Europe. Cette instance permet aussi d'entretenir des contacts étroits avec des représentants de ministères d'autres pays, notamment aussi des pays de l'UE. Enfin, la collaboration avec les pays d'Europe de l'Est permet d'œuvrer pour intégrer les normes européennes en matière de droits de l'homme et d'état de droit dans le droit pénal international.

3.1.3 Groupe de contact Méditerranée centrale

Principes du groupe

Le groupe de contact Méditerranée centrale a été instauré les 19 et 20 mars 2017 à Rome à l'initiative du ministre italien de l'Intérieur Marco Minniti. Il vise à permettre un échange entre les pays concernés par la route migratoire passant par la Méditerranée centrale. Ont participé à cette première réunion des

¹⁹ Cf. <http://www.colomboprocess.org/about-the-colombo-process/objectives>

représentants d'Allemagne, d'Autriche, de France, d'Italie, de Libye, de Malte, de Slovénie, de Suisse, de Tunisie ainsi que le Commissaire européen aux Migrations et Affaires intérieures, Dimitris Avramopoulos. Les 23 et 24 juillet 2017, une deuxième rencontre du groupe a été organisée à Tunis. Outre les pays déjà évoqués, des représentants d'Algérie, du Mali, du Niger et du Tchad étaient présents. La troisième rencontre a eu lieu en Suisse les 12 et 13 novembre 2017 (cf. ci-dessous).

Priorités du groupe

À Rome, les ministres de l'Intérieur s'étaient accordés sur une déclaration commune fixant trois priorités: 1. Renforcer les capacités des garde-côtes libyens; 2. Renforcer les capacités pour protéger les migrants en Libye et, 3. Contrôler la frontière sud de la Libye. La rencontre de Tunis a donné lieu à l'adoption d'une nouvelle déclaration dans laquelle il a été convenu de mieux coordonner la gestion de la migration à travers la Méditerranée centrale. Dans l'objectif suprême de sauver des vies humaines, les pays européens se sont déclarés prêts à intégrer les enjeux de la migration dans leurs concepts d'aide au développement, tandis que les pays africains entendent investir dans le renforcement de leur gestion des frontières. Le groupe de contact s'est aussi donné pour but de faciliter le retour volontaire et la réintégration dans leur pays de provenance des migrants se trouvant en Afrique du Nord. Les projets de ce type visent à éviter la dangereuse traversée de la Méditerranée aux migrants en leur proposant des alternatives valables. Un de leurs effets annexes importants est la diminution du recours aux services des passeurs.

Participation de la Suisse

La Suisse participe au dialogue au sein de ce groupe de contact et s'engage en faveur de la poursuite de ses réunions. En accord avec les autorités italiennes, la 3^e rencontre du groupe de contact Méditerranée centrale a eu lieu en Suisse les 12 et 13 novembre 2017. Se basant sur les Déclarations adoptées à Rome et Tunis, la Déclaration d'intention adoptée à Berne le 13 novembre 2017 a permis de mettre l'accent sur les mesures de protection pour les migrants le long de la route migratoire de la Méditerranée centrale, dont les mesures suivantes:

- l'amélioration des conditions dans les centres de détention en Libye;
- le soutien au retour volontaire dans les pays d'origine des migrants;
- la lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants;
- l'exploration de voies de migration légales pour les réfugiés.

Évaluation

Créé à l'initiative de l'Italie, le groupe de contact représente une occasion unique de réunir les ministres de l'Intérieur des pays européens et africains directement touchés par les flux migratoires le long de la route de la Méditerranée centrale. Ce forum offre l'occasion à la Suisse de défendre ses intérêts face aux décideurs politiques de ces pays. Même s'il est difficile de parvenir à des accords concrets, l'échange aide à trouver des solutions et à créer un climat de confiance réciproque. La Suisse peut fixer des priorités grâce à sa participation active. Elle met l'accent avant tout sur les questions de droits de l'homme et œuvre pour les droits des migrants. La 3^e rencontre du groupe a fourni l'occasion à la Suisse de s'investir dans les discussions européennes sur une thématique qui la touche directement et d'affirmer son engagement et sa solidarité envers les États particulièrement touchés par les flux migratoires en Afrique du Nord et en Europe. La participation à ce groupe de contact se justifie d'autant plus que la Suisse finance déjà des projets propres qui suivent la même ligne que le groupe de contact. Elle mène par exemple un projet visant à renforcer les capacités des garde-côtes libyens dans le domaine du sauvetage en mer par des formations spécifiques et par la mise à disposition de matériel de sauvetage. Elle a également un projet au Niger, dont le but est d'aider ceux qui reviennent de Libye et d'Algérie à se réintégrer dans leur pays d'origine.

3.1.4 Union européenne

Sur la base de ses accords d'association²⁰, la Suisse participe à la coopération Schengen/Dublin respectivement depuis 2004 et 2008. Les deux accords d'association forment la base à la fois de la coopération judiciaire et policière transfrontalière et de la collaboration avec l'UE dans le domaine de la migration. La Suisse participe encore à d'autres mesures ad hoc de l'UE dans les domaines de la sécurité et de la migration. Le sous-chapitre qui suit présente certains instruments de l'acquis de Schengen ainsi que d'autres initiatives de l'UE auxquelles la Suisse prend part au-delà de son association.

Avec Schengen, le régime des contrôles de personnes aux frontières nationales des États membres et des États associés comme la Suisse a radicalement changé. Les contrôles systématiques aux frontières intérieures ont été supprimés²¹, tandis que les contrôles aux frontières extérieures ont été renforcés²². Ce changement de système implique de coordonner, à l'échelle de l'espace Schengen, de nouvelles mesures de lutte contre l'immigration illégale et la criminalité transfrontalière, y compris le trafic de migrants, afin de garantir la sécurité intérieure. La coopération Schengen comporte un mécanisme pour évaluer la mise en œuvre et l'application de l'acquis de Schengen qui s'applique aussi à la Suisse. Sur la base de ce mécanisme, des évaluations périodiques sont menées dans les États Schengen au cours desquelles sont formulées des recommandations d'amélioration. Le domaine de la coopération policière transfrontalière fait lui aussi l'objet d'une évaluation.

L'Union européenne combat le trafic de migrants au moyen de diverses mesures politiques. Le 13 mai 2015, la Commission européenne a présenté son agenda européen en matière de migration²³, qui définit comme objectif prioritaire la lutte contre les passeurs. Cet agenda vise en premier lieu à lutter contre les réseaux criminels de passeurs et l'exploitation des réfugiés et des migrants ainsi qu'à réduire les incitations à la migration irrégulière. Par ailleurs, le programme européen en matière de sécurité du 28 avril 2015²⁴ définit la lutte contre la criminalité transfrontière organisée, y compris l'immigration clandestine, comme l'une de ses trois priorités. Il est prévu de renforcer la coopération au sein de l'UE et avec des pays tiers pour lutter contre cette forme de criminalité. Aux fins de mise en œuvre de ces deux programmes de lutte contre le trafic de migrants et en réaction à la pression migratoire, l'Europe a adopté en 2015 le Plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants²⁵ (cf. chap. 3.1.4.2) et le Plan d'action de La Valette (cf. chap. 3.1.4.3). Simultanément, elle a mis en place le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique comme instrument de mise en œuvre (cf. chap. 3.1.4.4). En juillet 2017, la Commission européenne a présenté le Plan d'action pour soutenir l'Italie, réduire la pression migratoire et renforcer la solidarité²⁶, qui poursuit un objectif semblable à celui du groupe de contact Méditerranée centrale. Il s'agit par exemple de renforcer les capacités des autorités libyennes et de soutenir la création, en Libye, d'un centre de coordination et de sauvetage maritime entièrement opérationnel. Ou encore d'accélérer les relocalisations au départ de l'Italie et de rédiger un code de conduite pour les ONG menant des opérations de recherche et de sauvetage en Méditerranée.

²⁰ Arrêté fédéral du 17 décembre 2004 portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin (RS 362)

²¹ En tant que mesure compensatoire, des forces d'intervention mobiles sont autorisées à opérer des contrôles sans soupçons ni motifs dans les régions frontalières.

²² En Suisse, cela ne concerne que les aéroports internationaux.

²³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions – Un agenda européen en matière de migration. COM/2015/0240 final. JO C 71 du 24 février 2016, p. 46–52. Cf. EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&qid=1521618750093&from=FR>

²⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions – Le programme européen en matière de sécurité. COM/2015/0185 final. Cf. EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&qid=1521619747509&from=FR>

²⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions – Plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants (2015-2020). COM/2015/0285 final. Cf. EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0285&rid=1>

²⁶ Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil – Quatorzième rapport sur la relocalisation et la réinstallation. COM/2017/0405 final. Cf. EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52017DC0405>

Il convient par ailleurs de relever la directive adoptée par le Conseil de l'Union européenne le 21 avril 2016²⁷, qui régit la transmission aux autorités de poursuite pénale des données de passagers (Passenger Name Record, PNR). Elle doit servir à la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière. Les données PNR sont des informations à caractère personnel sur les passagers aériens, telles que le nom du passager, les dates du voyage, l'itinéraire, le numéro du siège, les données relatives aux bagages, les coordonnées du passager et le moyen de paiement utilisé²⁸. Ces données peuvent être utilisées pour identifier des criminels ou des victimes qui n'étaient pas encore connus des autorités. Des critères tels qu'une réservation de voyage de dernière minute payée en espèces toujours dans la même agence de voyage ou la présence fréquente d'une personne sur le même vol mais avec chaque fois un accompagnant différent indiquent qu'il pourrait s'agir de passeurs ou de réfugiés ou migrants clandestins, qui pourraient faire l'objet d'un contrôle plus approfondi par les autorités de contrôle douanier à leur entrée dans le pays. Une fois activé, le système PNR peut devenir un moyen de lutte efficace contre le trafic de migrants.

La directive PNR ne constitue pas un développement de l'acquis de Schengen, mais elle concernera aussi la Suisse, car les compagnies aériennes opérant des liaisons entre la Suisse et l'UE devront aussi livrer des données PNR aux autorités de poursuite pénale des pays de l'UE. La Suisse analyse actuellement le coût et l'utilité de la création d'un tel système en Suisse. Il est prévu que le Conseil fédéral se prononce d'ici à fin 2018 sur la suite à donner à cette question.

3.1.4.1 Gestion intégrée des frontières

Principes de la stratégie

La première évaluation Schengen de la Suisse en 2008 a débouché sur l'élaboration de la stratégie "Gestion intégrée des frontières"²⁹, qui a été présentée au Conseil fédéral et à la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) en 2012. Cette stratégie recouvre toutes les activités menées par la Confédération et les cantons pour combattre la migration irrégulière, le trafic organisé de migrants et la criminalité transfrontalière. Dans le même temps, elle fait en sorte que les personnes qui voyagent en toute légalité puissent entrer sans difficulté en Suisse. Le Plan d'action "Gestion intégrée des frontières" qui en découle a été présenté en 2014 au Conseil fédéral et à la CCDJP. Il contient 68 mesures stratégiques et opérationnelles pour mettre en œuvre les objectifs définis dans la stratégie.

Activités relatives au trafic de migrants

Plusieurs mesures de gestion intégrée des frontières portent sur la lutte contre le trafic de migrants effectué par métier et s'appuient sur une analyse préalable des principaux enjeux de la lutte contre ce crime. Le trafic de migrants fait partie des infractions qui ne peuvent être découvertes que sur l'intervention des autorités, en particulier de la police. En raison d'autres priorités et souvent par faute de ressources, les cantons n'accordent pas tous la même attention à la lutte contre cette infraction. Pour que cette lutte soit couronnée de succès, les acteurs responsables, notamment les collaborateurs des autorités chargées des contrôles aux frontières ou des représentations à l'étranger, doivent être formés et sensibilisés, par exemple au moyen de nouveaux modules de cours et de formations sur le thème du trafic de migrants. En outre, l'une des mesures vise à nommer des spécialistes du trafic de migrants au sein des autorités cantonales chargées de mener des enquêtes et des ministères publics cantonaux. Les enquêtes dans ce domaine s'étendent souvent à des réseaux entiers de criminels dans différents pays et ne peuvent donc pas être gérées pas une seule personne. C'est pourquoi une autre mesure vise à la nomination de groupes qui seront chargés d'enquêter sur le trafic de migrants au sein des

²⁷ Directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données de dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière. JO L 119 du 4.5.2016, p. 132-149. Cf. EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0681&rid=1>

²⁸ Cf. Conseil européen: <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/passenger-name-record/>

²⁹ Aussi appelée *Integrated Border Management* (IBM)

divisions criminelles des corps de police cantonaux. Une autre mesure encore cible l'obtention d'informations sur le trafic de migrants lors de la procédure d'asile. Enfin, diverses mesures visent à détecter et à lutter contre le trafic de migrants à l'étranger. Parmi elles, il y a par exemple l'intervention d'Airline Liaison Officers (ALO) aux destinations sensibles servant de départ à la migration irrégulière (filtre 1 de la stratégie).

Évaluation

Le but initial consistant à prendre les mesures organisationnelles précitées (attribution claire des enquêtes et nomination de spécialistes et de groupes d'enquêtes) n'a pas été atteint dans tous les cantons, par manque de ressources. Toutefois, les mesures ont été mises en œuvre dans de nombreux cantons. Par ailleurs, fedpol a organisé des journées nationales consacrées à la lutte contre le trafic de migrants en 2015 et en 2016. À cette occasion, des présentations de cas et des états des lieux tant au plan national qu'international ont permis d'illustrer les problématiques et de discuter des expériences, des développements et de la collaboration internationale au plus près de la pratique. Les mesures de gestion intégrée des frontières ont été prises en compte tout au long de ces rencontres. Il a notamment été démontré que des groupes d'enquête spécialisés sont indispensables pour traiter des procédures complexes et que l'exploitation systématique des indices fournis par l'enquête est d'une importance cruciale pour l'évolution des cas.

En mars 2017, l'Institut suisse de police (ISP) a dispensé pour la première fois une formation sur la lutte contre le trafic de migrants. Ce cours s'adressait à toutes les autorités impliquées dans cette lutte, notamment les corps de police cantonaux, les ministères publics, les bureaux de migration, le Cgfr et les douanes. Ce cours de plusieurs jours a permis de former environ 30 nouveaux spécialistes au traitement des cas de trafic de migrants. Organisé conjointement par la police cantonale zurichoise, l'ISP et fedpol, ce cours se tiendra désormais sur une base régulière.

Enfin, le projet "Obtention d'informations sur le trafic de migrants dans les centres extérieurs" a eu lieu de mai à octobre 2017. Ce projet s'inscrit dans la lignée d'une initiative d'Europol et a pour but de sensibiliser les centres à la présence de passeurs dans les centres d'enregistrement. Il vise à permettre un meilleur échange d'informations à propos des activités se déroulant dans les centres en lien avec le trafic de migrants, à adopter des bonnes pratiques en matière de mesures de sensibilisation des collaborateurs et à améliorer l'échange d'informations entre le SEM et la police à propos des éventuelles activités illégales se déroulant dans les centres. Dans le prolongement de ce projet, des auditions ont été menées, dans le cadre des Joint Action Days, dans les centres d'enregistrement et de procédure de Chiasso, Bâle et Kreuzlingen en octobre 2017 (cf. aussi chap. 3.2.2).

3.1.4.2 Plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants

Principes du plan d'action

Le Plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants pose le cadre politique pour prévenir et combattre le trafic de migrants pendant la période 2015 à 2020. Il a été présenté dans une communication de la Commission du 27 mai 2015³⁰ et il contient des mesures concrètes pour mettre en œuvre l'Agenda européen en matière de migration et le programme européen en matière de sécurité. Divers acteurs à différents niveaux sont engagés pour mener les actions, les agences européennes exerçant des activités opérationnelles étant particulièrement impliquées.

Activités en lien avec le trafic de migrants

Avec ce plan d'action, la Commission européenne a créé un cadre global et multidisciplinaire pour combattre le trafic de migrants. Le plan d'action détermine de manière claire l'action qui s'impose pour contrer cette forme de criminalité de la part de l'UE et expose ses priorités stratégiques pour les années à venir. Les mesures contre le trafic de migrants sont réparties en quatre champs prioritaires: 1. Renforcement de l'action policière et judiciaire; 2. Amélioration de la collecte et du partage d'informations; 3.

³⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions – Plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants (2015-2020). COM/2015/0285 final. Cf. EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0285&rid=1>

Intensification de la prévention du trafic de migrants et de l'assistance apportée aux migrants vulnérables; 4. Consolidation de la coopération avec les pays tiers. Parmi les mesures concrètes, on peut citer l'évaluation du cadre juridique de l'UE; la détection et l'élimination des embarcations destinées à être utilisées par les passeurs; le lancement d'une coopération avec les établissements financiers en vue d'accélérer les enquêtes financières; l'organisation de campagnes de prévention dans les pays tiers; la rédaction de lignes directrices à l'intention des autorités de contrôle aux frontières et des services consulaires; le soutien accru d'Europol dans la détection des contenus placés par les passeurs sur Internet. La Commission européenne coordonne la mise en œuvre de ce plan d'action en intégrant divers acteurs et institutions au plan local, régional, national et international dans la réalisation des mesures spécifiques.

Participation de la Suisse

Le plan d'action s'adresse aux organes et institutions européens précités, mais peut aussi avoir une incidence sur la Suisse dès lors que la réalisation des mesures ou ses conséquences constituerait un développement de l'acquis de Schengen que la Suisse, en tant qu'État associé à Schengen, serait tenue de reprendre. En outre, le plan d'action attribue un rôle décisif à Europol, à Eurojust et à l'agence Frontex pour tout ce qui concerne le soutien de la coopération opérationnelle. La Suisse a de son côté conclu des accords de coopération renforcée avec Europol et Eurojust et elle participe aux activités communes dans le domaine de la lutte contre le trafic de migrants (cf. chap. 3.2.2 et 3.2.3). En tant qu'État associé à Schengen, la Suisse coopère également avec l'agence chargée de la protection des frontières Frontex (cf. chap. 3.2.4), un accord additionnel avec l'UE signé en 2009 en régissant les modalités correspondantes. En conséquence, toutes les mesures qui ont un impact sur les activités, la manière de travailler, etc. de ces agences concernent aussi la Suisse, que ce soit directement ou indirectement.

Évaluation

L'utilité de ce plan d'action consiste notamment à renforcer la coordination et à unir les efforts des acteurs compétents à l'échelle de l'UE, aussi dans leur collaboration avec des pays tiers et d'autres partenaires stratégiques. L'utilité pour la Suisse qui découlera du lancement et de la mise en œuvre du plan d'action de l'UE se mesurera aux éventuels développements de l'acquis de Schengen et au rôle décrit ci-dessus que joueront les agences européennes exerçant une activité opérationnelle. Plusieurs mesures des quatre champs prioritaires ont déjà été mises en œuvre ou sont en cours de réalisation, notamment au plan opérationnel (par ex. par Europol).

3.1.4.3 Plan d'action de La Valette

Principes du plan d'action

Des chefs d'État et de gouvernement de pays européens et africains se sont réunis à La Valette (Malte) les 11 et 12 novembre 2015. Les participants ont reconnu que la gestion de la migration relève de la responsabilité commune des pays d'origine, de transit et de destination. Ils ont adopté une déclaration politique et un plan d'action³¹ visant à résoudre les problèmes communs et à permettre une coopération plus étroite en matière de migration.

Priorités du plan d'action

Le Sommet de La Valette avait pour but de discuter d'une coopération plus étroite dans le domaine de la migration, mais aussi d'évoquer les défis actuels que représente la migration ainsi que les possibilités qu'elle offre. Le plan d'action s'articule autour de cinq domaines prioritaires: 1. Lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées; 2. Renforcer la coopération concernant la migration légale et la mobilité; 3. Renforcer la protection des réfugiés et autres personnes déplacées; 4. Prévenir la migration irrégulière, le trafic de migrants et la traite des êtres humains et lutter contre ces phénomènes; 5. Renforcer la coopération afin de faciliter le retour et la

³¹ Sommet de La Valette, plan d'action des 11 et 12 novembre 2015. Cf. <http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>

réintégration durable des migrants irréguliers. Un rôle important est dévolu aux mécanismes des Processus de Rabat et de Khartoum³² pour le suivi de la mise en œuvre de ce plan d'action dans les régions concernées par ces processus. Le financement des activités est assuré en partie par des instruments existants et par le Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique créé en 2015 (cf. chap. 3.1.4.4).

Participation de la Suisse

La Suisse participe activement à la mise en œuvre du Plan d'action de La Valette. D'une part, elle réalise des projets bilatéraux qui s'inscrivent dans le cadre du plan d'action et, d'autre part, elle est membre des Processus de Rabat et de Khartoum et prend part aux discussions au sein de ces forums.

Évaluation

Le Sommet de La Valette sur la migration a réuni pour la première fois les pays les plus touchés par la migration issue d'Afrique en direction de l'Europe, afin de définir ensemble des mesures communes. Le plan d'action adopté lors du sommet est le premier document à présenter un ensemble de mesures sur la question de la migration ayant été élaborées conjointement par les pays africains et européens concernés. L'adoption du plan d'action a été précédée par des discussions approfondies qui ont permis de faire émerger les priorités respectives, en particulier la gestion de la migration et la coopération au retour pour les pays du Nord et les itinéraires migratoires légaux pour les pays du Sud. Les différences subsistent même s'il a été possible de s'accorder sur une formulation commune dans le plan d'action. Ce plan jette néanmoins les bases d'une approche commune des défis posés actuellement par la situation prévalant en matière de migration.

3.1.4.4 Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique

Principes du fonds

Le Fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique (EUTF)³³ a été lancé à l'occasion du Sommet de La Valette en novembre 2015. Instrument de mise en œuvre du Plan d'action de La Valette, il sert notamment à assurer le financement de mesures urgentes. De nombreux pays situés le long des routes migratoires partant de la région du Sahel, de la Corne de l'Afrique et de l'Afrique du Nord vers l'Europe doivent bénéficier de ces fonds. À la fin de 2017, les projets déjà acceptés représentaient une somme d'environ 2,3 milliards d'euros³⁴.

Priorités du fonds

Le fonds est alimenté par les contributions financières de la Commission européenne, des États membres de l'UE et des États associés. Il a pour but de favoriser la stabilité dans ces régions et de contribuer à une meilleure gestion de la migration. Concrètement, il s'attaque aux causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés en générant de nouvelles opportunités économiques, en favorisant l'égalité des chances, en faisant la promotion de la sécurité et du développement. Certains projets concernent directement la problématique du trafic de migrants, par exemple un projet régional de 15 millions d'euros en Afrique du Nord (*Dismantling the criminal networks operating in North Africa involved in migrant smuggling and human trafficking*) ou un projet régional de 40 millions d'euros dans la Corne de l'Afrique portant sur la gestion de la migration et la lutte contre le trafic de migrants et la traite d'êtres humains (*Better Migration Management Programme*). D'autres projets, destinés par exemple à améliorer les services de base (sécurité alimentaire, soins de santé primaires, éducation, viabilité environnementale) ou à offrir de nouvelles perspectives aux personnes qui rentrent pour les

³² Cf. en page 1 du plan d'action. Les Processus de Rabat et de Khartoum sont présentés en détail au chap. 3.1.5.

³³ Commission européenne – Communiqué de presse du 12 novembre 2015 (IP/15/6055): "Le Président Juncker lance le fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour lutter contre les causes profondes de la migration irrégulière en Afrique". Cf.: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6055_fr.htm

³⁴ Les projets peuvent être consultés sur le site de l'EUTF: <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/>

aider à se réintégrer, contribuent indirectement à combattre le trafic de migrants. Ces projets sont réalisés en premier lieu par des organisations internationales et des agences de développement des États membres en collaboration avec des organisations non gouvernementales locales.

Participation de la Suisse

La Suisse donne 4,6 millions d'euros à l'EUTF. Cette contribution financière lui donne le droit de s'exprimer sur l'approbation de projets soutenus par le fonds et lui permet également de participer à la réunion annuelle du comité de l'EUTF.

L'UE et la Suisse examinent en ce moment, dans le cadre d'un éventuel cofinancement par l'EUTF, un engagement plus poussé de la Suisse en matière de protection humanitaire dans sept pays d'Afrique de l'Ouest et du Nord et en matière d'intégration économique de migrants ayant un statut régularisé au Maroc. Le projet prévu est mené en étroite coordination et en concertation avec les organisations partenaires responsables de la réintégration et de l'intégration, en particulier l'OIM (cf. aussi chap. 3.1.1.3).

Évaluation

Par sa participation à l'EUTF, la Suisse se montre solidaire avec les pays africains et les pays européens. Au sein des comités de décision, la Suisse peut s'exprimer au sujet des projets proposés et de leur financement et peut aussi faire des propositions de modification le cas échéant. Elle fait valoir son expertise dans les discussions, surtout en ce qui concerne les droits de l'homme et l'approche partenariale dans le secteur de la migration. En outre, la Suisse reçoit des informations utiles sur les projets financés dans le cadre de l'EUTF, mais aussi sur l'engagement d'autres pays européens, les développements politiques ou encore le positionnement des pays européens et des pays africains. En tant que participante, la Suisse a également la possibilité d'accorder ses propres projets bilatéraux avec les initiatives d'autres pays.

En même temps, l'EUTF est aussi un instrument de l'UE piloté par la Commission européenne. La Suisse dispose donc du droit de s'exprimer et d'être entendue, même si son avis seul n'est pas déterminant. À l'égard des pays africains partenaires, la Suisse a de son côté tout intérêt à continuer à mener ses propres relations bilatérales en parallèle à son engagement à l'EUTF et à soigner son image très appréciée.

3.1.5 Dialogues migratoires

Au cours des années passées, plusieurs processus régionaux ont été créés. On parle aujourd'hui des Processus de Budapest, de Rabat, de Prague et de Khartoum. Ces plates-formes de dialogue sur les questions de migration font l'objet d'une brève présentation ci-dessous, suivie par une appréciation finale qui se réfère à l'ensemble des dialogues (chap. 3.1.5.1 à 3.1.5.4).

3.1.5.1 Processus de Budapest

Principes du processus

Le Processus de Budapest est un forum informel de dialogue intergouvernemental en matière de migration. Créé en 1991, il compte aujourd'hui 59 États européens et asiatiques ainsi que dix organisations internationales. Le Processus de Budapest est l'un des plus anciens forums de collaboration dans le domaine de la migration et il est devenu aujourd'hui un forum de grande portée pour toute la zone Europe / Asie.

Priorités du dialogue

Son but est de mettre en place des systèmes de migration globaux et pérennes. Au fil du temps, le Processus de Budapest a élargi ses priorités géographiques, parvenant ainsi à ne pas perdre de son importance. Depuis 2010, il inclut aussi les pays de l'ancienne route de la soie: Afghanistan, Pakistan, Iran, Irak, Chine et Bangladesh. Le Processus de Budapest s'est principalement orienté vers les pays de la route de la soie suite à la Déclaration ministérielle d'Istanbul du 19 avril 2013 qui a instauré un

partenariat avec ces pays dans le domaine de la migration. Ce partenariat de la route de la soie a pour but d'encourager le dialogue et la collaboration dans cette région. Six domaines prioritaires ont été identifiés: la migration légale et irrégulière; l'asile; les visas; la protection des frontières; la traite d'êtres humains et le trafic de migrants; la réadmission et le retour. En ce qui concerne la lutte contre le trafic de migrants, l'accent est mis sur la poursuite pénale des réseaux criminels. En outre, des activités sont menées dans le cadre de projets spécifiques, qui incluent notamment des réunions des autorités de police des pays de la route de la soie.

Le Processus de Budapest organise des réunions régulières à trois niveaux différents. L'historique de ce processus révèle la tenue de cinq conférences ministérielles à ce jour, qui ont chacune marqué un changement de stratégie ou une nouvelle orientation. La prochaine conférence ministérielle est prévue en octobre 2018 en Turquie. Elle verra vraisemblablement l'adoption d'une nouvelle déclaration. Les premières versions du projet de déclaration incluent des engagements politiques et opérationnels dans le domaine de la lutte contre le trafic de migrants et les réseaux de passeurs. Ces aspects ne perdront donc pas en importance au cours de ces prochaines années. En outre, le *Budapest Group of Senior Officials* se réunit une à deux fois par an pour discuter des derniers développements. Enfin, il existe trois groupes de travail, consacrés respectivement à l'Europe du Sud-est, à la région de la Mer Noire et à la route de la soie. Des experts des différents pays participants y discutent des défis concrets de la migration et soutiennent des projets individuels dans ce domaine. Le groupe de travail principal (route de la soie) se réunit en moyenne deux fois par an.

Participation de la Suisse

La Suisse est une partenaire importante du Processus de Budapest depuis de longues années. Elle participe activement aux groupes de travail, en l'occurrence au groupe de travail sur la région des routes de la soie (*Working Group on the Silk Routes Region*). Entre 2014 et 2017, elle a contribué – à hauteur de 100 000 euros – au financement de projets visant à renforcer les capacités de gestion de la migration dans les pays de la route de la soie. De 2017 à 2021, l'UE finance dans le cadre du Processus de Budapest un 2^e paquet de projets intitulé *Improving Migration Management in the Silk Routes Countries* pour un montant de 12 millions d'euros. De même que pour la première phase des activités, une attention particulière est portée à la coopération policière régionale (*Regional Law Enforcement Cooperation RELEC*) entre l'Afghanistan, le Bangladesh, l'Iran, l'Irak, le Pakistan et la Turquie. Le budget est complet et un cofinancement des autres membres du Processus de Budapest n'est pas nécessaire à ce stade. Cependant, la Suisse continuera à soutenir le secrétariat du Processus de Budapest par un montant annuel de 40 000 euros.

3.1.5.2 Processus de Rabat

Principes du processus

Le Processus euro-africain dans le domaine de la migration et du développement ou Processus de Rabat a été créé en 2006. Il réunit plus de cinquante pays européens ainsi que des pays d'Afrique du Nord, d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale. Il compte aussi la Commission européenne et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Le processus est intergouvernemental, mais plusieurs organisations internationales y prennent part à titre d'observateur, par exemple l'OIM et Frontex. Il a pour objectif de créer un cadre de dialogue et de consultation pour répondre aux enjeux liés aux routes migratoires d'Afrique de l'Ouest et de la Méditerranée centrale. Le Processus de Rabat repose sur quatre piliers: 1. Organiser la migration légale, 2. Lutter contre la migration irrégulière, 3. Renforcer les synergies entre migration et développement, 4. Promouvoir la protection internationale des migrants. L'*International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)*³⁵ est responsable du secrétariat du processus et joue un rôle moteur dans l'organisation des rencontres et des réunions thématiques. Un nouveau programme avec un plan d'action pour la période 2018-2020 est en cours

³⁵ L'ICMPD est une organisation internationale comptant 15 États membres et œuvrant en faveur d'une politique migratoire innovante, globale et pérenne.

d'élaboration et devra être adopté au cours de la prochaine conférence ministérielle du Processus de Rabat en 2018.

Priorités du dialogue

Le Processus de Rabat avait été quelque peu éclipsé par d'autres initiatives multilatérales, mais cette situation a changé après la décision prise au Sommet de La Valette de charger le Processus de Rabat et le Processus de Khartoum de surveiller la mise en œuvre du Plan d'action de La Valette (cf. chap. 3.1.4.2). L'échange de connaissances sur les mouvements migratoires au sein du Processus de Rabat doit contribuer à une meilleure coordination des activités liées à la migration. Des rencontres annuelles sont organisées à divers échelons. En décembre 2015, une réunion thématique a été consacrée à la traite d'êtres humains et au trafic de migrants. Le programme et le plan d'action pour la période 2018-2020 en cours d'élaboration prévoient que la lutte contre le trafic de migrants et la traite d'êtres humains soient inclus dans le quatrième pilier du plan d'action nouvellement créé. Ce pilier intégrera aussi la prévention de la migration irrégulière.

Participation de la Suisse

En sa qualité de membre, la Suisse participe aux différentes réunions du Processus de Rabat. Le rôle de suivi du Plan d'action de La Valette laisse présager un engagement plus actif de la Suisse dans le futur, dans le but de partager ses bonnes pratiques et son approche basée sur le partenariat. Ainsi, la Suisse participe au comité de rédaction du nouveau programme 2018 – 2020 pour ce qui est du troisième chapitre consacré à l'asile et à la protection.

3.1.5.3 Processus de Prague

Principes du processus

Le Processus de Prague est une initiative politique développée lors de la conférence ministérielle *Building Migration Partnerships* qui s'est déroulée à Prague le 28 avril 2009. Une cinquantaine d'États d'Europe et d'Asie y participent, ainsi que divers organes européens et organisations internationales.

Priorités du dialogue

Le Processus de Prague a pour objectif principal de favoriser des partenariats entre les pays de l'espace Schengen, les Balkans occidentaux, le partenariat oriental³⁶, l'Asie centrale, la Russie et la Turquie. Le plan d'action du Processus de Prague pour les années 2012–2016 a défini 22 mesures concrètes. Dans le domaine du trafic de migrants, une mesure consiste par exemple à soutenir des campagnes d'information dans les pays d'origine et de transit sur les risques de la migration irrégulière. Une autre mesure vise à intensifier la collaboration avec tous les partenaires (autorités gouvernementales et organisations actives dans le secteur de la migration), pour ce qui est de l'échange d'informations sur les routes migratoires ou sur les méthodes et les pratiques de lutte contre les réseaux criminels actifs dans le trafic de migrants et la traite d'êtres humains.

Participation de la Suisse

La Suisse est membre du Processus de Prague mais ne participe plus à ses activités. Le processus a notamment pour objectif d'élargir le réseau des accords de réadmission. La Suisse ayant déjà conclu de tels accords avec les pays importants, ce processus n'a plus grande importance pour elle.

3.1.5.4 Processus de Khartoum

Principes du processus

Le Processus de Khartoum est une initiative commune de l'Union européenne et de l'Union africaine, lancée à Rome en novembre 2014. Il offre une plate-forme de dialogue et de coopération et réunit une

³⁶ Le partenariat oriental est une dimension orientale spécifique de la politique européenne de voisinage (PEV). Il vise à renforcer l'association politique et l'intégration économique de l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la République de Moldavie et l'Ukraine. Pour plus d'informations, cf. <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eastern-partnership/>

quarantaine de pays d'origine, de transit et de destination le long de la route migratoire allant de la Corne de l'Afrique vers l'Europe.

Priorités du dialogue

Le Processus a pour objectif d'instaurer un dialogue régional durable sur la migration et la mobilité, qui tienne compte des différentes perspectives des États participants. Selon la Déclaration de Rome, les thèmes de la traite d'êtres humains et du trafic de migrants sont au cœur du dialogue et depuis, le domaine thématique a été élargi pour inclure aussi la protection et le développement. Lors du Sommet de La Valette, le Processus de Khartoum – tout comme le Processus de Rabat – a été chargé du suivi de la mise en œuvre du Plan d'action de La Valette. Depuis, il se consacre en premier lieu aux thèmes du plan d'action, à savoir la prévention et la lutte contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants. L'un des projets, financé par le biais de l'EUTF et dont la réalisation est encadrée par le Processus de Khartoum, consiste à créer un centre régional destiné à l'échange d'informations sur la lutte contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants entre les pays africains et avec l'Europe. Ce projet est mis en œuvre et coordonné avec la collaboration d'INTERPOL. Outre les réunions du groupe de pilotage composé de cinq pays européens et de cinq pays africains et les *Senior Official Meetings*, sont aussi organisées des réunions d'ordre technique ou thématique, permettant d'approfondir des questions spécifiques. La lutte contre le trafic de migrants a fait l'objet d'une réunion thématique en 2016 et de deux en 2017.

Participation de la Suisse

La Suisse a eu le statut d'observateur dès le lancement du Processus de Khartoum. Elle en est devenue membre en 2016. Elle participe aux *Senior Official Meetings* ainsi qu'aux réunions techniques et thématiques. Les membres du Processus de Khartoum n'apportent pas de contribution financière au processus lui-même, mais, tout comme d'autres pays, la Suisse participe en revanche à l'EUTF.

3.1.5.5 Appréciation des dialogues migratoires

Les dialogues migratoires internationaux favorisent les échanges et la coopération entre les États et d'autres acteurs du domaine de la migration. Ils permettent de traiter et de développer certains thèmes en lien avec les migrations et de créer des ponts entre pays d'origine, de transit et de destination, de manière à favoriser une approche et une conception communes du phénomène migratoire. La Suisse est membre des quatre dialogues migratoires régionaux, mais elle participe activement à trois d'entre eux, à savoir les Processus de Budapest, de Rabat et de Khartoum. Ces trois processus partagent diverses priorités, notamment la lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants, qui est ancrée dans chacune des déclarations ministérielles sur lesquelles reposent ces processus. Il est apparu, ces dernières années, que les processus régionaux peuvent se révéler utiles pour la Suisse dans une optique de partenariat et de solidarité. Les différents processus offrent en premier lieu une plateforme de dialogue pour parvenir à une entente commune et mettre au point des actions conjointes efficaces. Dans ce but, les réunions sont organisées à différents niveaux, notamment au niveau *Senior Official* et au niveau des experts, plus rarement au niveau ministériel. Le cadre plutôt informel et flexible dans lequel s'inscrivent les dialogues permet aux États de discuter des divers enjeux d'égal à égal et d'échanger des informations et des bonnes pratiques, par exemple en matière de trafic de migrants. En ce qui concerne la lutte contre le trafic de migrants et la traite d'êtres humains, l'échange à plusieurs niveaux a par exemple montré qu'il existait de grosses difficultés et des failles dans l'échange d'informations policier entre les États africains, chose qui de leur point de vue pourrait et devrait être améliorée. C'est de ces discussions qu'est née la proposition d'aménager un centre régional destiné à cet échange, dans le cadre du Processus de Khartoum (cf. chap. 3.1.5.4).

Le défi principal de ces processus réside dans les attentes des participants, qui ont souvent des intérêts et des positions divergents. L'accent est placé actuellement sur l'échange et sur la confiance comme ferments d'une meilleure collaboration. À l'avenir se posera la question de savoir s'il est possible de

décider d'étapes concrètes et de passer à l'action afin que ces processus soient finalement payants. La coordination entre les différents processus est aussi précieuse, précisément dans le domaine du trafic de migrants qui, en raison des routes migratoires, concerne les régions de plusieurs processus. Une telle coordination a eu lieu entre le Processus de Rabat et celui de Khartoum par le biais de réunions thématiques régulières.

L'implication de la Suisse dans ces processus revêt un caractère essentiellement participatif. En participant, la Suisse peut non seulement donner son avis pour influencer les discussions, mais aussi s'informer quant aux principales préoccupations et activités de l'Union européenne et des autres pays membres des différents processus. Ces processus ont en effet l'avantage de permettre un échange direct avec les représentants des pays situés dans les régions prioritaires des processus, tourné vers l'exploitation de possibles synergies que la Suisse peut ensuite faire valoir dans ses relations bilatérales.

3.2 Niveau opérationnel

Nous présentons ci-dessous diverses activités opérationnelles internationales visant à lutter contre le trafic de migrants.

3.2.1 INTERPOL

Principes de l'organisation

INTERPOL, qui comprend 192 pays membres, est l'organisation internationale de police la plus importante au monde. Son rôle est de permettre aux polices du monde entier de travailler ensemble en leur apportant un appui technique et opérationnel afin de mieux combattre la criminalité.

Activités liées au trafic de migrants

S'agissant du trafic de migrants, INTERPOL met l'accent sur la lutte contre les réseaux organisés qui présentent un intérêt particulier de par leur dimension internationale et leurs liens avec d'autres formes de criminalité comme la traite des êtres humains, la corruption et le blanchiment d'argent.

Disposant d'un réseau de 192 États membres et grâce à une palette d'instruments, prestations et expertises, INTERPOL est bien équipé pour diriger et coordonner la coopération globale dans le domaine de la poursuite pénale. Pour lutter contre le trafic de migrants, INTERPOL table sur un programme complet. Un soutien opérationnel immédiat en cas d'opérations spécifiques dirigées contre les réseaux de passeurs est ainsi combiné à un soutien à long terme sur le plan des enquêtes, à des exercices et à un soutien technique pour la police dans les pays concernés. Une composante importante en est la mise à disposition des banques de données d'INTERPOL, qui peuvent livrer en temps réel des données importantes pour la poursuite pénale. Dans les régions frontalières, il est particulièrement important que les autorités policières puissent davantage accéder à ces banques de données et qu'elles puissent ainsi effectuer des comparaisons avec des documents de voyage volés ou perdus (SLTD), ce type de documents apparaissant souvent en cas de trafic de migrants, ou avec des banques de données forensiques. Outre des banques de données, INTERPOL fournit aux États membres un système global de communication sécurisé, le I-24/7. Le I-24/7 est un réseau permettant aux utilisateurs autorisés d'échanger des informations confidentielles. De cette manière, les forces de police du monde entier peuvent échanger des informations policières urgentes 24h/24. Afin de lutter efficacement contre les réseaux de passeurs, les États membres disposent en outre des notices (entre autres rouges pour les criminels recherchés, jaunes pour les personnes disparues et violettes pour les nouveaux modes opératoires) et d'une aide analytique.

INTERPOL a développé un projet appelé *Smuggling Training Operation Programme* (STOP). Ce projet apporte une aide dans la protection des frontières et vise en particulier à détecter les groupes criminels qui fournissent des documents volés ou falsifiés aux migrants.

Le réseau INTERPOL nommé *Specialized Operational Network against Migrant Smuggling* (ISON; Groupe opérationnel spécialisé d'INTERPOL contre le trafic de migrants) s'adresse aux services chargés de l'application de la loi se consacrant à la lutte contre le trafic de migrants. Il est composé d'experts des pays d'origine, de transit et de destination. Il compte actuellement 133 experts spécialisés provenant de 105 pays membres qui, en étroite collaboration avec Europol, facilitent l'échange rapide et actif d'informations entre les pays membres, non seulement à des fins d'enquête, mais aussi pour alerter sur les nouvelles tendances, les nouveaux itinéraires et les nouveaux modes opératoires.

Avec son projet *Building capabilities to protect vulnerable communities in North Africa* (mené de janvier à décembre 2017) INTERPOL a soutenu le développement des moyens des autorités de poursuite pénale au Maroc, en Algérie, en Tunisie, en Égypte et en Libye et a facilité l'échange d'informations dans le but de protéger les groupes vulnérables en Afrique du Nord et de lutter contre les réseaux criminels actifs dans le trafic de migrants, la traite des êtres humains et la criminalité contre les enfants dans la région. La réunion de clôture de la première phase a eu lieu fin janvier 2018. Il est probable que le projet, à l'origine limité à un an, soit prolongé.

Participation de la Suisse

La Suisse est membre d'INTERPOL depuis 1923 et participe depuis lors à divers projets. Elle est membre du *Human Trafficking Expert Group* (HTEG; Groupe d'experts INTERPOL contre la traite d'êtres humains) et de l'ISON et soutient depuis 2017, avec d'autres États européens, la mise en œuvre du projet d'INTERPOL visant à lutter contre le trafic de migrants, la traite des êtres humains et la criminalité contre les enfants en Afrique du Nord (cf. ci-dessus). Les experts se sont par exemple rencontrés en mai 2017 à Madrid et le groupe régional des États nord-africains s'est réuni à Tunis en juillet 2017. La Suisse était représentée à l'occasion de ces deux rencontres et en a soutenu la mise en œuvre en effectuant des présentations et en participant à des ateliers. Les formations spécialisées destinées aux autorités de poursuite pénale des États nord-africains entendent améliorer les compétences et le savoir des autorités locales afin qu'elles fassent un usage optimal des instruments mis à disposition par INTERPOL et puissent mener des opérations fructueuses contre les réseaux criminels. D'autres activités sont prévues.

En 2016, la Suisse a en outre organisé la quatrième conférence mondiale INTERPOL sur la traite des êtres humains à Lugano pour quelque 150 participants. En 2017, la cinquième conférence INTERPOL, cette fois-ci consacrée à la traite des êtres humains et au trafic de migrants, a eu lieu à Doha au Qatar du 4 au 7 décembre. Au total, 300 personnes y ont participé, dont des représentants de fedpol. La conférence a été précédée des rencontres des experts de HTEG et d'ISON, à l'occasion desquelles la Suisse a également été représentée par fedpol.

Évaluation

La force d'INTERPOL repose sur son réseau mondial de 192 États actifs 24h/24 (I-24/7). INTERPOL permet ainsi aussi à la Suisse de diffuser en tout temps des informations urgentes concernant des recherches et des enquêtes aux États membres impliqués, en Europe et en dehors de l'Europe. Une diffusion efficace sert en particulier à localiser, à identifier et à protéger les victimes. Ces dernières années, INTERPOL a en outre nettement intensifié sa collaboration avec Europol. La participation à des projets et les prestations d'INTERPOL ont une utilité opérationnelle pour la Suisse et les autres pays partenaires et permettent des échanges de connaissances et de meilleures pratiques. Contrairement à Europol, INTERPOL ne dispose d'aucune plate-forme destinée à la collaboration directe en matière d'enquêtes et d'aucune possibilité de financement de projets opérationnels. Si la Suisse prend part à un projet, elle doit en assumer elle-même les coûts. En outre, la collaboration avec INTERPOL a été fortement intensifiée ces dernières années, tout comme celle avec Europol (cf. chap. 3.2.2). La correspondance de police criminelle, les rencontres d'experts, les projets, etc. ont clairement augmenté. Cette situation a d'une part des répercussions positives car elle fait progresser la sensibilisation à des thèmes comme le trafic de migrants, mais elle pose d'autre part des difficultés aux autorités compétentes en Suisse vu qu'un engagement en temps et en personnel relativement important est nécessaire.

3.2.2 Europol

Principes de l'organisation

Depuis son siège situé à La Haye (Pays-Bas), Europol soutient les vingt-huit États membres de l'UE dans leur lutte contre la grande criminalité internationale et le terrorisme. Cette organisation travaille également avec plusieurs pays partenaires non membres de l'UE et organisations internationales extérieures à l'UE. Europol, conformément à la stratégie de lutte contre la grande criminalité internationale organisée définie par le Conseil de l'UE, coordonne les plans d'action opérationnels pour le cycle 2013-2017. Ces plans sont maintenus dans le cycle 2018-2021 et comportent des actions menées conjointement ou séparément par les États membres et les agences.

Activités liées au trafic de migrants

La lutte contre le trafic de migrants est une priorité de l'UE car selon Europol, environ 90 % des migrants et des réfugiés arrivés en Europe depuis 2014 ont recouru à l'aide des passeurs. Ces dernières années, Europol a créé divers centres spécifiquement axés sur les risques pour l'UE. L'un de ces centres est l'*European Migrant Smuggling Centre* (EMSC; Centre européen pour la lutte contre le trafic de migrants). Il a été mis sur pied en février 2016 en réaction à la forte augmentation des arrivées de migrants irréguliers constatée en Europe depuis 2014. L'EMSC entend soutenir les États membres dans la lutte contre le trafic de migrants et les aider à démanteler les réseaux de passeurs. Il offre une plate-forme d'échange d'informations et soutient la coordination des opérations entre les États membres. Il vise en outre à faciliter la coopération entre les États membres, les organisations internationales, les acteurs nationaux et d'autres agences de l'UE. L'EMSC s'appuie sur les activités de l'équipe opérationnelle conjointe (JOT) Mare, un groupe opérationnel commun agissant contre le trafic de migrants en Méditerranée qui a été fondé à La Haye en 2015 et qui a conduit à l'identification de 50 000 passeurs. L'EMSC permet à JOT Mare d'étendre ses activités, offre des analyses spécifiques et des informations concernant des activités de groupes criminels, facilite la vérification croisée des informations dans diverses banques de données d'Europol, fournit un soutien forensique et technique et apporte en général le savoir et l'expérience d'Europol relatif aux enquêtes transfrontalières.

Au niveau opérationnel – et en collaboration avec l'EMSC –, Europol met à la disposition des autorités de poursuite pénale des plates-formes d'enquête "EMPACT" (*European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats*) pour la lutte contre les réseaux professionnels de trafic de migrants et de traite des êtres humains. Ces plates-formes opérationnelles sont utiles à la collaboration lors d'enquêtes internationales, à la planification et au déroulement d'opérations communes et de journées de contrôle européennes, les *Joint Action Days* (JAD; journées d'action commune). Dans le cadre des JAD coordonnées par Europol, de nombreuses forces de l'ordre de divers pays joignent leurs moyens et mènent des opérations simultanées de lutte contre les réseaux criminels de trafic de migrants et de traite des êtres humains. Des rencontres opérationnelles sont au besoin organisées pour les autorités de poursuite pénale.

Participation de la Suisse

L'Accord du 24 septembre 2004 entre la Confédération suisse et l'Office européen de police (Europol)³⁷ définit les conditions juridiques de la collaboration entre les autorités suisses de poursuite pénale et les experts d'Europol. Europol soutient et renforce l'activité des autorités de poursuite pénale à l'intérieur de l'Europe et leur collaboration en matière de prévention et de lutte contre le crime organisé, le terrorisme et d'autres formes de grande criminalité. Pour la Suisse, c'est fedpol qui tient lieu de point de contact national et assure la coordination de toutes les activités ayant trait à Europol. fedpol gère entre autres un bureau de liaison de l'AFD accueillant trois attachés de police et un agent de liaison auprès d'Europol.

La Suisse collabore étroitement avec l'EMSC au niveau de l'échange d'informations par le canal Europol, la participation aux meetings et les actions soutenues par eux. Par ailleurs, la Suisse est membre d'EMPACT, qui lutte contre les réseaux criminels professionnels de trafic de migrants et de

³⁷ Accord du 24 septembre 2004 entre la Confédération suisse et l'Office européen de police (RS 0.362.2)

traite des êtres humains, soutient les activités d'EMPACT et participe régulièrement aux JAD européennes et aux rencontres opérationnelles. L'engagement de la Suisse aux JAD n'est réalisable qu'en étroite collaboration avec les polices cantonales et municipales, le Cgfr et d'autres autorités. Nous présentons ci-dessous trois exemples de JAD auxquelles la Suisse a participé et dans lesquelles en particulier le Cgfr, les cantons frontaliers et les cantons responsables des aéroports étaient impliqués.

La grande opération *Ciconia Alba* (*Large Scale JAD*, abrégé LS JAD, qui signifie JAD à grande échelle), qui a eu lieu du 10 au 16 octobre 2016, s'est concentrée en Suisse entre autres sur le trafic organisé de migrants impliquant l'utilisation de documents falsifiés. À l'échelle mondiale, 51 pays ont participé à la JAD à large échelle, à l'occasion de laquelle plus de 540 000 personnes ont été contrôlées. En Suisse, quelque 450 forces d'intervention ont été mobilisées. 8558 personnes ont été contrôlées, dont 521 sans documents valables et qui ont été arrêtées par le Cgfr. 15 personnes étaient munies de faux documents. Les opérations se sont en particulier focalisées sur les arrivées aux aéroports et sur les mesures de contrôle spécifiques aux frontières.

En juin 2017, la journée de contrôle *Global Airport* (JAD) a été menée en Europe – avec le concours des principaux aéroports. Il s'agissait d'identifier les réservations de vol effectuées avec des cartes de crédit falsifiées et qui étaient liées à de possibles passages illégaux de la frontière. Les compagnies aériennes, les agences de voyage et les entreprises de cartes de crédit ont étroitement collaboré avec Europol et ont signalé les réservations suspectes. La Suisse n'a été concernée que par un cas. À l'échelle européenne, 291 suspects ont été signalés pour soupçon d'escroquerie et d'autres infractions. Parmi eux, 153 personnes ont été arrêtées ou retenues dans des aéroports.

L'opération européenne *Dragon* (LS-JAD) s'est déroulée du 9 au 13 octobre 2017. La Suisse y a participé aux côtés de 30 autres pays. Le but était de sensibiliser les collaborateurs travaillant sur le terrain à la détection de la traite des êtres humains et du trafic de migrants, l'accent étant mis sur les mineurs et la traite des enfants. L'opération a consisté essentiellement à contrôler les lieux publics, en particulier dans les domaines de l'exploitation sexuelle, de l'exploitation du travail, de la mendicité et des vols à la tire. De plus, les centres fédéraux d'enregistrement et de procédure de Chiasso, Bâle et Kreuzlingen ont été intégrés dans l'opération. 25 requérants d'asile y ont été interrogés au sujet des passeurs. Des soupçons de trafic de migrants ont émergé dans 4 cas, ce qui a entraîné des investigations. On avait constaté récemment un regain d'activité des passeurs dans les environs de ces centres. L'opération avait donc pour but de sensibiliser le personnel (collaborateurs du SEM, services de sécurité, autorités de poursuite pénale locales) aux situations suspectes. La liste de questions concernant les passeurs a livré des informations intéressantes concernant les itinéraires et les types de financement. 74 personnes ont ainsi été arrêtées en Europe, qui sont soupçonnées d'avoir commis des infractions dans les centres ou aux alentours, dont 4 explicitement de trafic de migrants. Un autre secteur contrôlé est celui des réseaux sociaux. Là aussi, on a constaté récemment un renforcement des activités des passeurs recherchant de nouveaux clients sur différentes plates-formes. Il faut s'attendre à ce que l'influence des réseaux sociaux continue d'augmenter. L'opération avait pour but d'identifier, de contrôler et éventuellement de fermer les comptes suspects. Ces contrôles n'ont toutefois pas permis de mettre au jour des cas en relation avec la Suisse. 37 cas ont été enregistrés en Europe.

Évaluation

Grâce à la collaboration avec l'EMSC, la Suisse profite des analyses et des pronostics stratégiques et opérationnels effectués en Europe et obtient des informations concernant les nouveaux phénomènes. EMPACT favorise la coopération transfrontalière des autorités de poursuite pénale en matière d'enquêtes dans le cadre d'opérations et de procédures. La Suisse a accès à un réseau opérationnel très étendu. Cela permet de créer de meilleures bases pour le développement et la poursuite des procédures d'enquête et pour le démantèlement de réseaux criminels. Les rencontres opérationnelles, organisées et financées par Europol, permettent à tous les pays – donc aussi aux États tiers comme la Suisse – d'échanger des informations opérationnelles et d'adapter les étapes de l'enquête et les mesures de

leurs procédures. Suivant le développement et l'état d'avancement de la procédure, Eurojust peut organiser des rencontres au niveau de la justice, ce qui constitue une autre option (cf. chap. 3.2.3), par exemple lors de la mise en œuvre de demandes d'entraide judiciaire. L'utilité pour la Suisse est manifeste. La participation active de la Suisse au réseau des autorités de poursuite pénale européen contribue de manière essentielle à ce que davantage d'enquêtes et de procédures puissent être lancées. Les JAD européennes favorisent la coopération transfrontalière opérationnelle. Elles permettent en outre de mettre l'accent sur des thèmes importants comme l'exploitation des enfants et des mineurs ou les activités des passeurs dans les centres fédéraux d'enregistrement et de procédure et sur les réseaux sociaux et d'en tirer de nouvelles informations. Les JAD requièrent toutefois de nombreuses ressources et seul un nombre limité de cantons y prend part. Le nombre d'activités qu'offre Europol a fortement augmenté ces dernières années. La Suisse participe aux activités en fonction de ses priorités et dans la mesure où elle est concernée. Par sa participation, la Suisse démontre son intérêt à coopérer à l'échelon international et s'implique dans la coopération transfrontalière en matière d'enquêtes, ce qui a son importance par rapport à une forme de criminalité transfrontalière comme le trafic de migrants.

3.2.3 Eurojust

Principes de l'organisation

L'Unité de coopération judiciaire européenne (Eurojust), dont le siège se situe à La Haye, a pour tâche de soutenir les États de l'UE dans la lutte contre la grave criminalité transfrontalière. À cette fin, Eurojust encourage et renforce la coopération policière et judiciaire entre les États membres et coordonne les mesures transfrontalières d'enquête et de poursuite pénale.

Eurojust, au sein de laquelle sont représentés les procureurs des États de l'UE et de quelques États tiers (actuellement, outre la Suisse, il y a la Norvège, les États-Unis et le Monténégro), est responsable, au niveau des autorités de justice, de la lutte contre les mêmes catégories d'infractions qu'Europol au niveau de la police. Comme Europol, Eurojust axe son action sur les priorités et les stratégies de l'UE en matière de lutte contre la criminalité, dont le trafic de migrants fait partie.

Outre le soutien opérationnel apporté aux ministères publics et aux autorités policières dans le cadre d'instructions pénales, Eurojust offre aussi une plate-forme permettant d'échanger des expériences et gère un réseau de contacts dans les États tiers. Eurojust travaille étroitement avec Europol et d'autres agences de l'UE et a conclu des accords de coopération avec diverses organisations internationales.

Activités liées au trafic de migrants

Avec Europol, Eurojust joue un rôle clé dans le soutien apporté aux États membres pour mettre au jour les réseaux de passeurs. Eurojust dispose d'un point de contact pour les cas de trafic de migrants. En 2015, un groupe spécialisé consacré à l'immigration clandestine a été mis sur pied. L'opération militaire multinationale de gestion de crise menée par l'UE, l'opération EUNAVFOR MED (*European Union Naval Force – Mediterranean Operation*) renforce la coopération stratégique.

Eurojust organise chaque année des rencontres tactiques et stratégiques portant sur des phénomènes de criminalité définis comme prioritaires par l'UE. Elles sont préparées par des procureurs d'États membres de l'UE qui travaillent à Eurojust et sont spécialisés dans ces sujets. Une rencontre a eu lieu du 4 au 5 février 2016 sur le thème *Judicial challenges arising from illegal immigrant smuggling*. Les procureurs des *hotspots* italiens et grecs y ont participé³⁸, tout comme des spécialistes des États membres de l'UE et des États tiers que sont la Suisse, la Norvège et les États-Unis et des représentants de la Commission européenne, d'Europol, de Frontex, du secrétariat du réseau de l'équipe commune d'enquête (*Joint Investigation Team [JIT]*) d'Eurojust et de l'ONUDC. Les procureurs ayant mené des instructions pénales concernant des affaires de trafic de migrants ont présenté leurs connaissances et expériences tirées des enquêtes, notamment sur les thèmes suivants: *Information sharing and collection/admissibility of evidence, Judicial Cooperation among Member States and with key Third States* et

³⁸ Tous les réfugiés sont enregistrés dans les centres de l'UE, appelés *hotspots*, en vue de leur répartition ultérieure au sein de l'UE.

*Translation/interpretation issues – Opportunities offered by Joint Investigation Teams*³⁹. Une autre rencontre stratégique portant sur les problèmes actuels de la lutte contre le trafic de migrants et présentant des pistes de solution a été organisée le 15 juin 2017. Des spécialistes des États membres de l'UE et d'États tiers et des représentants de la Commission européenne, du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), d'EUNAVFOR MED, d'Europol et de Frontex y ont pris part⁴⁰.

Participation de la Suisse

L'Accord du 27 novembre 2008 entre la Suisse et Eurojust⁴¹ est entré en vigueur en 2011. En vertu de cet accord, la Suisse a envoyé pour la première fois en mars 2015 une procureure de liaison à Eurojust. La procureure de liaison suisse est secondée, depuis décembre 2017, par une suppléante. Parmi les demandes adressées au bureau de liaison par les autorités de poursuite pénale suisses ou par les autorités de poursuite pénale des États membres de l'UE par l'intermédiaire de leurs représentations à Eurojust, quelques-unes concernaient des procédures lancées pour trafic de migrants depuis 2015. Il y avait par exemple un dossier encore en suspens relatif à une procédure ouverte par un ministère public cantonal pour mariage blanc conclu dans le but de faire entrer clandestinement un époux étranger en Suisse. L'activité de ce bureau suisse vise spécifiquement à soutenir les enquêtes en cours.

Évaluation

Par son étroite coopération avec Eurojust, la Suisse profite d'une part de l'expertise de l'agence de l'UE, de ses analyses stratégiques et tactiques et des pistes de solution formulées par les principaux acteurs lors des rencontres. Par l'intermédiaire de la plate-forme mise à disposition par Eurojust et qui permet aux spécialistes d'échanger des expériences et des informations, la Suisse peut d'autre part se servir des expériences faites par des procureurs d'autres États dans la lutte contre le trafic de migrants. Ce transfert de connaissances dépend de l'engagement de tous les acteurs impliqués et profite à tous les États membres de l'UE et aux autres États impliqués à l'instar de toutes les autres prestations de soutien d'Eurojust. Ce transfert est considérablement facilité et simplifié par le fait que les procureurs de tous les États membres de l'UE et de certains États tiers sont réunis sous un même toit au siège d'Eurojust à La Haye. Enfin, les prestations d'Europol comprennent aussi le financement des équipes communes d'enquête (JIT) auxquelles la Suisse participe.

Vu la complexité des enquêtes pénales dans le domaine du trafic de migrants et vu la nécessité pour les procureurs d'agir rapidement et de manière coordonnée, les prestations de soutien d'Eurojust sont importantes et utiles pour tous les participants.

3.2.4 Frontex

Principes de l'organisation

L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) coordonne la coopération opérationnelle des États Schengen dans le domaine de la protection des frontières extérieures de Schengen. Elle a été mise sur pied en 2005. Ses compétences et ses ressources ont été étendues du fait de la situation migratoire aiguë qu'a connue l'Europe en 2015.

Activités liées au trafic de migrants

Frontex a pour objectif de promouvoir, de coordonner et de développer la gestion européenne des frontières afin d'accroître la sécurité dans l'espace Schengen. Cela comprend aussi la lutte contre la grande criminalité ayant une dimension transfrontalière comme le trafic de migrants, la traite des êtres humains et le terrorisme.

L'accent est mis sur l'échange d'informations, la coordination entre les États membres et avec d'autres autorités de l'UE (par ex. Europol, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) et l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice [eu-LISA]), l'établissement d'analyses de la situation et des

³⁹ Le rapport a été publié le 25 mai 2016 en tant que document du Conseil 9456/16.

⁴⁰ Le rapport peut être consulté sur Internet à la page "Eurojust meeting on illegal immigrant smuggling", 15 juin 2017, *Outcome Report*.

⁴¹ Accord du 27 novembre 2008 entre la Suisse et Eurojust (RS 0.351.6)

risques, la formation ou le soutien opérationnel des États Schengen. Dans le domaine du trafic de migrants, les analyses servent à prendre les contre-mesures appropriées. Les analyses se fondent entre autres sur les informations tirées des auditions directes des réfugiés. Ces auditions sont volontaires mais les informations qui en ressortent livrent des clés pour comprendre les modes opératoires des passeurs et connaître les itinéraires des migrants et contribuent à identifier les réseaux criminels qui se dissimulent derrière le trafic de migrants. Ce sont ensuite les autorités nationales qui se chargent de la poursuite pénale. Le nouveau mandat de Frontex lui permet toutefois de collecter les données personnelles des passeurs potentiels et de les transmettre ensuite également aux autorités nationales de poursuite pénale et à Europol.

Frontex participe également à des opérations spécifiques de lutte contre le trafic de migrants. L'agence a ainsi coordonné en juin 2017 les JAD *Danube II*, qui étaient menées par Europol et qui avaient pour but de lutter contre la criminalité transfrontalière et de démanteler les réseaux de passeurs dans les Balkans occidentaux. Ces activités ont notamment permis le transfert de sept passeurs.

Des navires et des avions patrouillent depuis novembre 2014 dans la région méditerranéenne dans le cadre de l'opération *Triton*. Des milliers de personnes ont ainsi été sauvées, dont de nombreux réfugiés et migrants clandestins. En février 2018, cette opération a été remplacée par l'opération *Themis*. Outre les tâches centrales de recherches et de sauvetage de migrants, cette nouvelle opération met davantage l'accent sur la poursuite pénale de la criminalité transfrontalière.

Enfin, Frontex a élaboré plusieurs manuels sur différents thèmes en collaboration avec divers États Schengen et autorités partenaires. Ces manuels servent en outre à former et à sensibiliser les policiers travaillant à la frontière à des thèmes comme les droits de l'homme, le trafic de migrants et la traite des êtres humains. Ils ont été traduits dans plusieurs langues européennes.

Participation de la Suisse

La base légale de Frontex est un développement de l'acquis Schengen⁴², si bien que la Suisse participe depuis 2011 à l'agence en tant qu'État associé à Schengen. Depuis le 1^{er} septembre 2015, la Suisse a en outre un officier de liaison à Varsovie, qui est responsable de l'échange d'informations entre Frontex et les autorités suisses.

La Suisse (le Cgfr et la police cantonale zurichoise) participe aux interventions de Frontex depuis 2012. En 2017, 45 interventions, soit 1345 jours d'intervention, ont été effectuées.

Évaluation

La crise migratoire a mis en évidence que les instruments de lutte contre la migration irrégulière et l'activité des passeurs ne sont pas suffisants. Une attention particulière a dès lors été portée à la frontière extérieure de Schengen, dont le franchissement implique particulièrement souvent le recours à des passeurs. Le nouveau règlement⁴³ a par conséquent incité l'UE à mettre d'autres instruments auxiliaires à la disposition de l'agence. L'intensification des opérations justement en mer Méditerranée a contribué à sauver de nombreuses personnes que des passeurs avaient lancées sur la mer dans des bateaux en mauvais état et surchargés. Les auditions professionnelles et coordonnées menées avec les réfugiés et les migrants ont fourni par ailleurs des informations concrètes sur les réseaux de passeurs. Grâce à sa structure multinationale, Frontex a l'avantage de pouvoir réunir et utiliser les ressources matérielles et personnelles et le savoir-faire de tous les États Schengen. La Suisse profite directement de sa participation à Frontex et de son engagement dans la lutte contre le trafic de migrants. Les informations et les analyses concernant les organisations de passeurs ainsi rassemblées lui sont mises à disposition. Elles lui sont utiles pour lutter contre le trafic de migrants en Suisse. La coopération internationale est indispensable aux niveaux opérationnel et analytique pour lutter contre le trafic de migrants et Frontex est une plate-forme importante dans ce contexte.

⁴² Échange de notes du 13 décembre 2011 entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du règlement (UE) n° 1168/2011 modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 portant création de FRONTEX (RS 0.362.380.050)

⁴³ Le règlement (UE) 2016/1624 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côte a été adopté le 14 septembre 2016. Le Parlement suisse en a approuvé la reprise et la mise en œuvre en décembre 2017. Le délai référendaire court jusqu'au 9 avril 2018. Le règlement constitue un développement de l'acquis de Schengen. La Suisse a jusqu'au 22 septembre 2018 pour le reprendre.

4 Conclusion

Le trafic de migrants est une forme de criminalité transfrontalière et globale. Les passeurs, tout comme les réfugiés et les migrants clandestins, sont d'origines et de nationalités diverses, les lieux de l'infraction (recrutement, transfert et franchissement illégal de la frontière) se situent dans un grand nombre d'États. Les passeurs font partie de réseaux internationaux, de sorte que la réponse à apporter à cette forme de criminalité doit aussi être internationale.

La lutte contre le trafic de migrants et la prévention en la matière doivent se dérouler sur plusieurs niveaux. La **collaboration opérationnelle des autorités de police et de la protection des frontières** est importante, de même que la poursuite pénale, dont la priorité est d'enquêter sur les réseaux de passeurs et de les poursuivre pénalement. La Suisse utilise à cette fin à l'échelon international les plates-formes et les canaux d'INTERPOL et d'Europol qui sont importants pour l'échange d'informations de police et participe régulièrement aux activités communes d'enquête et de contrôle menées dans le but de lutter contre le trafic de migrants comme les JAD d'Europol. La Suisse participe également aux opérations de Frontex visant la criminalité des passeurs, qui fournissent de précieuses informations tactiques et techniques. En outre, la Suisse utilise Eurojust comme plate-forme pour la poursuite pénale efficace et coordonnée des cas de trafic de migrants. L'accès aux banques de données internationales et l'échange d'expériences sont d'une importance capitale pour les enquêtes contre les réseaux de passeurs. Il est dès lors logique que les autorités suisses s'engagent fortement au niveau opérationnel et contribuent au développement de la coopération transfrontalière et des enquêtes communes.

L'engagement dans les **forums mondiaux et régionaux** est important lorsque l'on sait que pour pouvoir lutter avec succès contre le trafic de migrants, non seulement des mesures opérationnelles doivent être prises, mais aussi des mesures de politique migratoire. Lors du Sommet de La Valette sur la migration par exemple, les États les plus touchés par la migration en provenance d'Afrique se sont réunis pour la première fois et ont adopté un plan d'action prévoyant de nombreuses mesures. En participant à de tels forums, la Suisse a accès à une plate-forme lui permettant d'échanger des connaissances, des bonnes pratiques et des expériences avec différents États et peut consulter des analyses faites par des experts. Cette participation permet en outre à la Suisse de transmettre ses demandes et de faire connaître ses priorités. Par exemple, elle peut le faire au niveau ministériel dans le cadre du groupe de contact Méditerranée centrale.

L'engagement de la Suisse dans la lutte contre le trafic de migrants repose sur un large socle, tant sur le plan politico-stratégique qu'opérationnel. La Suisse fixe des domaines prioritaires et dirige son engagement sur des activités et des initiatives efficaces. Elle ne participe par exemple plus au Processus de Prague, surtout parce qu'elle a déjà conclu des accords de réadmission bilatéraux. En revanche, les processus chargés de la mise en œuvre du Plan d'action de La Valette, à savoir les Processus de Rabat et de Khartoum, qui sont axés sur des régions spécifiques, ont pris de l'importance pour la Suisse, qui s'y est fortement engagée. Le maintien et le renforcement de l'engagement opérationnel auprès d'INTERPOL, d'Europol et de Frontex revêt en outre une importance particulière. L'engagement de la Suisse dans la lutte contre le trafic de migrants est si varié et si large que certaines activités ou initiatives risquent de se recouper au lieu de se compléter. La Suisse examine par conséquent les différentes parties de son engagement et l'adapte en permanence, dans le but de participer aux initiatives et aux activités internationales déterminantes en matière de lutte contre le trafic de migrants.