



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP

Office fédéral de la police fedpol

Etat-major

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

Le trafic organisé de migrants et la Suisse

Rapport
2014

TABLE DES MATIERES

1	Introduction	6
1.1	Migration irrégulière – un thème politique actuel	6
1.2	But et structure du présent rapport	7
2	Qu'est-ce que le trafic de migrants?	9
2.1	Définition	9
2.2	Éléments constitutifs de l'infraction de trafic de migrants en Suisse (art. 116 LEtr)	9
2.3	Autres éléments constitutifs de l'infraction liés au trafic de migrants dans la LEtr et dans le code pénal (CP)	11
2.3.1	Loi sur les étrangers (LEtr)	11
2.3.2	Code pénal (CP)	12
2.4	Différence entre la migration irrégulière et le trafic de migrants	13
2.5	Différence entre le trafic de migrants simple et le trafic organisé de migrants	14
2.6	Différence entre le trafic de migrants et la traite d'êtres humains	15
2.7	Schengen	16
2.7.1	Suppression des contrôles frontaliers dans l'espace Schengen et renforcement de la coopération judiciaire et policière	16
2.7.2	Conséquences de l'adhésion à Schengen sous l'angle de la lutte contre le trafic de migrants	17
2.7.3	Stratégie de gestion intégrée des frontières (IBM)	19
3	Trafic de migrants, requérants d'asile et sans-papiers	20
3.1	Passeurs et requérants d'asile	20
3.1.1	L'influence du trafic de migrants sur la migration irrégulière et sur le nombre de requérants d'asile	22
3.1.2	Conséquence du durcissement de la politique en matière d'asile et de migration	23
3.2	Liens possibles entre le trafic de migrants et les sans-papiers	24
3.2.1	Sans-papiers ne relevant pas du domaine de l'asile	26
3.2.2	Sans-papiers relevant du domaine de l'asile	27
4	Modes opératoires des passeurs	28
4.1	Falsification de documents	29
4.1.1	Définition	29
4.1.2	Tendances d'évolution	30
4.2	Trafic par la frontière verte	36
4.3	Transport en véhicule ou en train	37
4.3.1	Transport en voiture et en minibus	37
4.3.2	Transport en camion ou en car	38
4.3.3	Transport en train	42
4.4	Trafic de migrants par la voie aérienne	42
4.4.1	Echange de billets (<i>ticket swapping</i>) et méthode de la zone de transit	43
4.4.2	Trafic de passagers sur des vols non Schengen	43
4.4.3	Trafic de migrants sur les vols intérieurs à Schengen: arrivée en Suisse ou par la Suisse au départ de la Grèce	44
4.4.4	Mesures prises en Suisse pour lutter contre la falsification de documents et l'entrée et le transit illégaux par la voie terrestre	46
4.4.5	Peu de risques pour les passeurs	47

4.5	Entrée et séjour rendus possibles par un comportement frauduleux à l'égard des autorités	47
4.6	Traite d'êtres humains et exploitation, deux conséquences du trafic de migrants	48
5	Itinéraires du trafic en direction de l'Europe	50
5.1	Les principaux itinéraires par voie terrestre et voie maritime en direction de l'UE	51
5.2	Le Printemps arabe et la route méditerranéenne centrale	55
5.3	La Turquie, principal pays de transit pour les migrants irréguliers	56
5.4	Itinéraire du trafic de migrants par les Balkans.....	59
5.5	Résumé synoptique des principales routes de la migration illégale à destination de la Suisse.....	61
5.5.1	Portes d'entrée en Suisse	63
5.6	Tendance durable: moins de passeurs interceptés sur les routes en direction de l'Europe	64
6	Profils des passeurs	65
6.1	Passeurs de souche albanaise.....	65
6.2	Passeurs originaires du Proche et du Moyen-Orient.....	66
6.3	Passeurs originaires de Chine	69
6.4	Passeurs originaires d'Afrique.....	71
6.4.1	Afrique du Nord	71
6.4.2	Afrique de l'Ouest.....	72
6.4.3	Afrique de l'Est.....	72
6.5	Groupes de passeurs originaires du Sri Lanka	75
7	Compétences et acteurs dans le domaine de la lutte contre le trafic de migrants en Suisse et coopération avec des institutions européennes	76
7.1	Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons	76
7.2	Le Corps des gardes-frontière et l'exécution de tâches déléguées	78
7.3	La coopération policière européenne dans la lutte contre le trafic de migrants	79
7.4	La participation de la Suisse à Frontex	80
8	Lacunes actuelles dans la lutte contre le trafic de migrants et mesures d'optimisation	82
8.1	Moins de condamnations pour trafic de migrants	82
8.2	La lutte contre le trafic organisé de migrants ne constitue pas une priorité pour les autorités de poursuite pénale.....	84
8.3	Mesures d'optimisation de la lutte contre le trafic de migrants	85
8.3.1	Transfert des enquêtes à la police criminelle	85
8.3.2	Nomination de spécialistes auprès des polices criminelles et des ministères publics	85
8.3.3	Nomination de groupes d'enquête auprès de la police criminelle	86
8.3.4	Formations de l'Institut suisse de police	86
8.3.5	Compétence fédérale facultative en matière de poursuite pénale	87
8.3.6	Exploitation systématique des indices d'enquête	89
8.3.7	Collecte d'informations sur le trafic de migrants lors de la première audition de la procédure d'asile	90
9	Résumé	91
10	Annexes	93

LISTE DES ABREVIATIONS

AELE	Association européenne de libre échange
AFD	Administration fédérale des douanes
ALO	airline liaison officer, agents de liaison des compagnies aériennes
AWF	analysis work files
CAPS	Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCP	code de procédure pénale du 5 octobre 2007 (RS 312.0)
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse
CFM	Commission fédérale pour les questions de migration
Cgfr	Corps des gardes-frontière
CP	code pénal du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
DAE	Direction des affaires européennes, DFAE
DAES	Département des affaires économiques et sociales, Nations Unies
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
Eurodac	banque de données européenne servant à enregistrer des empreintes digitales
Europol	European Police Office (office de police criminelle de l'UE)
FIMATHU	Facilitated Illegal immigration affecting Austria and Hungary. Instrument d'analyse d'Europol
Frontex	Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne
gfs	Institut de recherche sociale pratique
HCR	Agence des Nations Unies pour les réfugiés
IBM	Integrated Border Management (stratégie nationale de gestion intégrée des frontières)
Interpol	Organisation internationale de police criminelle
ISP	Institut suisse de police
LAVI	loi du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes (RS 312.5)
LEtr	loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (RS 142.20)
LFIS	loi fédérale du 20 juin 2003 sur l'investigation secrète (abrogée)
LSCPT	loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (RS 780.1)
LSEE	loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (abrogée)
ODM	Office fédéral des migrations
OFS	Office fédéral de la statistique
OIM	Organisation internationale pour les migrations
ONU	Nations Unies
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
PJF	Police judiciaire fédérale, fedpol
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PSI	Police de la sécurité internationale
SAP	Service d'analyse et de prévention
SCOTT	Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants
SFM	Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (unine)
UE	Union européenne

1 Introduction

1.1 Migration irrégulière – un thème politique actuel

Les mouvements migratoires sont aussi vieux que l'histoire de l'humanité elle-même: il y a toujours des populations qui se déplacent dans l'espoir de trouver de meilleures conditions d'existence dans d'autres régions du monde. Les guerres, les persécutions politiques, les mauvaises conditions climatiques et la pauvreté incitent des milliers de personnes à quitter leur patrie et à commencer une nouvelle vie ailleurs. Les famines du 19^e siècle ont contraint de nombreux Suisses à émigrer, par exemple en Amérique du Nord et du Sud.

Ces dernières années, la migration internationale (régulière et irrégulière) a pris une ampleur jamais connue auparavant, devenant un problème mondial. Les conflits de politique intérieure, l'effondrement de structures étatiques entières, les problèmes environnementaux dus au changement climatique, les mauvaises perspectives économiques présentes dans de nombreuses régions du monde et la mobilité facilitée résultant de la mondialisation ont favorisé et favorisent considérablement la pression migratoire dans le monde entier. Les exemples suivants reflètent l'évolution de ces 25 dernières années: tandis que les Nations Unies (ONU) estimaient qu'il y avait quelque 154 millions de migrants dans le monde en 1990, elles évaluaient leur nombre à près de 232 millions en 2013, soit seulement 23 ans plus tard¹. Selon l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), quelque 45,2 millions de personnes se sont déplacés dans le monde en 2012: 15,4 millions d'entre elles étaient enregistrées en tant que réfugiés, 28,8 millions en tant que déplacés et presque un million de personnes attendaient qu'une décision soit prise quant à leur demande d'asile². Un rapport du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) datant de 2009 estime à quelque 50 millions le nombre de personnes vivant à l'étranger sans statut légal de séjour³.

La chute du mur de Berlin en 1989 a provoqué des changements économiques et géopolitiques profonds qui ont eu des répercussions sur les mouvements migratoires au plan international et sur la politique de migration des économies développées⁴. Alors que dans les années 90, la manière de libéraliser les échanges commerciaux et financiers transfrontaliers dans les pays en développement et celle de faire entrer les biens à très fort coefficient de capital des pays industrialisés dans le marché mondial faisaient l'objet de longues négociations auprès des conférences et organisations internationales, ces mêmes pays industrialisés ont limité la circulation des personnes et ont rendu ainsi de plus en plus difficile l'accès à leurs marchés du travail aux personnes en provenance des pays en développement.

Depuis le début des années 90, la politique migratoire de la plupart des pays industrialisés repose sur un système d'admission restrictif⁵. Afin d'empêcher une immigration incontrôlée, la Suisse n'autorise qu'une immigration sélective: par le système d'admission binaire, la politique

¹ DAES. Population Division. Trends in International Migrant Stock: The 2013 Revision. http://esa.un.org/unmigration/Data/sub-sheets/UN_MigrantStock_2013T6.xls

² HCR. Global Trends Report 2012. P. 3. http://unhcr.org/globaltrends/june2013/UNHCR%20GLOBAL%20TRENDS%202012_V08_web.pdf

³ PNUD. Barrieren überwinden: Migration und menschliche Entwicklung. Bericht über die menschliche Entwicklung 2009. P. 9. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2009-german-summary.pdf>

⁴ D'Amato Gianni / Gerber Brigitta / Kamm Martina. Menschenschmuggel und irreguläre Migration in der Schweiz. Forschungsbericht 37/2005. Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population, 2005. P. 17

⁵ Pour d'autres développements, cf. chap. 3.1

migratoire suisse se conforme d'une part à ses obligations résultant de l'accord sur la libre circulation des personnes envers les Etats de l'Union européenne (UE)⁶ et crée d'autre part des conditions d'admission toujours plus contraignantes pour les ressortissants d'Etats tiers⁷ – une politique qui correspond à la tendance européenne générale⁸.

Dans le contexte des développements mondiaux susmentionnés et des dispositions plus restrictives de la législation sur l'asile et les étrangers dans la plupart des pays d'immigration prospères, la migration irrégulière a pris une nouvelle dimension et le souci de sa limitation efficace devient un élément plus important de politique intérieure. Les thèmes migratoires font la une des médias et figurent en haut de l'agenda politique de la Suisse, en particulier depuis les bouleversements politiques liés au Printemps arabe et en raison de l'instabilité persistante de nombreuses régions d'Asie et d'Afrique.

Bien que les médias et la politique traitent régulièrement des thématiques de l'immigration et de l'asile, une attention bien trop faible est accordée au **trafic organisé de migrants** même si cette infraction est étroitement liée à la migration irrégulière, sur laquelle elle a par ailleurs d'importantes répercussions. Le trafic organisé de migrants⁹ constitue un commerce criminel sans scrupules et est souvent associé à d'autres formes d'infractions. Etant donné les possibilités très restreintes d'immigrer légalement dans les Etats économiquement développés, les migrants irréguliers recourent aux services de criminels, qui leur fournissent, à un prix élevé, le moyen d'entrer et de séjourner illégalement dans le pays convoité. Les passeurs sont souvent organisés en réseaux criminels agissant dans le pays d'origine ou de destination et exploitent la détresse et l'espoir d'une vie meilleure des migrants irréguliers à des fins purement pécuniaires. Très lucratif¹⁰, le trafic de migrants est une activité prisée des groupes criminels, d'autant plus que le risque de poursuite pénale est faible.

1.2 But et structure du présent rapport

Le présent rapport du Bureau de direction du Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) est consacré au trafic de migrants, qui se pratique à l'échelle internationale, et vise à donner une vue d'ensemble de cette infraction et à décrire ses liens avec la Suisse.

Le présent rapport comprend une introduction et neuf chapitres:

- Le chap. 2 traite de la définition du trafic de migrants qui prévaut au niveau international et fournit une vue d'ensemble des bases légales suisses portant sur le trafic de migrants. En outre, ce chapitre aborde la question du rapport entre les réseaux d'immigration clandestine et la migration irrégulière et montre les éventuels liens existant entre les réseaux

⁶ Le présent rapport a été établi avant la votation sur l'initiative populaire "Contre l'immigration de masse" du 9 février 2014. Au moment de la clôture du présent rapport, il n'était pas encore possible d'évaluer l'impact des résultats de la votation sur les relations entre la Suisse et l'UE.

⁷ L'admission des ressortissants des Etats non membres de l'UE et de l'Association européenne de libre échange (AELE) se limite aux personnes hautement qualifiées et au regroupement familial.

⁸ Commission fédérale pour les questions de migration (CFM). Visage des sans-papiers en Suisse. Evolution 2000-2010. Berne: OFCL. 2010. P. 34

⁹ Synonymes utilisés dans le présent rapport: "trafic de migrants pratiqué à des fins lucratives", "réseaux d'immigration clandestine", "filières d'immigration clandestine", "trafic de migrants", "activité de passeur".

¹⁰ Selon l'ONUDC, le trafic organisé de migrants génère un chiffre d'affaires annuel de 6,75 milliards de dollars sur les seuls axes principaux que sont la route allant d'Amérique du Sud ou d'Amérique centrale en Amérique du Nord et celle allant d'Afrique de l'Est, du Nord ou de l'Ouest en Europe. www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2012/September/smuggling-of-migrants-generates-billions-each-year-for-criminals.html?ref=fs1

d'immigration clandestine et la traite d'êtres humains. Enfin, ce chapitre se consacre à l'accord de Schengen et à son importance pour la lutte contre le trafic de migrants.

- Au chap. 3, nous expliquerons et analyserons le lien entre le trafic de migrants et la thématique de l'asile pour savoir si les réseaux d'immigration clandestine ont une incidence sur le nombre de sans-papiers présents en Suisse.
- Nous décrirons au chap. 4 les modes opératoires des passeurs, comme la falsification de documents, l'utilisation de cachettes dans les véhicules ou l'immigration illégale par voie aérienne.
- Le chap. 5 est consacré aux principaux axes empruntés par les migrants clandestins pour arriver en Europe.
- Le chap. 6 s'intéresse aux réseaux clandestins de passeurs ayant des liens avec la Suisse.
- Le chap. 7 présente les principaux acteurs de la lutte contre le trafic de migrants et leurs compétences.
- Au chap. 8, nous analyserons les lacunes existant en Suisse dans la lutte contre le trafic de migrants. Nous présenterons en outre les pistes à explorer pour lutter de manière plus efficace contre les réseaux internationaux et les poursuivre.
- Le chap. 9 résume l'essentiel du présent rapport.
- Le chap. 10 est composé des annexes.

Le présent rapport se fonde sur différentes sources. Les informations sur le trafic organisé de migrants en lien avec la Suisse sont pour la plupart tirées de rapports de la Police judiciaire fédérale (PJF), du Corps des gardes-frontière (Cgfr), de l'Office fédéral des migrations (ODM) et d'autres organes étatiques ou non étatiques présents en Suisse. Les publications de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD), de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), de l'office de police criminelle de l'UE (Europol) et de nombreuses autres institutions s'occupant des questions de criminalité et de migrations ont livré des informations précieuses sur l'immigration clandestine¹¹.

¹¹ Le présent rapport contient les chiffres et les informations les plus récents disponibles au moment de son élaboration en février 2014 ou connus du Bureau de direction du SCOTT. Dans quelques chapitres toutefois, les informations les plus récentes datent de 2012 car au moment de l'établissement du rapport certaines statistiques ou certains rapports n'avaient pas encore été publiés.

2 Qu'est-ce que le trafic de migrants ?

2.1 Définition

La convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée contient, dans le protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer¹² (ci-après protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants), les dispositions valables sur le plan international concernant le trafic de migrants.

L'**art. 3, let. a)** définit le "trafic illicite de migrants" comme étant

"le fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un Etat partie d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet Etat".

L'**art. 3, let. b)** définit l'"entrée illégale" comme étant

"le franchissement de frontières alors que les conditions nécessaires à l'entrée légale dans l'Etat d'accueil ne sont pas satisfaites".

Selon l'**art. 6, al. 1 (let. a à c)**, les Etats parties adoptent les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale au trafic illicite de migrants, à la falsification de documents de voyage ou d'identité et au fait de permettre à une personne de demeurer dans un Etat par des moyens illégaux lorsque les actes ont été commis intentionnellement et pour en tirer un avantage financier ou autre avantage matériel.

Le protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants a pour objet de prévenir et combattre le trafic illicite de migrants, ainsi que de promouvoir la coopération entre les Etats parties à cette fin. Il s'agit également de protéger les droits des migrants faisant l'objet d'un tel trafic¹³.

2.2 Eléments constitutifs de l'infraction de trafic de migrants en Suisse (art. 116 LEtr)

Dans le droit suisse, les éléments constitutifs de l'infraction de trafic de migrants sont régis par la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr)¹⁴, qui est une composante du droit pénal accessoire. Les dispositions pénales de l'art. 116 LEtr visent à combattre l'incitation à l'entrée, à la sortie et au séjour illégaux. L'al. 1 contient l'énoncé de fait légal, l'al. 2 la forme privilégiée et l'al. 3 la forme qualifiée de l'infraction. Avant l'entrée en vigueur de la LEtr le 1^{er} janvier 2008, les éléments constitutifs de l'infraction de trafic de migrants relevaient de l'art. 23 de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE).

Dans son message concernant la LEtr, le Conseil fédéral soulignait l'importance de la lutte systématique contre la criminalité opérée par les passeurs et annonçait l'augmentation de la

¹² 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. Entré en vigueur pour la Suisse le 26 novembre 2006 (RS 0.311.541)

¹³ Art. 2 du protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants

¹⁴ RS 142.20

limite des peines¹⁵. L'actuelle loi sur les étrangers a été élaborée en tenant compte des normes internationales et prévoit désormais des dispositions pénales bien plus strictes, notamment concernant l'activité de passeur en bande organisée ou opérée à but lucratif. Le trafic de migrants qualifié n'est plus considéré comme un délit, mais comme un crime (art. 116, al. 3, LEtr). L'amende maximale a passé de 100 000 francs à 500 000 francs et la peine privative de liberté, qui était de trois ans au plus, est désormais de cinq ans au plus.

Art. 116 LEtr Incitation à l'entrée, à la sortie ou au séjour illégaux

¹ Est puni d'une peine privative de liberté d'un an au plus ou d'une peine pécuniaire quiconque:

a. en Suisse ou à l'étranger, facilite l'entrée, la sortie ou le séjour illégal d'un étranger ou participe à des préparatifs dans ce but;

a^{bis}¹. facilite, depuis la Suisse, l'entrée, le transit, la sortie ou le séjour illégal d'un étranger dans un Etat Schengen ou participe à des préparatifs dans ce but;

b. procure à un étranger une activité lucrative en Suisse alors qu'il n'est pas titulaire de l'autorisation requise;

c. facilite l'entrée d'un étranger sur le territoire national d'un autre Etat ou participe à des préparatifs dans ce but après son départ de Suisse ou de la zone de transit d'un aéroport suisse, en violation des dispositions sur l'entrée dans le pays applicables dans cet Etat.

² Dans les cas de peu de gravité, la peine peut consister en une simple amende.

[...]

³ La peine encourue est une peine privative de liberté de cinq ans au plus additionnée d'une peine pécuniaire ou une peine pécuniaire si:

a. l'auteur agit pour se procurer ou procurer à un tiers un enrichissement illégitime;

b. l'auteur 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.

Depuis l'introduction de l'accord d'association à Schengen¹⁶, l'entrée illégale et l'incitation à l'entrée illégale ne sont plus possibles qu'aux frontières extérieures de Schengen. En Suisse, cela concerne les aéroports internationaux. Lorsqu'une personne entre en Suisse en passant par une frontière intérieure de Schengen sans remplir les conditions d'entrée, elle peut être sanctionnée pour séjour illégal. L'entrée en Suisse par la frontière intérieure n'est donc pas une entrée en Suisse au sens de la loi mais bien un "séjour" dans l'espace Schengen car pour se rendre en Suisse en passant par la frontière intérieure, la personne devrait déjà se trouver dans l'espace Schengen. Cette différence de définition inhérente à la suppression des contrôles frontaliers n'est pas importante pour la quotité de la peine.

¹⁵ Message du 8 mars 2002 concernant la loi sur les étrangers. FF **2002** 3587

¹⁶ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (RS **0.362.31**). Pour d'autres développements, cf. chap. 2.7

En raison de l'élément constitutif de l'infraction introduit à l'art. 116, al. 1 a^{bis}, il est possible depuis le 1^{er} janvier 2011 de poursuivre pénalement les passeurs domiciliés en Suisse qui font entrer dans l'espace Schengen des personnes qui n'ont jamais séjourné en Suisse. Cette modification de la LEtr tient compte de la directive de l'UE 2002/90/CE, qui indique aux Etats Schengen comment définir dans leurs lois la responsabilité pénale concernant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers¹⁷. Selon la police, les passeurs opérant à l'échelle internationale choisissent volontairement leur lieu de domicile dans un Etat dont ils n'enfreignent pas les lois lorsqu'ils font passer clandestinement des personnes dans d'autres Etats. La modification de la LEtr a été entreprise sur l'initiative de fedpol afin d'octroyer davantage de compétences aux autorités suisses de poursuite pénale dans la lutte contre les passeurs établis en Suisse mais agissant au plan international et afin de simplifier l'entraide judiciaire pour les autres Etats Schengen. Néanmoins, selon la PJF la disposition contenue à l'art. 116, al. 1 a^{bis}, n'a jusqu'ici pratiquement jamais été appliquée.

2.3 Autres éléments constitutifs de l'infraction liés au trafic de migrants dans la LEtr et dans le code pénal (CP)

2.3.1 Loi sur les étrangers (LEtr)

Dans le droit sur les étrangers, outre les actions décrites à l'art. 116 LEtr (incitation à l'entrée, à la sortie ou au séjour illégaux), d'autres éléments constitutifs sont cités aux art. 117 et 118 LEtr, qui sont susceptibles de se produire en lien avec les activités des passeurs. Il s'agit notamment du travail au noir et des infractions relevant d'un comportement frauduleux à l'égard des autorités.

L'art. 117, al. 1, LEtr sanctionne les personnes qui emploient intentionnellement des étrangers qui ne sont pas autorisés à exercer une activité lucrative en Suisse par une peine pécuniaire ou une peine privative de liberté d'un an au plus et dans les cas graves de trois ans au plus. En cas de récidive dans les cinq années suivantes, la peine sera la même que dans les cas graves (al. 2).

Les actes ayant pour but d'induire les autorités en erreur ont été saisis pour la première fois comme éléments constitutifs d'une infraction à l'art. 118 LEtr. A l'al. 1, l'obtention ou la conservation frauduleuse d'une autorisation de séjour en donnant de fausses indications ou en dissimulant des faits essentiels sont punies d'une peine. A l'al. 2, c'est le fait de contracter un mariage fictif et de s'entremettre en vue d'un tel mariage qui est établi comme répréhensible pénalement. On parle de mariage fictif lorsqu'un mariage a pour but de contourner les prescriptions de la police des étrangers. L'al. 3 porte sur la forme qualifiée de mariage fictif, c'est-à-dire lorsqu'il a pour but un enrichissement illégitime ou qu'il est contracté par une personne agissant dans le cadre d'un groupe criminel ou d'une association criminelle formé dans le but de commettre de tels actes de manière suivie. A l'instar du trafic de migrants qualifié (art. 116, al. 3), la forme qualifiée de mariage fictif est considérée comme un crime et peut être sanctionnée par une peine privative de liberté de cinq ans au plus.

¹⁷ Directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers

Art. 118 LEtr Comportement frauduleux à l'égard des autorités

¹ Quiconque induit en erreur les autorités chargées de l'application de la présente loi en leur donnant de fausses indications ou en dissimulant des faits essentiels et, de ce fait, obtient frauduleusement une autorisation pour lui ou pour un tiers ou évite le retrait d'une autorisation est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

² Quiconque, pour éluder les prescriptions sur l'admission et le séjour des étrangers, contracte mariage avec un étranger, quiconque s'entremet en vue d'un tel mariage, le facilite ou le rend possible, est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

³ La peine encourue est une peine privative de liberté de cinq ans au plus additionnée d'une peine pécuniaire ou une peine pécuniaire si:

- a. l'auteur agit pour se procurer ou procurer à un tiers un enrichissement illégitime;
- b. l'auteur 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.

Du fait que la forme qualifiée de comportement frauduleux à l'égard des autorités (art. 118, al. 3, LEtr) et celle de l'incitation à l'entrée, à la sortie ou au séjour illégaux par métier (art. 116, al. 3, LEtr) sont considérées comme des crimes, les autorités se sont vues accorder de plus grandes compétences d'enquête et de poursuite pénale. Pour poursuivre ces formes qualifiées du trafic de migrants, il est possible d'ordonner la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication¹⁸ ou une investigation secrète¹⁹, selon le code de procédure pénale^{20 21}.

2.3.2 Code pénal (CP)

Avant l'entrée en vigueur de la LEtr, l'établissement de faux papiers de légitimation destinés à être employés dans le domaine de la police des étrangers était réglé à l'art. 23, al. 1, LSEE. Selon le droit actuel, les faux dans les titres présentant un lien avec le droit des étrangers sont réprimés par les dispositions du code pénal en la matière. Conformément au message du Conseil fédéral concernant la loi sur les étrangers, les infractions du droit en matière d'étrangers ayant trait aux documents contenues dans la LSEE n'ont pas été reprises dans la LEtr *"car, en comparaison des délits généraux du code pénal ayant trait aux documents, ils constitu[ai]ent un privilège juridique injustifié"*²².

Aux art. 251 ss, le CP cite les éléments constitutifs de l'infraction liés aux faux dans les titres pouvant se produire sous forme d'infraction secondaire de l'activité de passeur – par exemple les faux dans les certificats²³ (art. 252 CP):

¹⁸ Art. 269, al. 2, let. b, CPP

¹⁹ Art. 286, al. 2, let. b, CPP

²⁰ Code de procédure pénale (CPP; RS 312.0)

²¹ Avant l'entrée en vigueur du CPP le 1^{er} janvier 2011, ces dispositions figuraient dans la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT) et dans la loi fédérale du 20 juin 2003 sur l'investigation secrète (LFIS).

²² Message du 8 mars 2002 concernant la loi sur les étrangers. FF 2002 3586

²³ Le chap. 4.1.1 décrit les différents types de falsifications de documents.

Art. 252 CP Faux dans les certificats

Celui qui, dans le dessein d'améliorer sa situation ou celle d'autrui, aura contrefait ou falsifié des pièces de légitimation, des certificats ou des attestations, aura fait usage, pour tromper autrui, d'un écrit de cette nature, ou aura abusé, pour tromper autrui, d'un écrit de cette nature, véritable mais non à lui destiné, sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

2.4 Différence entre la migration irrégulière et le trafic de migrants

L'OIM définit la migration irrégulière²⁴ comme une migration contrevenant au cadre légal du pays d'origine, de transit ou de destination²⁵. Il n'y a pas de définition universellement acceptée de la migration irrégulière. L'irrégularité dépend du contexte politicolégal des différents pays et de leurs dispositions régissant l'entrée, le séjour et l'activité professionnelle des ressortissants étrangers.

Malgré des dispositions d'entrée restrictives pour les ressortissants d'Etats tiers, des milliers de personnes de ces Etats émigrent chaque année illégalement dans des pays européens. Les raisons qui poussent ces individus à émigrer peuvent être réparties entre les facteurs d'attraction et de répulsion. Les facteurs de répulsion comprennent les éléments incitant les personnes à quitter leur région d'origine car elles y sont menacées et n'ont pas de perspectives. Ces facteurs peuvent être des catastrophes naturelles, des guerres, des persécutions, la discrimination sociale ou la pauvreté. A l'opposé, les facteurs d'attraction sont les aspects existant dans les Etats d'immigration exerçant un attrait sur les ressortissants des Etats d'émigration comme la sécurité, la liberté, les places de travail disponibles, un revenu satisfaisant ou l'existence d'une diaspora. L'influence des médias et celle du tourisme, qui mettent les facteurs d'attraction sous les yeux des personnes vivant dans des régions pauvres, augmente l'attrait de la migration.

Les réseaux d'immigration clandestine tirent profit du fait que de nombreuses personnes désireuses d'immigrer ne peuvent pas entrer légalement dans les Etats économiquement développés. Ainsi, tant la demande que l'offre de services d'immigration illégale s'accroissent. Les migrants qui ne peuvent pas entrer légalement dans un Etat recourent aux services de réseaux clandestins internationaux.

"[I]ncreasing control of external borders, the introduction of higher quality documents and other protective measures implemented by destination countries are making illegal immigration more difficult for individual migrants, forcing them to seek the services of organised crime groups."²⁶

²⁴ La plupart des organisations internationales parlent de "migration irrégulière" et non de "migration illégale" car la notion d'illégalité est souvent associée à celle de criminalité, ce qui pourrait être discriminant.

²⁵ OIM. Termes clés de la migration. <http://www.iom.int/cms/fr/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Migration-irreguliere>

²⁶ Europol. EU Organised Crime Threat Assessment 2011. La Haye. Avril 2011. P. 21

Les réseaux d'immigration clandestine permettent et renforcent les mouvements migratoires illégaux en proposant aux migrants leur savoir-faire et leurs prestations, qui peuvent aller du transport à la fourniture de documents, authentiques ou falsifiés, en passant par l'accompagnement durant le passage de la frontière. En contrepartie, les migrants paient souvent une somme exorbitante, qui engloutit toutes leurs économies et celles de leur famille ou pour laquelle ils doivent contracter des dettes.

Malgré ces interactions, une distinction claire doit être faite entre la migration irrégulière et le trafic de migrants sous l'angle de la poursuite pénale. Le trafic organisé de migrants est un crime pouvant entraîner des souffrances et des sacrifices énormes du fait que les criminels mettent souvent la vie et la sécurité des migrants en danger. Les passeurs tirent leurs revenus de la situation de détresse des migrants, qui tentent de contourner les obstacles toujours plus grands qui s'opposent à leur projet d'émigrer (par ex. les dispositions d'entrée toujours plus restrictives).

Comme exposé précédemment, les Etats parties sont tenus, selon le protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants, de punir l'élément constitutif de l'infraction de trafic de migrants lorsque les actes ont été commis intentionnellement et pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou autre avantage matériel²⁷. En vertu du protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants, les migrants irréguliers ne peuvent en revanche pas devenir passibles de poursuites pénales du fait qu'ils ont été l'objet d'actes relevant de l'immigration illégale²⁸. Le protocole rappelle aux Etats parties que les droits fondamentaux des migrants doivent être sauvegardés et protégés²⁹ et qu'une assistance appropriée doit leur être accordée lorsque leur vie ou leur sécurité est mise en danger par le fait qu'ils ont été l'objet de trafic illicite de migrants³⁰.

2.5 Différence entre le trafic de migrants simple et le trafic organisé de migrants

Selon les autorités de poursuite pénale fédérales et cantonales, les personnes pratiquant le trafic de migrants vont de l'individu isolé qui fait passer des membres de sa famille à travers la frontière aux grands réseaux criminels internationaux. Tandis que le trafic de migrants simple ou "familial" est considéré comme un service – ne se produisant généralement qu'une fois – rendu à la famille ou à des proches, on parle de trafic organisé de migrants lorsque la perspective d'en tirer des bénéfices financiers est prioritaire et/ou qu'il relève d'une association ou d'un groupe formé dans le but de commettre de tels actes de manière suivie. La notion de "trafic organisé de migrants" correspond donc à l'élément constitutif de l'infraction de trafic qualifié de migrants au sens de l'art. 116, al. 3, LEtr.

En vertu du protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants, il convient de poursuivre pénalement quiconque tire un avantage financier ou matériel du trafic de migrants et des activités qui y sont liées, mais pas un membre de la famille ou des groupes non étatiques ou

²⁷ Art. 6, al. 1, du protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants

²⁸ Art. 5 du protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants

²⁹ Art. 16.1 du protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants

³⁰ Art. 16.3 du protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants

religieux qui aident des migrants à entrer illégalement dans un Etat pour des raisons humanitaires ou à but non lucratif³¹. Le SCOTT a pour tâche de veiller à la mise en œuvre du protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants et de développer des mesures de lutte efficace contre le trafic organisé de migrants. Le présent rapport traite par conséquent uniquement du trafic organisé de migrants et emploie ce terme pour distinguer cette infraction des formes "familiales" dont il est question à l'art. 116, al. 1, LEtr.

2.6 Différence entre le trafic de migrants et la traite d'êtres humains

Tant le trafic de migrants que la traite des êtres humains impliquent le fait que les criminels déplacent des personnes géographiquement afin d'en tirer profit. Néanmoins, il s'agit de deux infractions distinctes, qui ont des conséquences différentes pour les personnes concernées et qu'il convient de distinguer au niveau de la poursuite pénale. Deux protocoles additionnels à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée permettent d'opérer cette distinction clairement³².

Selon la définition retenue au niveau international, la traite d'êtres humains consiste:

*"à recruter des personnes, à offrir leurs services, à les transférer, à les entremettre par le biais d'intermédiaires, à les héberger ou à les accueillir en vue de leur exploitation par des moyens illicites comme la tromperie, les menaces ou la contrainte"*³³.

L'exploitation peut comprendre l'exploitation sexuelle, celle du travail ou le prélèvement d'organes. Ces trois formes de traite des êtres humains sont sanctionnées en Suisse par l'art. 182 CP³⁴. Les criminels approchent souvent leurs victimes en leur faisant miroiter des perspectives professionnelles ou un mariage, les mettent en situation de dépendance par des actes de violence physique ou psychique et les exploitent. Il s'agit d'une infraction dans la mesure où les auteurs profitent de leur position de force et enlèvent aux victimes leur droit à disposer d'elles-mêmes. Ce qui caractérise la traite des êtres humains, c'est que les personnes sont traitées comme des objets ou de la marchandise que l'on peut acheter et vendre à loisir.

Selon l'ONUDC, trois critères principaux permettent de faire la distinction entre la traite des êtres humains et le trafic de migrants³⁵:

- **Exploitation:** un indicateur important pour déterminer si l'on est en présence d'un cas d'exploitation concerne la source de revenu. En cas de trafic de migrants, les gains sont obtenus en aidant à traverser illégalement une frontière – la prestation prenant fin une fois le migrant arrivé à destination. Les passeurs n'ont pas pour intention première d'exploiter les migrants lorsqu'ils sont payés pour leurs services. S'agissant de la traite des

³¹ ONUDC. A Short Introduction to Migrant Smuggling. Issue Paper. 2010. P. 5. www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Issue-Papers/Issue_Paper_-_A_short_introduction_to_migrant_smuggling.pdf

³² Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (RS 0.311.542) et Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer (RS 0.311.541), tous deux additionnels à la Convention du 15 novembre 2000 des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (RS 0.311.54). Entrée en vigueur pour la Suisse le 26 novembre 2006

³³ Art. 3 du Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants

³⁴ En vigueur depuis le 1^{er} décembre 2006

³⁵ ONUDC. First Aid Kit for Use by Law Enforcement First Responders in Addressing Human Trafficking. 2010. P. 13

êtres humains, les gains proviennent en revanche de l'exploitation des victimes, souvent pratiquée durant des années et qui constitue le but de cette infraction. Les victimes de cette grave violation des droits de l'homme ont droit à une prise en charge et à de l'aide conformément à la loi sur l'aide aux victimes (LAVI)³⁶.

- **Assentiment:** bien que le trafic de migrants ait souvent lieu dans des conditions dangereuses et dégradantes, les migrants ont donné leur assentiment préalable à leur transfert. A l'inverse, les victimes de la traite des êtres humains n'ont pas donné leur accord à leur exploitation ou seulement dans certaines circonstances. Leur accord reste toutefois sans valeur car il a été obtenu par la violence, la tromperie ou l'exploitation d'une situation vulnérable.
- **Transnationalité:** tandis que le trafic de migrants est toujours transnational du fait que les frontières sont franchies illégalement, la traite des êtres humains peut aussi avoir lieu à l'intérieur d'un même pays. Suivant les circonstances, les victimes de la traite franchissent les frontières de manière régulière ou irrégulière.

En dépit des critères susmentionnés, il n'est pas toujours facile d'établir une franche délimitation entre le trafic de migrants et la traite des êtres humains. Les deux formes de criminalité sont souvent liées et peuvent se recouper. C'est par exemple le cas lorsque les criminels se servent du prix du passage illégal pour mettre les victimes dans une situation de dépendance et d'exploitation³⁷. Les migrants sont souvent exploités en étant contraints à travailler, notamment dans la restauration, l'économie domestique, l'industrie et la prostitution, ou à vendre de la drogue.

2.7 Schengen

2.7.1 Suppression des contrôles frontaliers dans l'espace Schengen et renforcement de la coopération judiciaire et policière

Depuis l'entrée en vigueur des accords d'association à Schengen et à Dublin³⁸ en décembre 2008, la Suisse fait partie de l'espace Schengen et participe dès lors à la coopération européenne en matière de sécurité et d'asile. Cette coopération se base sur le constat que la lutte contre le crime organisé et la gestion des mouvements migratoires en Europe, deux questions importantes, sont liées et qu'elles peuvent être rendues plus efficaces par une étroite coopération transfrontalière entre les autorités nationales compétentes³⁹.

L'accord de Schengen vise en particulier à faciliter les déplacements des voyageurs dans une Europe économiquement très imbriquée et, dans le même temps, à améliorer la sécurité sur

³⁶ Loi du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes (LAVI; RS 312.5)

³⁷ Cf. chap. 4.6

³⁸ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un Etat membre ou en Suisse (RS 0.142.392.68). Dublin fixe quel pays est chargé de contrôler une demande d'asile. La banque de données Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales contient les données de tous les requérants d'asile et de toutes les personnes interceptées alors qu'elles franchissaient illégalement la frontière extérieure.

³⁹ Bureau de l'intégration (DFAE/DFE). Schengen/Dublin en bref. Mai 2011.

www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/publications/EuropaeischeAngelegenheiten/Schengen_fr.pdf

le continent⁴⁰. La ratification de cet accord a entraîné, pour la Suisse, des changements importants dans le domaine de la sécurité⁴¹, qui concernent directement la lutte contre la criminalité transfrontalière. Le système des contrôles aux frontières a été modifié de fond en comble: les contrôles des personnes systématiques, et effectués indépendamment de tout soupçon, en raison du passage de la frontière ont été supprimés aux frontières communes des Etats membres, les frontières intérieures de Schengen. Des contrôles d'entrée systématiques n'ont lieu qu'aux frontières extérieures de Schengen⁴². En contrepartie, et afin de renforcer la sécurité intérieure des Etats Schengen, des forces d'intervention mobiles sont autorisées à opérer des contrôles indépendamment de tout soupçon et de tout motif aux abords des frontières intérieures.

La Suisse occupe une place particulière dans l'espace Schengen car elle ne fait pas partie de l'Union douanière européenne. Les douaniers continuent de contrôler les échanges commerciaux transfrontaliers et assument des tâches de police douanière (par ex. la lutte contre le trafic de marchandises)⁴³. A l'occasion de contrôles douaniers, il est possible, en relation avec l'exécution des tâches douanières, de contrôler des documents d'identité et de consulter les systèmes d'information sans qu'il s'agisse de contrôles des personnes au sens propre. Si, lors d'un contrôle douanier, les douaniers conçoivent des soupçons relevant de la police, un contrôle de personnes peut être effectué. Indépendamment d'un contrôle douanier, un contrôle d'une personne peut être effectué en tout temps à la frontière en cas de soupçons policiers⁴⁴.

Schengen s'est accompagnée de la mise en place de mesures renforçant la coopération internationale en matière judiciaire et policière. Ces mesures visent à améliorer l'entraide judiciaire et à renforcer la coopération policière transfrontalière⁴⁵ – l'élément central étant le Système d'information Schengen (SIS)⁴⁶ utilisé à l'échelle européenne –, à mener une politique commune en matière de visas pour les séjours de courte durée⁴⁷ (trois mois au maximum) (visa Schengen)⁴⁸ et à intensifier les contrôles aux frontières extérieures de Schengen⁴⁹.

2.7.2 Conséquences de l'adhésion à Schengen sous l'angle de la lutte contre le trafic de migrants

Les passeurs appartiennent souvent à des réseaux internationaux opérant à l'échelle mondiale sans respecter les frontières. Il est donc important que les autorités chargées de la lutte contre la criminalité puissent agir au niveau transfrontalier. L'accord de Schengen crée dans ce sens

⁴⁰ www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/schengen_dublin.html

⁴¹ Dans la législation relative à l'acquis de Schengen, la Suisse possède un droit de participation mais elle ne jouit pas formellement du droit de codécision. Elle prend toutefois en toute souveraineté sa décision quant à la reprise d'un acte juridique.

⁴² Les passagers qui ne viennent pas d'Etats Schengen ou qui ne se rendent pas dans un Etat Schengen sont systématiquement soumis à un contrôle (contrôle des passeports et éventuellement apposition d'un sceau sur le document de voyage). S'agissant des ressortissants d'Etats tiers désireux d'entrer dans le pays, le SIS et les banques de données nationales sont toujours consultés et, si nécessaire, le visa est contrôlé. Les passagers de vols intérieurs à l'espace Schengen ne sont pas contrôlés. C'est la raison pour laquelle ces deux types de passagers sont répartis dans des files différentes à l'aéroport.

⁴³ Les tâches de police de sécurité du Cgfr sont décrites de manière plus détaillée au chap. 7.2.

⁴⁴ <http://www.ezv.admin.ch/themen/04097/index.html?lang=fr>

⁴⁵ En Suisse, la police est par exemple autorisée, dans certaines conditions, à poursuivre un criminel au-delà des frontières nationales (droit de suite) ou de surveiller un suspect (observation).

⁴⁶ Grâce au SIS, la Suisse peut, depuis le 14 août 2008, rechercher des personnes et des objets dans toute l'Europe.

⁴⁷ Les visas Schengen sont délivrés pour des séjours de trois mois au maximum (sur 6 mois), les mêmes règles s'appliquant en Suisse que dans les autres Etats Schengen. Les visas concernant des séjours de plus de trois mois sont en revanche délivrés conformément à des dispositions suisses (visas nationaux).

⁴⁸ Direction des affaires européennes DAE (DFAE). Schengen/Dublin. https://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/fr/documents/fs/11-FS-Schengen-Dublin_fr.pdf

⁴⁹ Cf. chap. 7.4

une base légale claire qui rend possible le renforcement de la coopération des autorités de police suisses avec les autorités des autres Etats parties⁵⁰.

La loi sur l'échange d'informations Schengen (LEIS)⁵¹, qui constitue un développement de l'acquis de Schengen, est entrée en vigueur en janvier 2010 en exécution de la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil de l'Union européenne (UE)⁵². Cette loi permet de simplifier et d'accélérer l'échange d'informations dans le but de prévenir et de poursuivre les infractions et sert ainsi la lutte contre le trafic de migrants. Il existe un principe d'égalité de traitement en matière d'échange d'informations; la transmission d'informations aux autorités de poursuite pénale compétentes des autres Etats Schengen ne doit pas être soumise à des règles plus strictes que celles prévues pour la transmission aux autorités de poursuite pénale suisses (art. 6 LEIS)⁵³.

En tant qu'Etat associé à Schengen, la Suisse a accès à la banque de données centrale de recherches SIS et donc à toutes les informations saisies par les autres Etats Schengen concernant des personnes ayant été arrêtées ou frappées d'une interdiction d'entrée. Le SIS contient aussi les signalements des personnes recherchées pour trafic organisé de migrants. Il permet par ailleurs de rechercher des objets, par exemple des passeports volés ou des véhicules utilisés dans le cadre d'un passage illégal de la frontière dans l'espace Schengen. L'avantage apporté par le SIS à la coopération policière, c'est qu'il permet d'accéder désormais très rapidement aux informations utiles⁵⁴. La rapidité avec laquelle une recherche est diffusée dans tout l'espace Schengen augmente la probabilité que les criminels recherchés et les documents volés soient retrouvés⁵⁵.

Concrètement, l'application des interdictions d'entrée n'est pas toujours satisfaisante. Si un Etat Schengen déterminé prononce par exemple une telle interdiction à l'encontre d'un criminel d'un Etat tiers et émet un signalement dans le SIS, cette interdiction vaut pour tout l'espace Schengen. Selon la PJJ, toutes les personnes contre lesquelles une interdiction d'entrée a été émise par un Etat membre ne sont pas arrêtées en Suisse. La raison en est que les cantons compétents doivent assumer eux-mêmes les coûts résultant du refoulement hors de l'espace Schengen du ressortissant signalé de l'Etat tiers⁵⁶.

La suppression des contrôles des personnes a simplifié les déplacements au sein de l'Europe – et cela vaut aussi pour les criminels et les groupes criminels. Par ailleurs, dans le cadre de la lutte contre la criminalité transfrontalière, la coopération et l'échange d'informations entre les Etats membres se sont également simplifiés et améliorés avec Schengen.

⁵⁰ <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/fr/home/polizei-zusammenarbeit/international/schengen.html>

⁵¹ Loi du 12 juin 2009 sur l'échange d'informations Schengen (LEIS; RS 362.2)

⁵² Décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relatives à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des Etats membres de l'Union européenne

⁵³ Breitenmoser/Gless/Lagodny. Schengen in der Praxis – Erfahrungen und Ausblicke. 2009. P. 39

⁵⁴ <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/fr/home/polizei-zusammenarbeit/international/schengen.html>

⁵⁵ <https://www.eda.admin.ch/dea/fr/home/dienstleistungen-publikationen/faq/faq-schengen-dublin/sis-und-polizeizusammenarbeit.html> (cf. "Que recouvre le sigle SIS?")

⁵⁶ Informations de la PJJ

2.7.3 Stratégie de gestion intégrée des frontières (IBM)⁵⁷

Dans son rapport, le Comité d'évaluation de l'UE, qui a examiné en 2008 et en 2009 la mise en œuvre des dispositions de l'acquis de Schengen relatives aux frontières extérieures (aéroports), a recommandé à la Suisse d'élaborer une stratégie globale de gestion des frontières. Afin de donner suite à cette recommandation, le Conseil fédéral a constitué un groupe interdisciplinaire composé de représentants de la Confédération et des cantons, qui ont été chargés de l'élaboration de cette stratégie.

La stratégie développée sous la direction de l'ODM s'inspire du système de l'UE de gestion intégrée des frontières et repose sur l'hypothèse que pour réussir, le contrôle de la migration ne doit pas commencer qu'aux frontières Schengen extérieures mais déjà dans les Etats tiers. Le modèle Schengen de sécurité des frontières se fonde sur les quatre filtres de la prévention de la migration irrégulière et de la criminalité transfrontalière; les activités menées dans les Etats d'origine forment le premier filtre. Ces activités peuvent comprendre l'amélioration de la procédure de délivrance des visas par la mise en place du visa biométrique ou le déploiement de conseillers en documents (*airline liaison officers*), qui seconderont les compagnies aériennes en fournissant des prestations de conseil et de formation au niveau de la vérification des documents. Le deuxième filtre met l'accent sur les mesures de la coopération bilatérale et multilatérale avec d'autres Etats et comprend des accords de réadmission, la collaboration locale dans le domaine consulaire ou encore la participation à diverses organisations européennes et internationales. Dans le troisième filtre, soit le contrôle aux frontières à proprement parler, la priorité va aux innovations techniques permettant de faciliter le déroulement de ce contrôle. Enfin, les activités menées au sein de l'espace Schengen pour combattre la migration irrégulière et la criminalité transfrontalière font partie du quatrième filtre⁵⁸

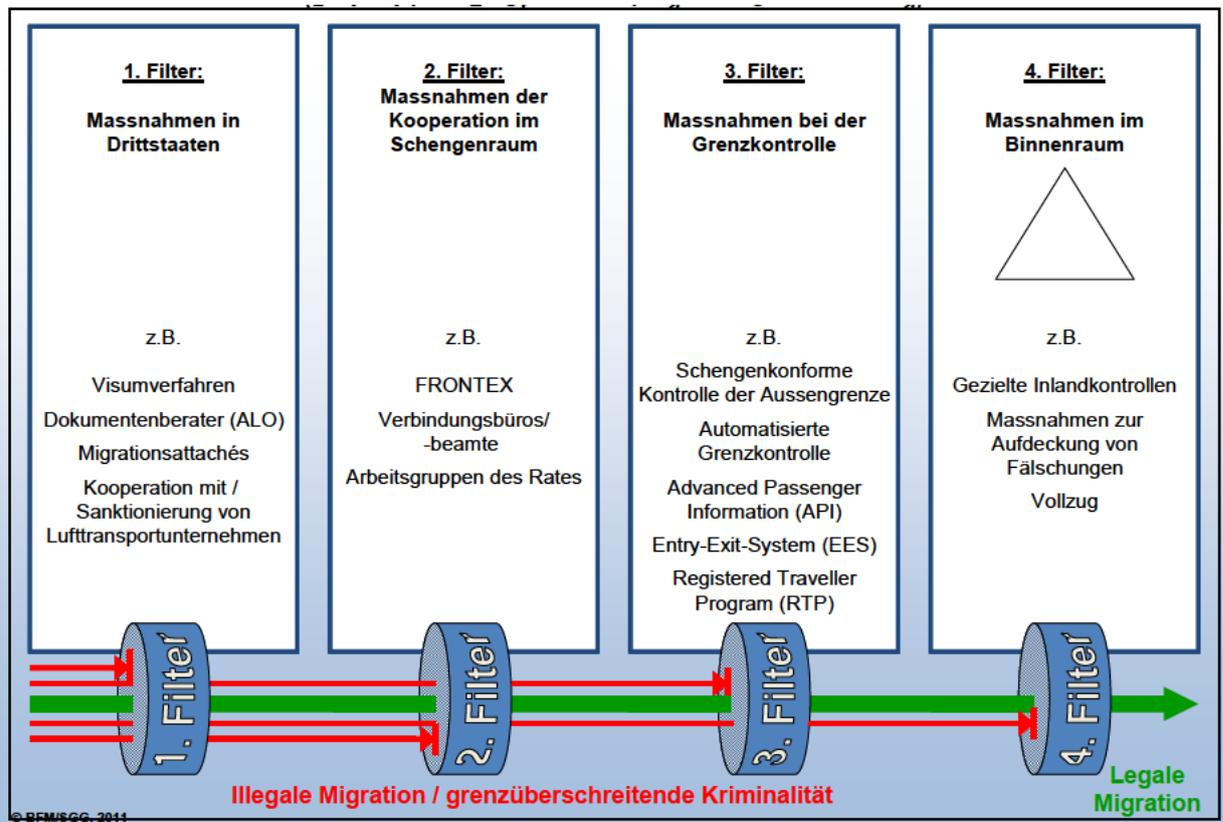


Illustration n° 1 Modèle des quatre filtres (source: ODM)

⁵⁷ Integrated Border Management

⁵⁸ ODM. Rapport final du groupe stratégique "Gestion intégrée des frontières". Janvier 2012. P. 1-23

Le Conseil fédéral a adopté la stratégie de gestion intégrée des frontières en juin 2012, renforçant ainsi à l'avenir la mise en réseau des différentes autorités fédérales et cantonales, améliorant l'allocation de ressources et assurant, partant, l'augmentation de la sécurité intérieure⁵⁹. Afin de mettre en œuvre la stratégie susmentionnée, le groupe de travail constitué à cette fin a élaboré un plan d'action coordonnant les mesures des autorités fédérales et cantonales concernées. Le plan d'action a reçu l'aval du comité de pilotage IBM en automne 2013 et sera probablement soumis au Conseil fédéral pour approbation durant le premier semestre 2014.

2.7.3.1 Différence entre le SCOTT et la stratégie IBM

La stratégie de gestion intégrée des frontières élaborée sous la direction de l'ODM se concentrait au début sur les mesures de prévention policière de la migration irrégulière et sur celles qui servent à l'identification des migrants illégaux et au soutien de l'exécution des mesures. A la demande de fedpol, la lutte contre le trafic organisé de migrants a par la suite été intégrée dans la stratégie IBM. Etant donné que la lutte contre ce phénomène doit être abordée de manière interdisciplinaire, le Bureau de direction du SCOTT et le Commissariat Traite d'êtres humains et trafic de migrants de la PJF estiment qu'il est important de relier le trafic organisé de migrants à la migration irrégulière et d'utiliser la stratégie IBM pour améliorer la lutte contre cette forme d'infraction. Cela n'a eu d'influence ni sur la compétence directionnelle de l'ODM à propos de la stratégie IBM ni sur les compétences de base des deux offices. Dans le cadre de leur participation au groupe "Inland" (consacré à la situation en Suisse) (cf. filtre 4), le Bureau de direction du SCOTT et le Commissariat Traite d'êtres humains et trafic de migrants ont mis en lumière les lacunes de la lutte contre le trafic de migrants telle qu'elle est pratiquée en Suisse et ont communiqué des propositions concrètes d'amélioration sous forme de mesures⁶⁰. Ces recommandations ont été intégrées dans le plan d'action de la stratégie de gestion intégrée des frontières.

3 Trafic de migrants, requérants d'asile et sans-papiers

3.1 Passeurs et requérants d'asile

Au cours des années 90⁶¹, les possibilités légales d'immigration pour les ressortissants de nombreux Etats ont été graduellement réduites. Cette politique migratoire toujours plus res-

⁵⁹ L'accent est mis sur l'amélioration de l'échange d'informations, sur l'analyse de la situation, sur l'optimisation et l'harmonisation de la formation, de l'équipement et des infrastructures et sur l'amélioration de la coopération à l'échelle internationale et avec les acteurs non étatiques.

⁶⁰ Cf. chap. 8

⁶¹ Jusqu'au début des années 60, une politique d'immigration relativement libérale était menée en Suisse. Devant la rapide augmentation de la population étrangère en Suisse, le Conseil fédéral a toutefois décidé de freiner cet afflux. Par la suite, la conjoncture économique a fait osciller la politique d'immigration entre une tendance libérale et une tendance plus restrictive. Au début des années 90, le modèle dit des trois cercles a été mis en place. Il a été développé dans le rapport du Conseil fédéral (de mai 1991) au moment de la réorientation de la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés. Les ressortissants de l'UE et de l'AELE, qui étaient recrutés en priorité, faisaient partie du premier cercle, dans la perspective de l'ouverture progressive envers l'UE actuelle. Les ressortissants de régions traditionnelles de recrutement (par ex. Etats-Unis et Canada) faisaient partie du deuxième cercle et le troisième cercle comprenait tous les autres Etats. Pour cette troisième catégorie, l'obtention d'autorisations de séjour et de travail n'était qu'exceptionnellement possible (par ex. pour les personnes hautement qualifiées). Tandis que dans les années 80, la Suisse recrutait activement en ex-Yougoslavie, elle a fait passer les ressortissants d'ex-Yougoslavie au troisième

trictive en Suisse et dans d'autres Etats européens a favorisé ces vingt dernières années l'augmentation de la migration irrégulière. Pour les migrants en provenance d'Etats politiquement instables et/ou dans lesquels la détresse économique et sociale est grande, la demande d'asile est souvent le seul moyen d'obtenir un statut de séjour régulier en Suisse⁶².

Afin de pouvoir déposer une demande d'asile, la plupart des personnes concernées doivent tout d'abord entreprendre un très long voyage pour se rendre dans le pays visé. Pour cela, elles ont besoin de certaines informations, de moyens de transport, de documents et de visas, ce dont elles ne disposent souvent pas. Ces personnes ne peuvent donc pratiquement pas faire autrement que recourir aux services de passeurs. Contre le versement de sommes élevées et souvent au péril de leur vie, elles entrent illégalement en Suisse avec l'aide de passeurs. Certains de ces migrants irréguliers sont amenés par les passeurs directement aux centres d'enregistrement et de procédure (CEP), d'autres demandent l'asile au moment de leur interpellation aux frontières intérieures.

Il ressort des sources les plus diverses que la majorité des migrants irréguliers ont eu recours aux services de passeurs pour se déplacer de leur pays d'origine à celui de destination⁶³. On peut déduire du grand nombre de requérants d'asile en Suisse⁶⁴ et dans d'autres Etats européens⁶⁵ ces dernières années et des similitudes entre les falsifications opérées dans les documents de voyage et d'identité, les autorisations de séjour et les permis de conduire de personnes différentes que la majorité des migrants irréguliers recourent aux réseaux criminels de passeurs. Il ressort d'une étude suisse⁶⁶ que 80 % des requérants interrogés à ce sujet étaient entrés en Suisse par l'intermédiaire de passeurs et que tous sans exception avaient recouru aux prestations d'un réseau criminel pour au moins une étape de leur voyage⁶⁷.

cercle au moment de l'introduction du modèle des trois cercles. Ces ressortissants n'ont dès lors plus été autorisés à venir en Suisse en tant que saisonniers. En 1998, le modèle des trois cercles a été remplacé par le système binaire d'admission actuellement en vigueur, qui permet de faire la distinction entre d'une part les ressortissants de l'UE et de l'AELE et, d'autre part, ceux des Etats tiers, soit du reste du monde.

⁶² D'Amato, Gianni / Gerber, Brigitta / Kamm, Martina. *Menschenschmuggel und irreguläre Migration in der Schweiz*. Etudes du SFM 37. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population. 2005. P. 11 (non traduit)

⁶³ Efonayi-Mäder, Denise und andere. *Asyldestination Europa: eine Geographie der Asylbewegungen*. Zurich: Seismo. 2001; UNODC. *Smuggling of Migrants – A Global Review*. New York: UN. 2011. P. 44: "Research has established that an overwhelming majority of persons seeking asylum, particularly in Europe, use the services of smuggling networks"; D'Amato, Gianni / Gerber, Brigitta / Kamm, Martina. *Menschenschmuggel und irreguläre Migration in der Schweiz*. Ibid., p. 56; entretiens avec le personnel des centres de transit.

⁶⁴ Cf. annexes I-II. (ODM. Statistique en matière d'asile 2013)

⁶⁵ Cf. annexe III. (ODM. Evolution de l'asile en Europe 2013)

⁶⁶ Efonayi-Mäder, Denise und andere. *Asyldestination Europa: eine Geographie der Asylbewegungen*. Ibid., p. 90-91

⁶⁷ De nombreuses personnes qui demandent l'asile en Suisse ont certes recouru aux services de passeurs pour certaines étapes de leur voyage mais ont néanmoins franchi sans aide les frontières intérieures pour arriver en Suisse. Grand nombre de migrants irréguliers ont séjourné précédemment un certain temps dans un autre Etat du Sud de l'Europe avant de se diriger, de leur propre initiative, vers la Suisse en raison de la mauvaise situation économique régnant dans ces Etats.



Illustration n° 2 Voyage périlleux (source: ONUDC)

3.1.1 L'influence du trafic de migrants sur la migration irrégulière et sur le nombre de requérants d'asile

Le recours toujours plus fréquent aux prestations de réseaux criminels de passeurs sur fond de renforcement de la politique migratoire en Europe a non seulement contribué à l'augmentation des prix de ces prestations mais encore à celle de leur qualité. En outre, les gains importants résultant de l'activité de passeurs incitent des personnes à offrir de tels services.

A l'instar des entrepreneurs sur le marché des services légaux, les passeurs clandestins tentent de vendre leurs prestations. Dans les pays d'origine et de transit, les groupes de passeurs recrutent souvent activement les migrants, que cela soit au moyen d'annonces dans les journaux, sur Internet, dans les agences de voyage ou dans certains lieux (camps de réfugiés, bazars, etc.). Les réseaux de passeurs fournissent diverses prestations au niveau de l'entrée et du séjour des migrants par la voie de l'asile, – de l'itinéraire au conseil juridique et soutien social dans le pays de destination en passant par la fourniture de documents de voyage et de moyens de preuve pour étayer le motif d'asile. Très souvent, les passeurs répandent de fausses informations sur le pays de destination, suscitent ainsi l'espoir d'une vie meilleure en Europe chez de nombreuses personnes et les convainquent de quitter leur pays d'origine.

Il ressort des témoignages des migrants clandestins que le trafic de migrants fonctionne selon les mécanismes classiques du marché: les prix du voyage sont fixés selon la distance à parcourir, la complexité (par ex. les papiers requis, les passages de frontières), le type de transport (voie aérienne, terrestre ou maritime) et la réputation de l'organisation⁶⁸. Plus le voyage est long et plus les dispositions d'entrée sont restrictives, plus les prix du passage illégal sont hauts. En payant plus cher, un trajet plus confortable et plus sûr est garanti: le voyage est effectué en avion et en voiture, les documents falsifiés sont de très bonne qualité et les

⁶⁸ Efonayi-Mäder, Denise und andere. Asyldestination Europa: eine Geographie der Asylbewegungen. Ibid., p. 91-92

requérants d'asile se voient si nécessaire fournir une histoire personnelle détaillée qui leur permettra d'étayer leur demande d'asile⁶⁹.

3.1.2 Conséquence du durcissement de la politique en matière d'asile et de migration

Au cours des dernières années, la question de la manière d'endiguer la migration et le nombre de requérants d'asile a souvent été débattue en Suisse⁷⁰. Afin de réduire l'attrait de la Suisse aux yeux des requérants d'asile, la majorité du Parlement⁷¹ s'est montrée favorable, en 2012, à un nouveau durcissement de la loi sur l'asile⁷² et notamment à la suppression des procédures d'asile dans les ambassades⁷³.

Une étude établie sur mandat de la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) en 2010 montre que les mesures de protection mises en place par un Etat dans le but de réduire l'immigration induisent des effets secondaires imprévus et peuvent compromettre l'objectif visé en augmentant la dépendance des migrants envers les réseaux criminels⁷⁴. De même, une étude du réseau de recherche "International Migration, Integration and Social Cohesion in Europe (IMISCOE)"⁷⁵ indique que d'une part les mesures prises pour endiguer la migration irrégulière et d'autre part le renforcement des contrôles contrant l'arrivée de migrants obligent pratiquement les migrants à recourir aux prestations de passeurs⁷⁶.

"In response to improved border control measures, the share of irregular migrants who resort to services provided by profit-seeking smugglers has significantly increased, which in turn has fostered the 'networkisation' and professionalism of migrant smugglers while driving up prices and profits allowing for more sophisticated operations, such as visa smuggling, that completely bypass border controls. Yet, the same developments have also contributed to establishing a low-cost segment of migrant smuggling where smugglers knowingly offer services that are more risky and often seriously endanger the health and lives of the smuggled migrants. As a result of this, the death toll has dramatically increased over the last years."⁷⁷

Selon l'expert des questions migratoires Friedrich Heckmann⁷⁸, l'interaction entre les autorités chargées d'agir contre la migration irrégulière et les passeurs clandestins tirant des profits de la migration irrégulière peut être comparée à une course contre la montre. Les passeurs sont constamment contraints d'adapter rapidement leurs processus aux nouvelles mesures prises par les autorités. Toute action visant à entraver la migration irrégulière, que ce soit sur le plan

⁶⁹ ODM. Illegale Migration – Für 60'000 Franken gibt es eine Garantieschleusung. 2004. P. 5-6 (n'existe qu'en allemand)

⁷⁰ Cf. annexes I-II. (ODM, Statistique en matière d'asile 2013. Répartition par années et par nations)

⁷¹ <http://www.parlament.ch/f/sessionen/sitzung-in-kuerze/rueckblick-sda-archiv/sommersession-2012/Pages/default.aspx>

⁷² Loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi) (RS 142.31)

⁷³ Modification de la loi sur l'asile du 28 septembre 2012: www.admin.ch/opc/fr/official-compilation/2012/5359.pdf. Jusqu'en 2012, la loi sur l'asile (anciens art. 19, al. 1, et art. 20 LAsi) permettait de déposer des demande d'aile dans les représentations suisses à l'étranger.

⁷⁴ CFM. Visage des sans-papiers en Suisse. Ibid., p. 17

⁷⁵ International Migration, Integration and Social Cohesion (IMISCOE) est un réseau de recherche composé de 29 institutions partenaires, dont le SFM de Neuchâtel. L'étude mentionnée a été réalisée par cinq institutions partenaires dans le cadre du projet de recherche européen "Human Smuggling and Trafficking in Migrants. Types, Origins and Dynamics in a Comparative and Interdisciplinary Perspective" mené entre 2001 et 2007.

⁷⁶ Heckmann, Friedrich. Towards a Better Understanding of Human Smuggling. IMISCOE Policy Brief 5. Amsterdam: IMISCOE. 2007. P. 7

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Friedrich Heckmann est directeur du Forum européen pour l'étude des migrations à l'Université de Bamberg.

technique, juridique ou administratif, oblige les passeurs à réagir. Ils peuvent ainsi modifier un itinéraire, trouver une nouvelle stratégie de corruption, optimiser techniquement la falsification des documents ou encore professionnaliser et spécialiser les réseaux⁷⁹.

Afin d'agir efficacement contre le trafic de migrants, l'ONUSC recommande aux Etats parties⁸⁰ de prendre des mesures complètes agissant tant au niveau de l'offre qu'à celui de la demande. Les mesures de portée nationale comme le renforcement des contrôles aux frontières permettent certes de dévier temporairement les itinéraires des réseaux clandestins mais ne parviennent pas à les démanteler. Comme nous l'avons déjà décrit dans le présent chapitre, de telles mesures ne font que renforcer la demande envers les prestations des réseaux de passeurs⁸¹. Les stratégies visant à entraver la migration irrégulière et la lutte contre le trafic de migrants devraient donc être interétatiques et s'accompagner de la coopération renforcée des autorités dans les pays d'origine, de transit et de destination⁸².

A long terme, la migration irrégulière et le trafic de migrants ne peuvent être endigués que lorsque les différences du niveau de vie entre les Etats d'origine et de destination seront réduites. L'ONUSC enjoint les Etats signataires à se pencher sur les causes véritables de la migration irrégulière pour réduire à long terme la demande en prestations de passeurs clandestins⁸³. Selon le protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants, chaque Etat partie promeut ou renforce ...

"[...] des programmes de développement et une coopération aux niveaux national, régional et international, en tenant compte des réalités socioéconomiques des migrations, et en accordant une attention particulière aux zones économiquement et socialement défavorisées, afin de s'attaquer aux causes socioéconomiques profondes du trafic illicite de migrants, telles que la pauvreté et le sous-développement."⁸⁴

3.2 Liens possibles entre le trafic de migrants et les sans-papiers

Par sans-papiers, on entend les personnes qui vivent dans un Etat sans être titulaires d'une autorisation de séjour valable. Elles possèdent certes pour la plupart d'entre elles des documents d'identité mais n'ont pas d'autorisation relevant du droit des étrangers. Les personnes concernées peuvent, comme on peut le voir dans l'illustration n° 3⁸⁵, se retrouver dans une situation irrégulière de séjour pour diverses raisons.

Il est difficile d'estimer le nombre de sans-papiers se trouvant en Suisse car ils ne sont par définition pas enregistrés. Une étude réalisée sur mandat de l'ODM par l'Institut de recherche sociale pratique gfs estimait qu'il y avait 90 000 sans-papiers en 2004⁸⁶. Ce chiffre devrait cependant avoir fortement augmenté ces dernières années dans les régions urbaines de

⁷⁹ Heckmann, Friedrich. Towards a Better Understanding of Human Smuggling. Ibid., p. 6

⁸⁰ Etats parties du protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants

⁸¹ ONUSC. Too kit to Combat Smuggling of Migrants. Tool 9: Prevention of the Smuggling of Migrants. 2010. P. 5-6

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Art. 15, al. 3, du protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants

⁸⁵ CFM. Visage des sans-papiers en Suisse. Ibid., p. 25

⁸⁶ Ibid., p. 3. Cf. aussi le communiqué de presse de l'ODM du 26 avril 2005. <https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/aktuell/news/2005/2006-04-26.html>

Suisse⁸⁷. Selon les estimations des milieux activistes, ce chiffre avoisinerait même les 300 000 personnes⁸⁸.

La plupart des sans-papiers sont à la recherche d'un travail et de meilleures conditions de vie; ils sont arrivés en Suisse de manière légale ou illégale et exercent souvent une activité lucrative⁸⁹. Ils travaillent surtout dans des secteurs professionnels astreignants dont les besoins en personnel ne sont pas entièrement couverts par des Suisses, des citoyens de l'UE ou des ressortissants d'Etats tiers disposant d'un droit de séjour⁹⁰ et dans lesquels les travailleurs risquent d'être exploités. Il s'agit en particulier des branches telles que l'économie domestique⁹¹, la restauration, la construction, l'agriculture et la prostitution. En l'absence d'autorisation de séjour et de travail et donc dans la peur d'être renvoyés, les sans-papiers risquent tout particulièrement d'être exploités professionnellement. Ils travaillent pour la plupart sur la base de contrats précaires, pour de faibles salaires et selon de lourds horaires hebdomadaires⁹².

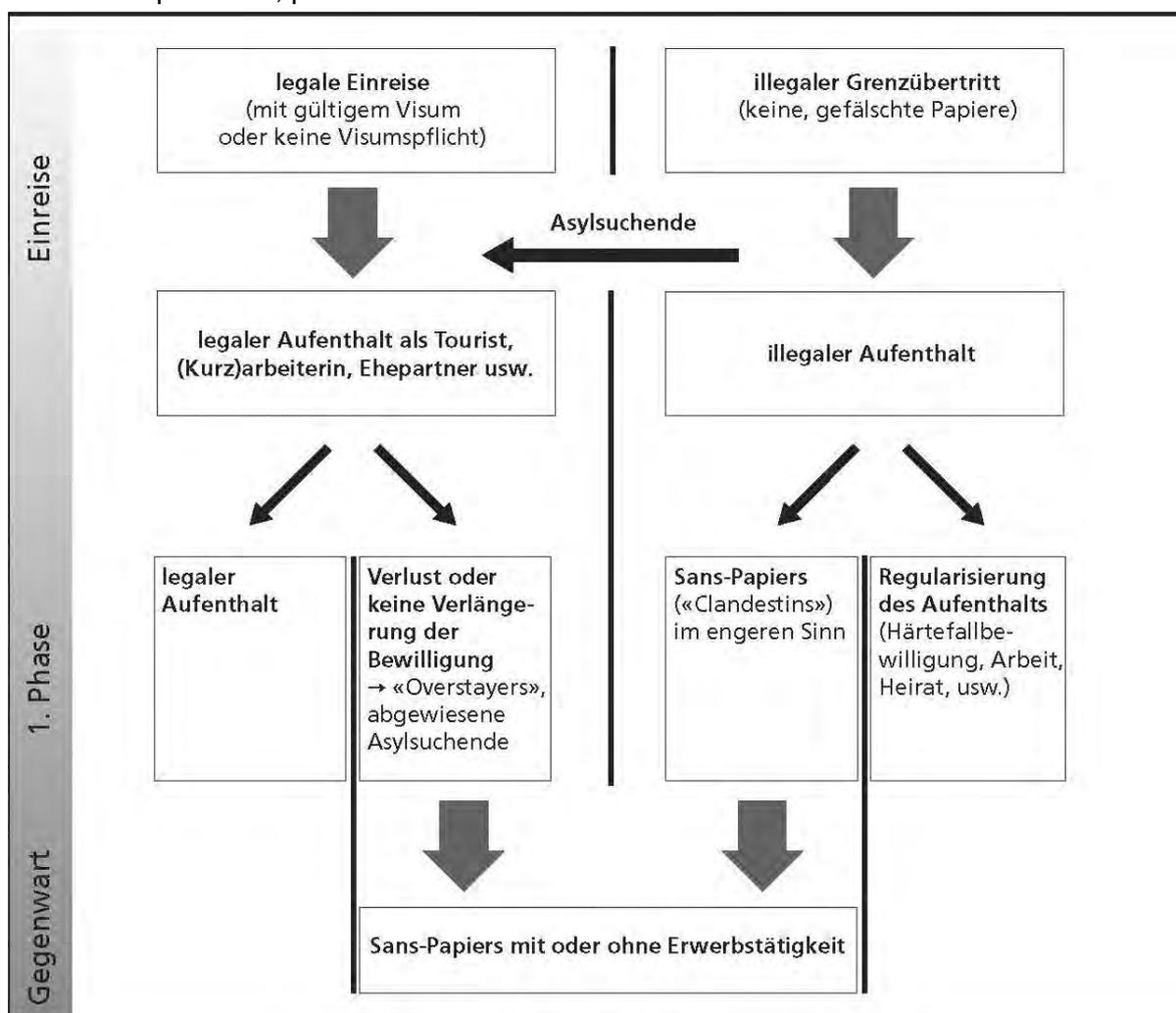


Illustration n° 3 Entrée et étapes du séjour des processus de migrations irrégulières (source: CFM, 2010)

⁸⁷ www.sans-papiers.ch/index.php?id=131 (31.08.2012)

⁸⁸ gfs.bern. Sans-papiers en Suisse: c'est le marché de l'emploi qui est déterminant, non pas la politique d'asile. Rapport final sur mandat de l'Office fédéral des migrations. Berne. Février 2005. P. 9. CFM. Visage des sans-papiers en Suisse. Ibid., p. 6 et 28

⁸⁹ CFM. Les sans-papiers en Suisse – Recommandations de la Commission fédérale pour les questions de migration. Berne. 2011. P. 10

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Selon l'étude de la CFM "Visage des sans-papiers en Suisse", le nombre de femmes sans-papiers est actuellement en légère augmentation dans le secteur des travaux domestiques et des soins à la personne en raison de la demande croissante.

⁹² gfs.bern. Sans-papiers en Suisse: c'est le marché de l'emploi qui est déterminant, non pas la politique d'asile. Ibid., p. 3

Les sans-papiers forment un groupe hétérogène, leurs profils et leurs parcours pouvant être très différents. Pour cette raison et du fait que nous ne disposons que de peu d'informations relatives aux personnes se trouvant en situation de séjour irrégulier, il n'est pas possible de prouver s'il existe un lien entre le trafic de migrants et le nombre de sans-papiers se trouvant en Suisse. Pour une analyse plus fine, il faut comparer la situation des sans-papiers sans lien avec le domaine de l'asile (chap. 3.2.1) à celle des sans-papiers relevant du domaine de l'asile (chap. 3.2.2)⁹³.

3.2.1 Sans-papiers ne relevant pas du domaine de l'asile

Selon une étude réalisée en 2010 sur mandat de la CFM⁹⁴, l'Amérique du Sud est la région d'où proviennent le plus grand nombre de sans-papiers présents en Suisse⁹⁵. Une analyse effectuée en 2004 par l'Institut gfs était déjà arrivée à la même conclusion⁹⁶. Selon ces deux études, la migration en provenance d'Amérique latine est plutôt féminine⁹⁷. La plupart des sans-papiers originaires de cette région s'étaient rendus régulièrement en Suisse – en tant que touristes, artistes, au titre du regroupement familial ou en vertu d'une autorisation de séjour espagnole ou italienne⁹⁸ obtenue dans le cadre d'une action de régularisation collective⁹⁹¹⁰⁰. Une fois le délai de l'autorisation écoulé ou en cas de renvoi, ils sont restés en Suisse et sont devenus des "overstayers". Les migrants en provenance de certains Etats requérant un visa constituent une exception à ce phénomène. Ayant des difficultés à obtenir un visa, ils entrent déjà illégalement dans le pays; il s'agit notamment des ressortissants de République dominicaine et de Cuba. Selon la police, ces personnes passent généralement par des réseaux clandestins transitant par la Turquie ou les Etats balkaniques pour arriver dans l'espace Schengen¹⁰¹.

Pour la plupart des sans-papiers originaires d'Amérique latine, la présence de membres de la famille et d'amis déjà établis en Suisse et l'aide de la communauté sud-américaine locale ont contribué à faciliter le séjour illégal de ces sans-papiers leur en mettant par exemple leur propre logement à disposition et/ou en recherchant pour eux un logement et une source de revenu. Les réseaux d'immigration clandestins agissant par métier n'exercent par conséquent

⁹³ Cf. CFM. Visage des sans-papiers en Suisse. Ibid., p. 31

⁹⁴ CFM. Visage des sans-papiers en Suisse. Ibid., p. 29

⁹⁵ Les sans-papiers peuvent également être d'origine des Balkans, de Turquie et du Moyen-Orient, où la part des hommes est bien plus grande que chez les sans-papiers venant d'Amérique du Sud.

⁹⁶ gfs.bern. Sans-papiers en Suisse: c'est le marché de l'emploi qui est déterminant, non pas la politique d'asile. Ibid., p. 37. Il ressort de l'étude de l'Institut gfs qu'au moment de l'enquête (menée dans six cantons), le plus grand groupe des sans-papiers présents dans les quatre cantons les plus urbains était constitué de Sud-Américains, tandis que dans les deux autres cantons, c'étaient les sans-papiers en provenance des Balkans qui étaient les plus nombreux. Il était frappant de constater que parmi les sans-papiers d'Amérique latine, les femmes étaient largement majoritaires et que les hommes constituaient la plus grande part des sans-papiers en provenance des Balkans.

⁹⁷ CFM. Visage des sans-papiers en Suisse. Ibid., p. 29; gfs.bern. Sans-papiers en Suisse: c'est le marché de l'emploi qui est déterminant, non pas la politique d'asile. Ibid., p. 37

⁹⁸ L'accord sur la libre circulation des personnes ne s'applique (à quelques exceptions près) qu'aux ressortissants de l'UE et de l'AELE et non aux ressortissants d'Etats tiers qui possèdent un titre de séjour d'un Etat de l'UE ou de l'AELE. Cf.

<https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/arbeits/faq.html>

⁹⁹ Espagne: 2001, 2005; Italie: 2002. A relever en particulier l'amnistie lancée en 2005 par le gouvernement espagnol ("proceso de normalización de trabajadores extranjeros"). Cette mesure de régularisation a notamment permis à de nombreux sans-papiers équatoriens de légaliser leur statut de séjour. En 1999, l'Equateur a connu une grave crise économique suite à laquelle le dollar a remplacé la devise nationale. Suite à cela, un grand nombre d'Equatoriens ont émigré en Espagne au moyen d'un visa de touriste afin d'y rechercher du travail.

¹⁰⁰ Selon une étude (Baldwin, Martin / Kraler, Edwards. Regularisations in Europe – Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU. 2009), les régularisations sont certes susceptibles d'encourager la mobilité des sans-papiers en UE. Il n'est toutefois pas possible de démontrer de manière empirique la force d'attraction et l'augmentation généralisée des déplacements de sans-papiers en direction de l'Europe.

¹⁰¹ Information de la PJF

qu'une influence marginale sur le nombre de sans-papiers originaires d'Amérique latine se trouvant en Suisse.

Selon certains experts, les anciens saisonniers originaires des Balkans constituent un autre groupe important de sans-papiers ne relevant pas du domaine de l'asile. On suppose que de nombreuses personnes n'ayant plus obtenu le statut de saisonnier suite à l'introduction du modèle des trois cercles au début des années 90 ne sont pas rentrées dans les Balkans et se sont intégrées en Suisse¹⁰². Les relations sociales au sein de la diaspora ont certainement favorisé le séjour irrégulier en Suisse et non les services de passeurs illégaux.

Néanmoins, il y a également des sans-papiers ne relevant pas de l'asile qui ont eu ou qui ont actuellement recours aux prestations de passeurs illégaux. Selon la police, un nombre particulièrement important de ressortissants kosovars sont entrés en Suisse depuis 2012/2013¹⁰³, avant de disparaître dans la nature. La plupart du temps, les passeurs fournissent aux migrants des documents d'identité falsifiés qu'ils utilisent non seulement pour entrer dans l'espace Schengen mais aussi pour obtenir un titre de séjour en Suisse.

3.2.2 Sans-papiers relevant du domaine de l'asile

Comme nous l'avons déjà exposé au chap. 3.1, presque tous les requérants d'asile ont recouru aux prestations de passeurs clandestins au moins durant une étape de leur voyage¹⁰⁴. Lorsqu'une demande d'asile est déposée en Suisse, l'ODM décide dans le cadre de la procédure d'asile si la personne a le droit de rester en Suisse. Si la demande est rejetée et qu'on constate que le requérant pourrait revenir, les autorités compétentes ordonnent le renvoi de la personne hors de Suisse. Le rejet de la demande d'asile et la décision de renvoi n'entraînent pas toujours le départ du migrant. La personne décide souvent de rester sans se faire remarquer ou de partir dans un autre pays. Plus de 30 % des rapatriements prévus par voie aérienne échouent car les personnes sont introuvables au moment du départ¹⁰⁵. La statistique en matière d'asile 2013 fait figurer 6821 personnes dans la catégorie "Départs non contrôlés", qui compte également des personnes qui ne quittent pas la Suisse et dont on perd la trace (sans-papiers) et d'autres qui retournent dans leur pays ou dans un Etat tiers sans en avertir les autorités suisses¹⁰⁶.

Les experts de la migration sont d'accord pour dire que la proportion des requérants déboutés dont on a perdu la trace a fortement augmenté ces dernières années parmi les sans-papiers présents en Suisse¹⁰⁷. Si l'on considère la hausse des demandes d'asile des années 2011 et 2012, le nombre élevé de demandes en 2013¹⁰⁸ et le taux moyen de reconnaissance des demandes d'asile de quelque 16 % (2011–2013)^{109 110}, on peut s'attendre à ce que la part des requérants d'asile déboutés qui disparaîtront dans la nature continuera à augmenter parmi les

¹⁰² CFM. Visage des sans-papiers en Suisse. Ibid., p. 30

¹⁰³ Cf. chap. 6.1

¹⁰⁴ Efonayi-Mäder, Denise und andere. Asyldestination Europa: eine Geographie der Asy bewegungen. Ibid., p. 90-91

¹⁰⁵ NZZ am Sonntag. Unauffindbare Asylsuchende – Tausende Ausschaffungen scheitern. 2 décembre 2012. www.nzz.ch/aktuell/schweiz/tausende-ausschaffungen-scheitern-abgewiesene-asylsuchende-sind-unauffindbar--bund-muss-fluege-absagen-1.17863891

¹⁰⁶ ODM. Statistique en matière d'asile 2013. P. 8

¹⁰⁷ CFM. Visage des sans-papiers en Suisse. Ibid., p. 6 et 26. Selon les spécialistes, les sans-papiers ne relevant pas de l'asile sont toutefois toujours plus nombreux que les sans-papiers relevant du domaine de l'asile.

¹⁰⁸ 2011: 22 551 (+45 % par rapport à 2010); 2012: 28 631 (+27 % par rapport à 2011); 2013: 21 465 (-25,0 % par rapport à 2012)

¹⁰⁹ ODM. Statistique en matière d'asile 2011-2013. 2011: 21,0 %; 2012: 11,7 %; 2013: 15,4 %

¹¹⁰ De nombreux requérants d'asile n'ont certes pas obtenu le statut de réfugiés mais ont néanmoins pu séjourner légalement en Suisse car il ne leur était pas possible de rentrer dans leur pays au moment fixé pour le départ.

sans-papiers et que le nombre de sans-papiers vivant en Suisse connaîtra une hausse¹¹¹. L'activité des réseaux criminels de passeurs n'a par conséquent pas d'influence sur le nombre de requérants (cf. chap. 3.1) mais influence indirectement le nombre de sans-papiers relevant du domaine de l'asile.

4 Modes opératoires des passeurs

Les prestations des passeurs sont très diverses: il y a des itinéraires directs ou par étapes, de luxe ou bon marché, par voie aérienne, terrestre ou maritime, en véhicule par les postes frontière officiels au moyen de documents falsifiés ou à pied par la frontière verte. Les coûts peuvent aller de plusieurs centaines à plusieurs milliers de francs suisses. Les variantes les plus chères sont normalement les moins astreignantes et les moins dangereuses.

Les chap. 4.1 à 4.6 décrivent les modes opératoires du trafic organisé de migrants qui présentent un lien avec la Suisse:

- falsification de documents
- passages par la frontière verte
- passages en véhicules
- passages par la voie aérienne
- entrée et séjour en trompant les autorités
- traite d'êtres humains et exploitation faisant suite au trafic de migrants

Les réseaux de passeurs sont particulièrement flexibles et mobiles car ils sont contraints d'adapter leurs modes opératoires en raison de l'amélioration des contrôles aux frontières, du renforcement de la coopération internationale des autorités de poursuite pénale ou pour d'autres motifs encore. Cela a toutefois lieu au prix de la sécurité des migrants¹¹². Les passages bon marché et les trajets sur une longue distance sont particulièrement risqués, notamment pour les personnes vulnérables comme les femmes et les enfants, et ont déjà coûté la vie à de nombreux migrants. Selon le réseau Migreurop, au moins 16 250 migrants sont morts aux frontières extérieures de l'Europe ces vingt dernières années, que ce soit noyés, étouffés, de faim, de froid ou par suicide¹¹³. Les médias rapportent régulièrement de tels cas:

"Plus de 300 personnes sont mortes devant l'île italienne de Lampedusa lorsque leur embarcation a fait naufrage. La police italienne a appréhendé l'un des passeurs."¹¹⁴

"Une embarcation transportant une centaine de personnes a coulé alors qu'elle se trouvait devant la côte turque. Au moins 58 sont mortes, dont des dizaines d'enfant. Plusieurs des migrants illégaux étaient enfermés sous le pont. Les migrants avaient fait appel à des passeurs pour se rendre en Europe."¹¹⁵

¹¹¹ Si l'on part du principe qu'il n'y aura pas de grands changements au niveau de la politique au sujet des sans-papiers en Suisse (par ex. régularisation).

¹¹² ONUDC. www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/smuggling-of-migrants.html?ref=menuaside

¹¹³ Tages Woche. Fünf Menschen sterben pro Tag an Europas Aussengrenzen. 8 novembre 2012. www.tageswoche.ch/de/2012_44/international/479345/fuenf-menschen-sterben-pro-tag-an-europas-aussengrenzen.htm

¹¹⁴ Tagesanzeiger. Hier wird einer der Schlepper von Lampedusa festgenommen. 8 novembre 2013. www.tagesanzeiger.ch/pa-norama/vermischtes/Hier-wird-einer-der-Schlepper-von-Lampedusa-festgenommen/story/13488206

¹¹⁵ Spiegel Online. Flüchtlingsdrama – 58 Tote bei Bootsunglück vor der Türkei. 6 septembre 2012. www.spiegel.de/pa-norama/tuerkei-dutzende-menschen-sterben-bei-bootsunglueck-vor-westkueste-a-854288.html

Le trafic de migrants favorise la corruption et renforce les structures de la criminalité organisée: qu'il s'agisse d'un visa obtenu frauduleusement ou qu'un fonctionnaire omette volontairement de signaler une entrée illégale, le passage illégal de la frontière est fortement facilité par certains actes ou par l'inaction d'autorités corrompues. Ainsi, les réseaux de passeurs corrompent très souvent les membres des autorités des migrations, de police ou de surveillance des frontières ou du personnel d'ambassade dans les Etats d'origine, de transit ou de destination des migrants. Dans les Etats où ces autorités susmentionnées sont mal rémunérées, le risque est plus grand de coopérer avec de tels réseaux criminels.

4.1 Falsification de documents

La dissimulation de l'identité des personnes à faire passer joue un rôle important dans le trafic de migrants si bien que le passage se fait la plupart du temps avec des documents d'identité falsifiés ou sans documents d'identité. La falsification de documents est un mode opératoire de plus en plus utilisé. Elle donne en effet au passage l'apparence de la légalité envers les autorités, ce qui permet aux migrants d'entrer plus facilement dans le pays de destination et/ou de se procurer un titre de séjour une fois arrivés à destination. Comme nous l'avons déjà dit au chap. 2.3.2, les faux dans les certificats constituent une infraction conformément à l'art. 252 CP pour laquelle la loi prévoit une peine privative de liberté de trois ans au plus ou une peine pécuniaire.

4.1.1 Définition

Le protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants définit à l'art. 3, let. c) le "document de voyage ou d'identité frauduleux" comme un document

- *"qui a été contrefait ou modifié de manière substantielle par quiconque autre qu'une personne ou une autorité légalement habilitée à établir ou à délivrer le document de voyage ou d'identité au nom d'un Etat, ..."*

Il s'agit donc de distinguer les notions suivantes:

- en cas de contrefaçon, tant le document que les informations qu'il contient sont faux. Il s'agit d'une tentative de créer de toute pièce un document original en utilisant du matériel aussi semblable que possible à l'original, dont la structure a été précédemment analysée en détail. En raison du travail qu'elles requièrent (ajout d'éléments de sécurité, etc.), les contrefaçons totales sont souvent produites en série¹¹⁶;
- en cas de falsification du contenu, il s'agit d'un document original dont certaines données ont été modifiées (par ex. remplacement de photo, suppression d'informations officielles);
- en cas de document volé en blanc, un document véritable comportant tous ses éléments de sécurité est utilisé mais les informations qu'il contient sont falsifiées;
- les documents fantaisie n'ont rien d'un document d'identification ou de légitimation (par ex. "World Pass")¹¹⁷.

¹¹⁶ <http://de.wikipedia.org/wiki/Ausweisf%C3%A4lschung>

¹¹⁷ www.bnlawyers.ch/2012/07/urkundendelikte-und-forensisches-urkundenlabor-1827

- ... *"qui a été délivré ou obtenu de manière irrégulière moyennant fausse déclaration, corruption ou contrainte, ou de toute autre manière illégale,"...*

Dans ce cas, les migrants, surtout dans les pays d'origine et de transit, tentent d'obtenir des documents d'identité véritables et des visas par la corruption, en remplissant des formulaires de demande de manière incorrecte ou en présentant des documents falsifiés. Il arrive souvent que d'autres documents soient falsifiés afin d'obtenir des documents originaux de plus grande valeur. Par exemple, on présente des actes de naissance falsifiés aux autorités afin de recevoir un document de voyage authentique¹¹⁸. De cette manière, de nouvelles identités peuvent être acquises au moyen de documents volés ou falsifiés.

- ... *"qui est utilisé par une personne autre que le titulaire légitime;"*

Les personnes utilisant les documents d'identité ou de voyage authentiques de tiers à des fins abusives sont qualifiés d'imposteurs. Le tiers, donc le titulaire légitime du document original, a vendu illégalement ce dernier ou l'a prêté à l'imposteur. L'imposteur ressemble souvent fortement à la personne dont la photo figure dans le document. Une fois que l'imposteur n'a plus besoin du document, son complice en déclare la perte ou le vol. Il peut également arriver que le document ait véritablement été volé.

4.1.2 Tendances d'évolution

Selon Europol, la demande de documents falsifiés a fortement augmenté ces dernières années¹¹⁹. La PJF a fait le même constat. L'agence européenne pour la sécurité des frontières Frontex¹²⁰ fait également part dans sa publication "Annual Risk Analysis 2013" du fait que les migrants irréguliers sont toujours plus nombreux à tenter d'entrer dans l'UE au moyen de documents falsifiés¹²¹.

Les experts s'accordent pour dire que les migrants tentant d'entrer illégalement dans l'espace Schengen se servent pour cela toujours plus fréquemment de documents falsifiés et que la qualité de ces falsifications a atteint un haut niveau, qui continue à augmenter¹²². Comme le montrent les données relevées par le Cgfr entre 2009 et 2013 sur les documents falsifiés saisis (cf. illustration n° 4), le nombre de constatations n'a pas augmenté régulièrement depuis 2009, il a même commencé par diminuer. C'est seulement en 2012 et en 2013 que le Cgfr a remarqué une augmentation des saisies de documents falsifiés. Ce constat n'impliquait toutefois pas que le mode opératoire mentionné ait moins été utilisé en 2010 et 2011. Il convient d'interpréter avec prudence les changements des données statistiques par rapport à l'année précédente: d'une part, le recul du nombre de falsifications de documents constaté (ou des entrées et des séjours illégaux) peut refléter une réelle baisse du nombre de documents falsifiés en circulation (ou celle des flux migratoires); ce recul peut d'autre part aussi indiquer que la qualité des falsifications s'est améliorée et qu'il est donc plus difficile de les déceler (ou que les passeurs sont devenus plus habiles, avec pour conséquence que l'on a moins constaté d'entrées et de séjours illégaux). Si moins de falsifications et d'entrées et de séjours illégaux ont été constatés, cela peut aussi signifier que les autorités ne consacrent pas suffisamment de moyens financiers et de personnel à la lutte contre le trafic de migrants. Par conséquent, les

¹¹⁸ Frontex. Annual Risk Analysis 2012

¹¹⁹ Europol. Main Routes for People Smuggling into the EU 2012. Intelligence Notification 497. Février 2012

¹²⁰ Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne

¹²¹ Frontex. Annual Risk Analysis 2013. P. 38

¹²² Informations d'Europol et de Frontex

statistiques concernant les falsifications de documents ou les entrées et les séjours illégaux ne peuvent pas être clairement interprétées et doivent être considérées en relation avec d'autres données (par ex. statistique en matière d'asile, informations sur la qualité et les caractéristiques de falsification des documents).

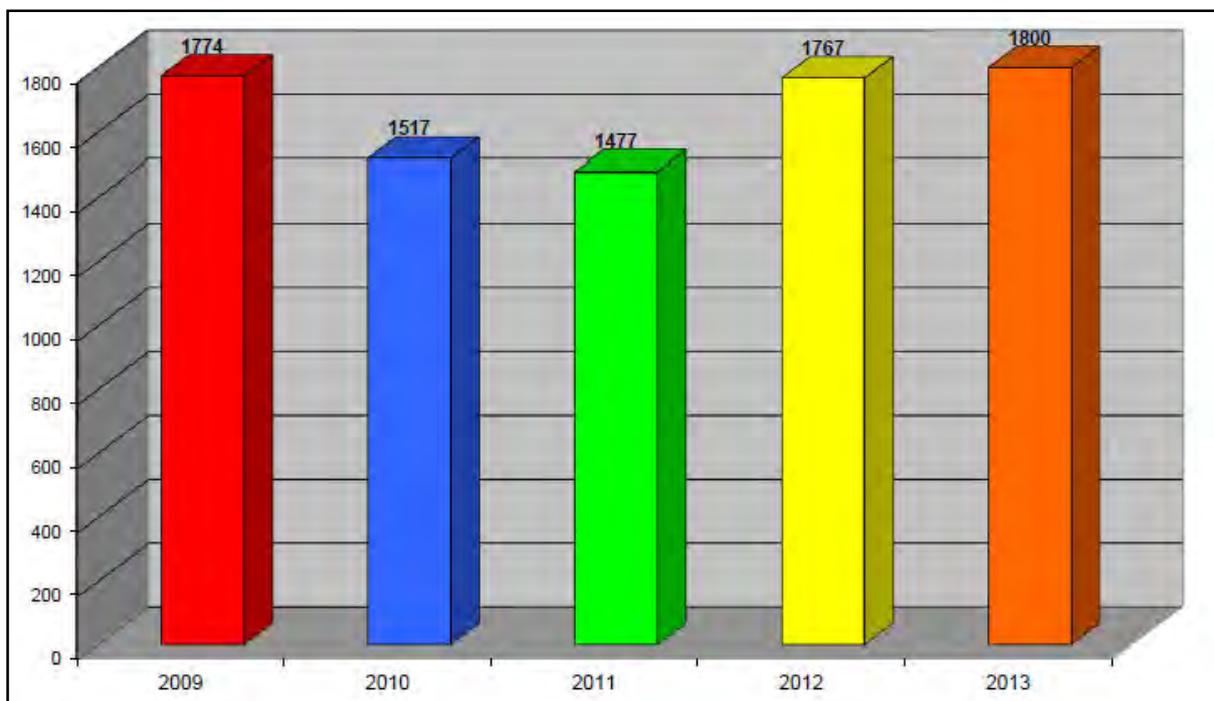


Illustration n° 4 Documents falsifiés saisis de 2009 à 2013 (source: Cgfr)

Dans le graphique suivant établi par le Cgfr (illustration n° 5), on remarque que les documents falsifiés saisis entre 2009 et 2013 étaient essentiellement des contrefaçons. Comme nous l'avons déjà dit, la fabrication de contrefaçons demande beaucoup de travail, de sorte qu'elles sont produites en série et non pas à l'unité. Par conséquent, il y a plus de contrefaçons en circulation que de falsifications de contenu ou de documents en blanc falsifiés:

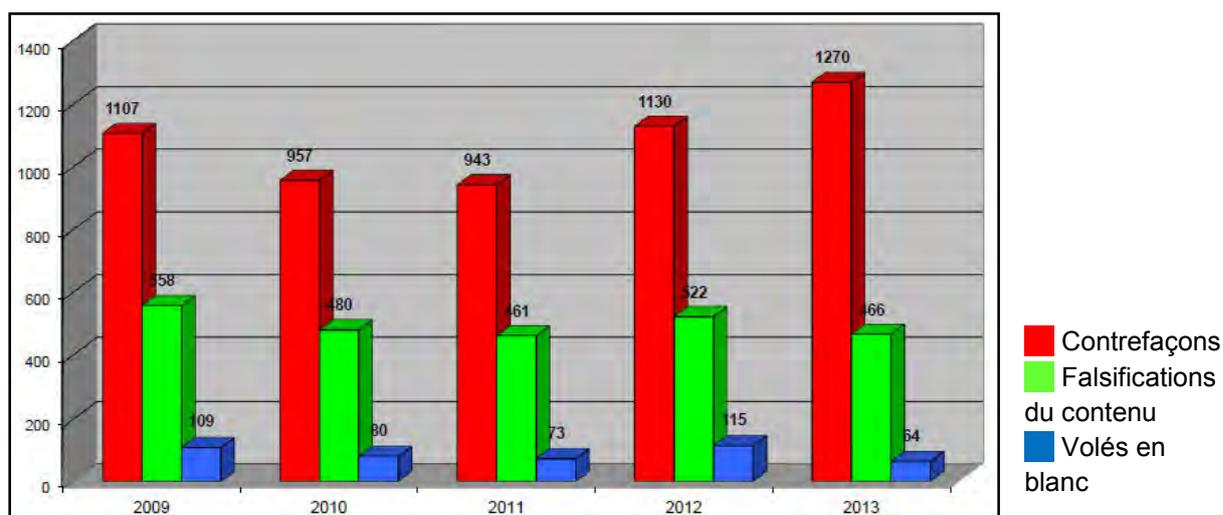


Illustration n° 5 Types de falsifications (source: Cgfr)

Les deux graphiques ci-dessus ne livrent aucune information sur les documents utilisés frauduleusement (impostures) constatés par le Cgfr entre 2009 et 2013¹²³.

Outre le Cgfr, la police constate elle aussi chaque année de nombreux cas de falsifications de documents dans les cantons. En 2013, les autorités policières cantonales ont signalé 1618 cas, contre 1413 l'année précédente. Ainsi, 3418 falsifications de documents ont été constatées en Suisse en 2013; en 2012, elles étaient au nombre de 3180¹²⁴.

Selon la police, les documents suivants sont falsifiés particulièrement souvent à des fins d'entrée ou de séjour illégaux en Suisse: a) autorisations de séjour suisses (B et C) en format papier ou de carte de crédit, b) cartes d'identité et passeports d'Italie, de Bulgarie, de Belgique, de Grèce et du Portugal ("Chinois de Macao")¹²⁵, c) autorisations de séjour d'Italie et d'Espagne. Selon la police, la majorité des documents falsifiés sont produits au Kosovo¹²⁶, en Bulgarie, en Macédoine, en Russie et en Ukraine. Suivant les moyens financiers des personnes désirant migrer, ce n'est pas un seul document qui est produit, mais tout un set; ce dernier comprend par exemple un passeport, une carte d'identité, une carte de caisse-maladie et une carte de crédit établis dans le même pays¹²⁷.



Illustration n° 6 Set finlandais de documents falsifiés (source: PJF)

Les diverses mesures prises par les autorités pour endiguer la migration irrégulière ont notamment eu pour conséquence ces dernières années que les réseaux de passeurs ont perfectionné leurs techniques et coopèrent davantage. Suite à l'introduction de documents de voyage et d'identité de bonne qualité dans de nombreux Etats, la qualité des falsifications a elle aussi progressivement augmenté.

¹²³ Nombre de documents utilisés frauduleusement entre 2009 et 2013 (chiffres indiqués par le Cgfr):

2009: 170; 2010: 205; 2011: 205; 2012: 213; 2013: 257

¹²⁴ AFD. Rapport annuel falsifications de documents du corps des gardes-frontière 2013

¹²⁵ En juin 2013, les autorités policières de neuf cantons ont mené une opération coordonnée par fedpol contre un réseau de passeurs chinois soupçonnés d'avoir fait entrer illégalement en Suisse des ressortissants chinois au moyen de contrefaçons de documents portugais (produits à Macao). Cf. chap. 6.3

¹²⁶ Cf. exemple à la p. 36

¹²⁷ Informations de la PJF

"As modern documents require increasingly sophisticated and expensive techniques to produce quality forgeries, document fraudsters progressively need closer and stronger links to organized crime groups, which also increases their profits."¹²⁸

Il est aussi possible de se procurer des documents falsifiés ou volés dans la partie cachée d'Internet, inaccessible à partir d'un moteur de recherche normal.

¹²⁸ Frontex. Annual Risk Analysis 2013. P. 37

Exemple présentant le démantèlement d'ateliers de falsification au Kosovo en lien avec la Suisse¹²⁹

En juillet 2012, suite à de longues enquêtes, la police kosovare des frontières a porté un coup dur au trafic organisé de migrants et aux auteurs de faux documents. En plusieurs localités et au même moment, la police a arrêté des personnes et mené des perquisitions, ce qui a permis de saisir des documents de voyage falsifiés de divers Etats Schengen, des cartes de caisses-maladie et de crédit, des diplômes universitaires, des permis de circulation, des documents originaux volés et du matériel de traitement. Le groupe criminel en cause fabriquait des documents de différents degrés de qualité et de prix. Ces documents étaient utilisés pour faciliter l'entrée dans l'espace Schengen, l'obtention frauduleuse de permis de séjour ou la dissimulation de l'identité de personnes déjà condamnées par la justice. Les criminels menaient leurs activités dans plusieurs pays dans lesquels ils disposaient de circuits de distribution largement établis. Comme le montre l'évaluation des supports saisis, la Suisse est concernée à plusieurs chefs: a) le groupe criminel a falsifié des autorisations de séjour, des cartes d'identité et des permis de circulation suisses, b) la Suisse a joué un rôle important comme pays de destination du trafic de migrants, c) on a identifié des connexions avec des intermédiaires en Suisse alémanique et en Suisse romande et d) ce groupe était également actif dans le vol de voitures et le brigandage, infractions qu'il commettait entre autres sur le territoire suisse.



Illustration n° 7 Documents falsifiés et documents authentiques volés saisis lors des perquisitions menées au Kosovo (source: PJF)

Le démantèlement d'ateliers de falsification au Kosovo renforce l'idée que la falsification de documents devient de plus en plus importante. Dans le cadre de plusieurs procédures d'enquête, il est d'une part apparu que les passeurs agissent durant des années et qu'ils mettent de grandes quantités de documents falsifiés en circulation et, d'autre part, qu'ils ont le plus souvent des liens avec d'autres activités criminelles.

¹²⁹ Informations de la PJF

Exemple présentant la falsification de visas Schengen établis en Suisse¹³⁰

Au printemps 2012, en l'espace de deux mois environ, plus de dix personnes possédant des passeports nigériens munis de visas suisses falsifiés ont été interpellées. Les numéros de visas existaient réellement et ont été établis par la représentation suisse à Abuja – toutefois pour d'autres personnes. Les titulaires légaux étaient des représentants politiques de haut rang et des représentants élevés de l'administration qui avaient obtenu leur visa Schengen pour des visites officielles en Suisse. Après la découverte de ces faux visas, les titulaires légaux ont été convoqués à l'ambassade de Suisse afin d'y présenter leurs documents de voyage. On a constaté que les visas originaux se trouvaient toujours sur leurs passeports et que la période de validité des visas véritables ne correspondait pas à celle figurant sur les visas falsifiés. Presque toutes les personnes possédant un visa falsifié disposaient d'un billet d'avion d'Air France pour le trajet Nigeria – Paris – Genève ou Zurich. Quelques-unes des personnes concernées ont certes pu être interceptées lors de contrôles effectués par Checkpoint au Nigeria, mais la plupart d'entre elles ne l'ont été qu'à Paris – ce qui démontre la bonne qualité des falsifications. Depuis ces événements, les ressortissants nigériens disposant d'un visa Schengen suisse sont mieux contrôlés avant le décollage au Nigeria. Jusqu'à aujourd'hui, aucun autre cas de falsification de visas Schengen suisses n'a été constaté. Il est toutefois probable qu'entre-temps les groupes de passeurs responsables aient changé d'itinéraires et/ou de modes opératoires.



Illustration n° 8 Visas Schengen suisses falsifiés (source: PJF)

Suivant la qualité des documents, il peut être difficile pour les autorités douanières ou le personnel des services aériens de détecter les passeports ou les visas falsifiés. Le problème est que souvent les collaborateurs ne sont pas formés à reconnaître les falsifications de documents ou qu'en raison des coûts, il n'y a pas assez de personnel pour effectuer des contrôles efficaces sans entraîner des retards considérables dans les vols. Il est donc utile de faire intervenir des conseillers suisses en documents à même d'empêcher de tels abus avant le décollage à destination de la Suisse déjà ou de l'espace Schengen¹³¹.

¹³⁰ PJF. Visas Schengen suisses falsifiés. 29 mai 2012

¹³¹ Cf. chap. 4.4

4.2 Trafic par la frontière verte

Par frontière verte, on entend les tronçons de frontière reconnue au niveau international situés entre les postes-frontières autorisés. Cette notion recouvre aussi la frontière passant par les eaux intérieures ou le long de ces eaux. La frontière située sur un lac est quant à elle nommée "frontière bleue"¹³². Le fait de franchir la frontière verte à pied est la forme classique du trafic de migrants. A l'heure actuelle, les passeurs accompagnent toujours plus rarement les migrants lors du franchissement illégal de la frontière car cela constituerait un risque pour eux. Leurs activités consistent toujours davantage à falsifier des documents et à adopter des modes opératoires leur permettant d'agir en arrière-fond sans avoir besoin de passer la frontière verte.

Le fait de franchir la frontière verte à l'intérieur de l'espace Schengen a perdu de son importance depuis la suppression du contrôle systématique des personnes aux frontières intérieures¹³³. Néanmoins, une minorité de migrants irréguliers arrivent en Suisse par la frontière verte, souvent en provenance d'Italie. Les passeurs font descendre les migrants de leur véhicule du côté italien à proximité de la frontière verte et leur indiquent le chemin à suivre. Ils recommandent aux migrants de jeter leurs documents d'identité avant de franchir la frontière sous prétexte qu'ils ne sont plus nécessaires. Les passeurs donnent souvent à leurs "clients" de fausses informations sur leur personne afin qu'ils ne puissent être identifiés au cas où les migrants seraient interceptés et interrogés. Du côté suisse, un membre du réseau de passeurs connaissant la région accueille les migrants irréguliers et les accompagne parfois jusqu'au Centre d'enregistrement et de procédure¹³⁴.

"[...] Arrivés à proximité de la frontière verte [...], les passeurs font descendre les migrants en Italie – les migrants doivent encore passer par une ouverture faite dans une barrière grillagée pour entrer sur le territoire suisse. Soit les migrants arrivent au centre de Chiasso en empruntant un chemin pédestre, soit un autre passeur les attend du côté suisse. Les passeurs demandent près de 200 euros aux migrants pour les amener à la frontière."¹³⁵

Les passages de la frontière verte sont le plus souvent le mode opératoire choisi lorsqu'il existe une frontière entre un Etat non membre de Schengen et un Etat Schengen, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de franchir une frontière extérieure de Schengen. Dans ce cas, ce mode opératoire est plus sûr pour les passeurs que les passages de frontières en véhicules aux points officiels. Les passeurs observent les lieux au préalable pour savoir à quelle heure et à quel endroit le franchissement est le plus favorable et quand cet endroit est le plus difficile à contrôler par les autorités, puis ils amènent les migrants à proximité du lieu en question. Afin de ne pas s'exposer inutilement au risque d'être interceptés par la police, les passeurs ne franchissent le plus souvent pas la frontière. De l'autre côté de la frontière verte – donc déjà dans l'espace Schengen –, les migrants sont accueillis par des personnes qui vont les transporter dans l'Etat de destination.

¹³² http://de.wikipedia.org/wiki/Gr%C3%BCne_Grenze

¹³³ Les statistiques 2013 de l'office fédéral de la police judiciaire autrichien démontrent le fait suivant: on a comparé les moyens de transport d'une part des migrants irréguliers interceptés en Autriche et qui étaient partis de Hongrie (intra-Schengen) et, d'autre part, des migrants interceptés en Hongrie en provenance de Serbie (extra-Schengen). Il ressort clairement que la plupart des migrants interceptés en Autriche avaient fait le trajet dans un véhicule (essentiellement en camion ou en voiture) tandis que la plupart des migrants appréhendés en Hongrie avaient passé par la frontière verte.

¹³⁴ Informations fournies par les collaborateurs d'un centre de transit (sur la base d'informations tirées de conversations avec les requérants d'asile)

¹³⁵ Der Sonntag, N° 14. Die Flucht aus Tunesien endet in Chiasso. 10 avril 2011

Depuis un certain temps, la route "classique" des Balkans, qui passe notamment par la Macédoine, la Serbie et la Hongrie (Etat Schengen) est un itinéraire important de trafic de migrants en direction d'Europe de l'Ouest et du Nord¹³⁶. En direction de la Hongrie, le passage s'effectue le plus souvent par la frontière verte à proximité des villes de Subotica (Serbie) et de Szeged (Hongrie). Cette région est devenue la plaque tournante des réseaux de passeurs agissant au niveau international et le point de réunion des migrants irréguliers de nationalités les plus diverses. Après avoir franchi la frontière verte à pied et donc avoir pénétré dans l'espace Schengen, les migrants continuent leur route en direction des Etats Schengen du Nord et de l'Ouest en voiture ou en minibus. Suite au renforcement des contrôles dans la zone frontière serbo-hongroise et à celui de la coopération dans la lutte contre le trafic organisé de migrants sur la route des Balkans dans le cadre d'Europol (projet FIMATHU)¹³⁷ et suite à la modification de la loi sur l'asile en Hongrie au 1^{er} juillet 2013¹³⁸, on a constaté que d'autres itinéraires ont été privilégiés. Selon la police, les trafiquants utilisent toujours plus la frontière verte entre la Serbie et la Croatie¹³⁹ et poursuivent le trafic en direction des Etats Schengen que sont la Slovaquie, l'Italie et l'Autriche depuis cet endroit. Parfois, les migrants doivent d'abord franchir la frontière serbo-roumaine, puis passent en Roumanie par la frontière verte.

4.3 Transport en véhicule ou en train

Les passeurs utilisent plusieurs moyens de transport (routes et rail) dans les étapes de l'itinéraire des migrants par voie terrestre. Suivant le véhicule utilisé, les mesures préalables peuvent être différentes: le transport d'un grand groupe de personnes dans les espaces vides d'un camion requiert des préparatifs d'ordre logistique plus importants et une plus grande organisation de la part des passeurs que le déplacement d'un petit groupe en voiture, qui ne nécessite qu'une faible organisation à court terme.

4.3.1 Transport en voiture et en minibus

En Suisse, les petits groupes sont majoritairement transportés en voiture ou en minibus. Les migrants sont souvent de la même origine ethnique que le conducteur, qui dispose généralement d'un titre de séjour légal, voire même de la nationalité suisse ou celle d'un Etat de l'UE. Les migrants irréguliers sont cachés dans le coffre, dans le container des marchandises ou d'autres espaces vides, ou ne sont pas cachés. Dans ce dernier cas, le migrant possède un document falsifié ou dont le titulaire légitime est une autre personne.

Selon la police, les passages illégaux en voiture ou en minibus ont surtout lieu à la frontière intérieure avec l'Italie (Tessin), la France (région genevoise) et l'Autriche. L'entrée illégale en Suisse est souvent opérée dans ces régions car de nombreux migrants irréguliers sont conduits en Suisse par la route des Balkans passant par l'Autriche ou l'Italie, ou passent par l'Italie depuis la Grèce ou la Libye (voie maritime). Les itinéraires et les modes opératoires du trafic organisé de migrants peuvent toutefois changer très rapidement. En outre, les passeurs ne choisissent pas toujours le trajet le plus court et le plus rapide, mais le plus sûr.

¹³⁶ Cf. chap. 5.4

¹³⁷ Cf. chap. 7.3

¹³⁸ Europol. Increased Facilitation of Kosovar Irregular Migrants. La Haye, décembre 2013. La modification de la loi du 1^{er} juillet 2013 prévoit la possibilité de placer les requérants d'asile en détention pendant six mois au plus.

¹³⁹ La Croatie est certes un Etat de l'UE mais n'est pas un Etat Schengen.

Selon la police, de plus en plus de chauffeurs de taxi, voire même d'entreprises de taxi, sont impliqués dans le trafic de migrants. Sous couvert de leur travail, ils font passer les migrants irréguliers d'un Etat Schengen à l'autre. S'ils se font appréhender par la police, les chauffeurs de taxi arguent qu'ils ne savaient pas que les personnes qu'ils conduisaient séjournaient illégalement dans l'espace Schengen. Comme il est très difficile de livrer des preuves contre ces chauffeurs, ils sont rarement poursuivis pénalement. Selon la PJF, le recours au covoiturage par les groupes criminels actifs dans le trafic organisé de migrants est un nouveau mode opératoire. Divers sites Internet¹⁴⁰ indiquent les trajets disponibles et permettent aux conducteurs et aux passagers d'entrer rapidement en contact. Généralement, les passeurs prennent contact, via une centrale de covoiturage, avec des conducteurs qui ne se doutent de rien et leur proposent de prendre des migrants irréguliers en covoiturage. Les migrants ainsi transportés, qui sont présentés comme étant des amis ou des membres de la famille, doivent verser des montants élevés aux passeurs pour cette mise en contact.



Illustrations n° 9 - 12 Migrants dissimulés dans des minibus (source: police hongroise, Cgfr)

4.3.2 Transport en camion ou en car

Selon des autorités étrangères, le fait de cacher des migrants dans les espaces vides de grands véhicules, notamment des camions, est un mode opératoire souvent utilisé par les passeurs visant les pays européens. Selon les dernières informations, les autorités suisses n'ont toutefois constaté qu'un cas de transport de migrants irréguliers par camion¹⁴¹. Dans un deuxième cas, il y avait certes de clairs indices selon lesquels des personnes avaient séjourné

¹⁴⁰ Par ex. www.bessemitfahren.de ou www.mitfahrgelegenheit.ch

¹⁴¹ Ce cas a été constaté dans le cadre d'un contrôle de marchandises commerciales effectué à Chiasso par la douane civile en janvier 2014. Les deux migrants concernés étaient cachés entre les marchandises dans la zone de chargement (information fournie par le Cgfr).

un certain temps dans l'espace vide d'un camion; il a toutefois été impossible de déterminer où et quand ces personnes avaient quitté le véhicule.

En Suisse, qui n'est pas membre de l'union douanière européenne, des contrôles douaniers du commerce de marchandises transfrontalier continuent à être effectués après l'adhésion à l'accord de Schengen. Ces contrôles ont peut-être un effet dissuasif sur les réseaux de passeurs, mais il faut garder à l'esprit que la Suisse est située à un endroit stratégique au niveau du trafic en Europe, ce qui constitue un atout aux yeux des passeurs. Des routes importantes passent par le territoire suisse – par exemple l'A2, qui relie l'Italie, un pays de transit important pour la migration, aux pays du Nord, destinations des migrants, et qui est considérée comme l'un des principaux axes nord-sud sur le continent européen.

Il ressort des informations fournies par les autorités de poursuite pénale étrangères que jusqu'à présent, des transports de migrants en camion ont été découverts dans presque tous les Etats européens. Ces transports présentaient notamment des liens avec la Suisse. Si l'on considère en outre le fait que la Suisse est, en Europe, une destination prisée des requérants d'asile et que de nombreux migrants irréguliers ne sont pas encore signalés dans Eurodac¹⁴² au moment de leur arrivée en Suisse, la probabilité est grande que plus d'un camion ayant à son bord des migrants dissimulés ait roulé sur les routes suisses.

Selon la police, les migrants montent dans les camions en Turquie ou en Grèce déjà et sont transportés ensuite directement ou par étapes en direction du Nord ou de l'Ouest de l'Europe, en passant par la route des Balkans. Les camions chargés de marchandises sont au préalable équipés de cachettes spéciales pour les migrants. Les personnes transportées sont ainsi exposées aux conditions météorologiques les plus diverses, au manque d'oxygène, au manque d'eau et aux blessures provoquées par la marchandise chargée.

¹⁴² Eurodac est une banque de données pour la comparaison des empreintes digitales. Cette banque de données a été créée pour faciliter l'application de la convention de Dublin. Ce règlement européen régissant les compétences en matière d'asile vise à empêcher que les requérants d'asile ne déposent une demande d'asile simultanément ou successivement dans plusieurs Etats membres. Eurodac contient les empreintes des dix doigts de tout requérant d'asile et de tout ressortissant d'un Etat tiers de plus de 14 ans intercepté alors qu'il franchissait illégalement la frontière extérieure d'un Etat membre et celles de tous les ressortissants d'Etats tiers séjournant illégalement dans le territoire d'un Etat membre.

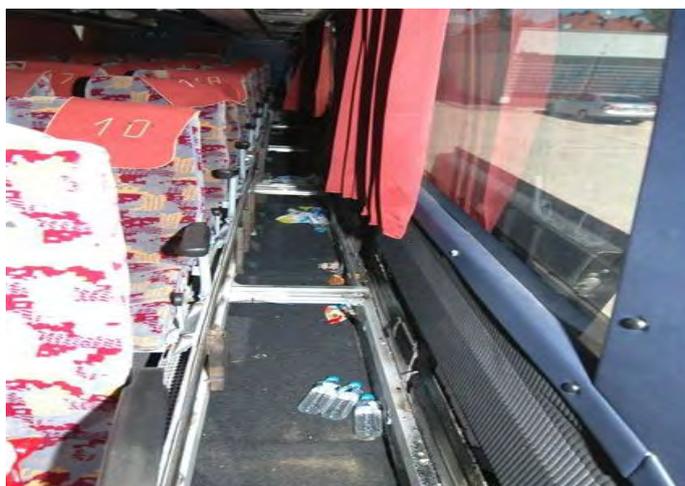


Illustrations n° 13 - 18 Migrants cachés dans un camion (source: police française)



Illustrations n° 19 - 21 Migrants dissimulés dans un camion (source: police bulgare de frontières)

Il arrive fréquemment que des migrants irréguliers soient transportés d'Europe du Sud-est aux pays de destination du Nord en car; il s'agit souvent de véhicules d'agences de voyage grecques. Ils restent confinés dans les toilettes des cars ou dans des espaces non aérés durant des heures dans des conditions difficiles¹⁴³. Les passeurs demandent aux migrants de se tenir tranquilles durant tout le trajet. Il existe également des types de transport en car "ouverts": les migrants irréguliers possèdent dans ce cas des documents falsifiés et se mêlent aux voyageurs légaux dans le car. On constate régulièrement ce cas de figure en Suisse dans des cars de touristes étrangers.



Illustrations n° 22 - 23 Cachette dans un car (source: bureau allemand d'Europol)

¹⁴³ Le 25 février 2013, le tribunal de première instance du Land de Dresde a condamné quatre Grecs à une peine privative de liberté entre 3 et 5,5 ans. Ils ont été reconnus coupables d'avoir, en bande et par métier, fait entrer illégalement 12 ressortissants afghans en Allemagne. Les migrants ont été cachés dans un car grec, dans un endroit minuscule. En décembre 2011, les autorités allemandes ont contrôlé ce car à la gare principale de Dresde, ce qui leur a permis d'arrêter les passeurs.

4.3.3 Transport en train

Un autre mode opératoire des passeurs consiste à cacher des migrants dans les trains ou à faire voyager les migrants avec des documents falsifiés et un billet de train. Etant donné qu'il est difficile de trouver de bonnes cachettes dans un moyen de transport public, le trafic de migrants s'opère la plupart du temps, dans les trains, sans recours à des cachettes. Les migrants n'utilisent le train que pour certaines étapes du trajet dans l'espace Schengen, comme sur certains tronçons entre l'Autriche et la Suisse ou entre l'Italie et la Suisse. Les passeurs n'accompagnent généralement pas les migrants durant ces étapes; ils leur fournissent les documents falsifiés et les billets de transport et leur indiquent où aller et comment se comporter.

En 2013, le Cgfr a constaté un grand nombre de séjours illégaux, c'est-à-dire 65 % des cas constatés¹⁴⁴ dans le trafic ferroviaire. Ces cas se sont principalement produits dans la région IV du Cgfr (canton du Tessin)¹⁴⁵. Du fait que la migration irrégulière augmentait au printemps 2011 à la frontière sud, le Cgfr a commencé à effectuer des contrôles réguliers dans les trains en provenance d'Italie. Milan en particulier est considérée comme la plaque tournante du trafic de migrants en direction du Nord de l'Europe: les migrants irréguliers s'arrêtent brièvement dans la métropole italienne, qu'ils ont rejointe par la route méditerranéenne centrale, par la route des Balkans en passant par la Slovénie ou par la voie maritime entre la Grèce et l'Italie. De Milan, ils continuent leur trajet en direction du nord, en transports publics ou privés¹⁴⁶. De nombreux migrants entrent aussi en Suisse par le train sans l'aide de passeurs; il s'agit alors essentiellement de personnes qui ont séjourné des années durant illégalement en Italie et qui immigrent en Suisse en raison de la crise économique et de la baisse des demandes de travail au noir. De nombreux migrants irréguliers se laissent intentionnellement intercepter à la frontière afin de déposer une demande d'asile à ce moment.

4.4 Trafic de migrants par la voie aérienne

Le trafic de migrants irréguliers par la voie aérienne se caractérise généralement par son haut niveau d'organisation et la complexité de ses processus. Les itinéraires sont souvent compliqués et les distances longues, et cela n'est pas seulement dû à l'éloignement de la destination mais aussi à la nécessité de brouiller les pistes pour éviter de remonter aux instigateurs et à celle de minimiser les risques d'être découverts¹⁴⁷. L'utilisation de documents falsifiés est d'une importance capitale. Le trafic de migrants par la voie aérienne représente la version luxueuse de cette forme de trafic: le voyage est relativement sûr et bien plus rapide que par la voie terrestre et par la mer. Si le prix à payer par les migrants est élevé, les gains réalisés par les passeurs le sont aussi¹⁴⁸.

Le trafic de migrants par la voie aérienne s'accompagne souvent de corruption, qui peut avoir lieu avant le décollage, durant le transit ou après l'arrivée. Une ou plusieurs personnes-clés sont alors payées afin de faciliter le trafic par un acte ou en restant passives dans leur domaine de compétence. Le spectre des personnes corrompues va du personnel de nettoyage à l'aéroport, qui peut ouvrir une porte pour faciliter la sortie de l'aéroport, à l'employé du consulat

¹⁴⁴ 7798 cas constatés sur un total de 11 993 (2013)

¹⁴⁵ Informations du Cgfr

¹⁴⁶ Informations de la PJF; D'Amato, Gianni / Gerber, Brigitta / Kamm, Martina, *Menschenschmuggel und irreguläre Migration in der Schweiz*. Ibid., p. 94-95

¹⁴⁷ D'Amato, Gianni / Gerber, Brigitta / Kamm, Martina, *Menschenschmuggel und irreguläre Migration in der Schweiz*. Ibid., p. 121

¹⁴⁸ Ibid., p. 8

octroyant un visa illégalement¹⁴⁹. Des agences de voyage sont souvent impliquées dans le trafic de migrants. Elles font entrer des migrants irréguliers dans les groupes de voyage organisés afin de masquer le trafic¹⁵⁰.

4.4.1 Echange de billets (*ticket swapping*)

Selon l'ONUDC, l'échange de billets est un mode opératoire souvent utilisé par les réseaux internationaux de passeurs¹⁵¹. Par ce terme, on entend la remise ou l'échange illégal de documents de voyage et/ou de billets d'avion par le passeur afin que le migrant voyage illégalement en transit. Les méthodes employées requièrent parfois des itinéraires passant par plusieurs continents dans le but d'éviter d'attirer l'attention sur le caractère illégal de ces voyages ou d'acquérir des documents falsifiés en route¹⁵². Ce mode opératoire a été constaté en Suisse, notamment en lien avec le trafic de ressortissants chinois et sri-lankais qui, s'ils n'avaient pas été interceptés dans la zone de transit de l'aéroport de Zurich, auraient dû poursuivre leur chemin notamment en direction du Canada ou des Etats-Unis¹⁵³.

Dans la plupart des cas, les passagers voyagent tout d'abord avec leurs documents originaux, établis dans leur Etat d'origine ou dans un Etat voisin, prétendument à destination d'un Etat déterminé (situé en dehors de l'espace Schengen et ne requérant le plus souvent pas de visa).

4.4.2 Trafic de passagers sur des vols non Schengen

Suite à l'entrée en vigueur de l'acquis de Schengen, les contrôles aux frontières ont été supprimés dans les aéroports suisses pour les vols intérieurs¹⁵⁴; parallèlement, une priorité accrue a été donnée à la sécurité des frontières extérieures, c'est-à-dire au secteur de l'aéroport où arrivent les vols en provenance des Etats non membres de Schengen. L'aéroport de Zurich-Kloten joue ici un rôle déterminant car c'est lui qui accueille la majorité des passagers arrivant en Suisse: en 2012, presque 25 millions de personnes ont passé à Zurich-Kloten, que cet aéroport ait été leur destination, le point de départ ou de changement d'avion. 42 % de ces passagers étaient des ressortissants d'Etats non membres de Schengen¹⁵⁵.

Depuis l'adhésion à Schengen, des secteurs différents ont été aménagés dans les aéroports internationaux de Suisse pour les vols des Etats membres de Schengen et les Etats non membres. Les contrôles de personnes sur les vols non Schengen sont effectués par la police cantonale¹⁵⁶ ou par le Cgfr si ces tâches lui ont été déléguées¹⁵⁷. Les contrôles systématiques aux frontières comprennent au moins le contrôle de l'identité au moyen des documents de voyage présentés par les voyageurs conformément à l'art. 7(2) du Code frontières Schengen¹⁵⁸. Lorsqu'un passager ne remplit pas les conditions d'entrée, l'entrée en Suisse lui est

¹⁴⁹ UNODC. Issue Paper. Migrants smuggling by air. 2010. P. 11. www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Issue-Papers/Issue_Paper_-_Migrant_Smuggling_by_Air.pdf

¹⁵⁰ Ibid., p. 7

¹⁵¹ Ibid., p. 5

¹⁵² D'Amato, Gianni / Gerber, Brigitta / Kamm, Martina. Menschenschmuggel und irreguläre Migration in der Schweiz. Ibid., p. 121

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Depuis le 29 mars 2009

¹⁵⁵ http://www.flughafen-zuerich.ch/~media/FlughafenZH/Dokumente/Das_Unternehmen/Flughafen_Zuerich_AG/Broschuere_Zahlen_und_Fakten_2012_de.pdf

¹⁵⁶ A ZRH, les contrôles sont effectués par la police cantonale zurichoise (police de l'aéroport de Zurich), à GVA, par la police cantonale genevoise (police de la sécurité internationale) et à BSL, par le Cgfr.

¹⁵⁷ Pour d'autres informations concernant le Cgfr ou les tâches déléguées, cf. chap. 7.2

¹⁵⁸ Code frontières Schengen. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:FR:PDF>

Cf. aussi l'art. 7, al. 1, LETr: l'entrée en Suisse et la sortie de Suisse sont régies par les accords d'association à Schengen.

refusée en vertu de l'art. 65, al. 1, LEtr¹⁵⁹. La personne concernée est alors considérée comme étant un "passager inadmissible" (INAD) et doit quitter le territoire suisse sans délai. Les dispositions relatives au dépôt d'une demande d'asile (art. 22 LAsi) sont réservées, conformément à l'art. 65, al. 3, LEtr.

Selon une analyse des risques établie par l'ODM, l'entrée dans l'espace Schengen a été refusée en 2013 à 966 personnes en provenance d'Etats tiers aux aéroports de Zurich, de Genève et de Bâle¹⁶⁰. A l'instar des deux années précédentes, l'Albanie, la Serbie et la Macédoine étaient les principaux Etats d'origine concernés. Les principaux motifs des refus d'embarquement comprennent l'absence de titre de séjour ou de visa et le fait que la personne soit signalée dans le SIS aux fins de non-admission. Ces deux motifs se sont appliqués à environ la moitié de tous les INAD. En 2013, la majorité des INAD arrivés en Suisse (last stops) venaient de Pristina, de Belgrade et d'Istanbul¹⁶¹.

S'agissant de l'identification, en Suisse, des passeurs aux frontières extérieures de Schengen, les chiffres sont édifiants: on n'a constaté que 26 passeurs présumés en 2013, 17 en 2012 et 21 en 2011. Ces chiffres s'expliquent essentiellement par le fait que les trafiquants organisent généralement les passages illégaux par voie aérienne en arrière-plan et qu'ils ne voyagent pas avec les migrants. Par ailleurs, les autorités de surveillance des frontières ne disposent pas de suffisamment de ressources et de temps pour pouvoir identifier les quelques passeurs présents dans les avions. Cela a pour conséquence que les membres de réseaux de passeurs ne courent qu'un risque minime d'être poursuivis pénalement pour incitation à l'entrée illégale.

4.4.3 Trafic de migrants sur les vols intérieurs à Schengen: arrivée en Suisse ou par la Suisse au départ de la Grèce

Le nombre de passages illégaux de la frontière par la voie aérienne à destination de la Suisse ou par la Suisse depuis les aéroports grecs a augmenté de manière significative ces dernières années. Cela devrait être dû, d'une part, à l'intensification des contrôles sur les itinéraires utilisés par les réseaux de passeurs agissant par la voie aérienne et, d'autre part, à l'augmentation du nombre de migrants irréguliers en provenance de diverses régions en conflit qui tentent d'arriver en Europe du Nord et de l'Ouest. En raison des dispositions Schengen et du principe de la libre circulation des personnes, la police cantonale compétente ou le Cgfr ne peuvent effectuer que des contrôles ponctuels des vols en provenance de Grèce. La compagnie aérienne Swiss International Air Lines vérifie pour sa part les documents de voyage des passagers déjà avant le décollage dans les aéroports grecs. De nombreux cas suspects de trafic de migrants sont décelés, surtout dans les aéroports d'Athènes et de Thessalonique. En 2012, Swiss à elle seule a refusé l'embarquement à 1470 passagers depuis les aéroports grecs susmentionnés¹⁶². La raison en était principalement que des documents d'identité avaient été falsifiés ou que certaines conditions de voyage n'étaient pas remplies. En revanche, très peu de passeurs présumés ont été interceptés avant et après le vol en direction de la Suisse.

Selon la PJF, ce sont notamment des ressortissants afghans, syriens, iraniens, pakistanais, érythréens et somaliens qui immigrent illégalement via les aéroports grecs. Ils transitent généralement par la voie terrestre ou maritime de Turquie jusqu'en Grèce avant de tenter d'arriver en Europe du Nord ou de l'Ouest par la voie aérienne à partir d'Athènes ou de

¹⁵⁹ Cf. aussi l'art. 13(1) du Code frontières Schengen

¹⁶⁰ 2011: 1002 INAD; 2012: 919 INAD

¹⁶¹ 2011: Pristina, Skopje, Belgrade; 2012: Pristina, Belgrade, Istanbul

¹⁶² 2011: 1350 refus d'embarquement (information de la PJF)

Thessalonique. Les cas rencontrés jusqu'ici démontrent que la Suisse est essentiellement utilisée comme pays de transit, par l'intermédiaire des aéroports de Zurich et de Genève, afin de faire passer illégalement des ressortissants somaliens ou syriens en Scandinavie et des ressortissants afghans en Allemagne. Selon la police, on constate régulièrement des tentatives de faire passer par la Suisse des mineurs non accompagnés ou des mineurs accompagnés par des adultes ne faisant pas partie de leur famille à destination des Etats mentionnés. On pense qu'il s'agit de tentatives de regroupement familial: les parents se trouvent déjà à destination et les enfants y sont conduits ultérieurement ou, à l'inverse, les enfants sont déjà sur place et leurs parents, qui se trouvent encore en Grèce, les rejoindront plus tard. Les cas connus font état de huit à douze enfants de Somalie ou d'Erythrée.

Bien que les passeurs ne soient que rarement interceptés aux aéroports, il ressort des enquêtes policières que les groupes criminels contribuent au trafic de migrants mené par la voie aérienne. Outre les préparatifs comme le fait d'acquérir les documents de voyage falsifiés ou d'apporter de fausses preuves d'un voyage légal, ils réservent les vols à l'aide de cartes de crédit utilisées de manière illicite. Un mode opératoire consiste à effectuer plusieurs réservations pour une même personne: plusieurs vols à l'heure rapproché sont réservés, pour la même personne, en direction de divers Etats d'Europe de l'Ouest ou de divers Etats scandinaves. De cette manière, le migrant peut, en cas de refus d'embarquement, tenter immédiatement sa chance auprès d'une autre compagnie aérienne.

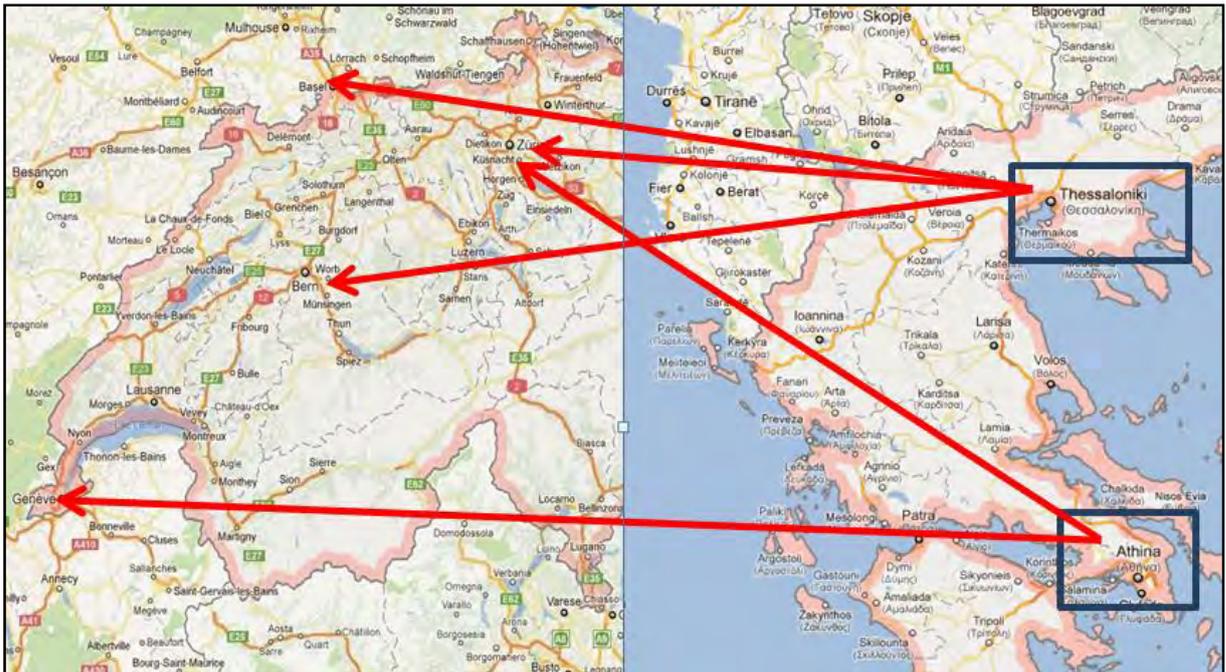


Illustration n° 24 Trafic de migrants par la voie aérienne partant de Grèce, à destination de la Suisse ou passant par la Suisse (carte: PJF)

Malgré les nombreux contrôles effectués par les compagnies aériennes, les groupes criminels trouvent toujours le moyen de faire passer illégalement, par la voie aérienne, des migrants de Grèce jusqu'en Suisse ou par la Suisse. De tels cas entraînent des coûts élevés pour les compagnies aériennes et peuvent en outre représenter un défi au niveau de la collaboration avec les autorités sur place. Suite à des difficultés de ce type, Swiss a suspendu ses relations avec Thessalonique pour l'hiver 2012-2013. Des compagnies d'aviation étrangères continuent de proposer des vols entre Zurich et Thessalonique. De plus, il est possible de se rendre en

Grèce depuis Bâle avec Easy Jet et depuis Berne avec Sky Work Airlines. On sait aussi que du trafic a lieu en Suisse ou par la Suisse sur les vols intérieurs à Schengen, notamment en partance d'Italie (surtout Rome et Milan) et d'Espagne (surtout Madrid et Barcelone), mais aussi de Paris et d'Amsterdam.

4.4.4 Mesures prises en Suisse pour lutter contre la falsification de documents et l'entrée et le transit illégaux par la voie terrestre

Selon le protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants, les Etats parties sont tenus d'obliger les transporteurs commerciaux à vérifier que les passagers soient en possession des documents de voyage requis¹⁶³ et doivent prendre les mesures nécessaires, conformément à leur droit interne, pour assortir cette obligation de sanctions¹⁶⁴. En Suisse, les entreprises de transport aérien, routier ou fluvial sont soumises à un devoir de diligence conformément à la LEtr. En vertu de l'art. 92, al. 1, LEtr, les entreprises mentionnées sont tenues de prendre les dispositions que l'on peut attendre d'elles pour ne transporter que les personnes disposant des documents de voyage requis lors du transit, de l'entrée en Suisse ou de la sortie de Suisse. Toute entreprise violant son devoir de diligence peut être punie d'une amende d'un million de francs au plus, conformément à l'art. 120a, al. 1, LEtr.

La LEtr prévoit par ailleurs la possibilité, afin de lutter plus efficacement contre l'entrée et le transit illégaux d'étrangers, d'obliger les compagnies aériennes à communiquer les données personnelles relatives aux passagers¹⁶⁵. Cette mesure ne s'applique toutefois qu'aux vols non Schengen. Tout manquement à cette obligation de communiquer peut également être puni d'une amende d'un million de francs au plus¹⁶⁶. En vertu des dispositions de l'art. 104 LEtr, l'ODM collecte toutes les données des passagers en provenance de Pristina, Nairobi, Dar es Salaam, Dubaï, Moscou, Istanbul, Casablanca et Marrakech arrivant en Suisse. Cette décision fait suite à une analyse de la situation réalisée par la Confédération. Les données que reçoit l'ODM des compagnies aériennes sont transmises aux autorités chargées du contrôle à la frontière afin qu'elles procèdent aux premières vérifications durant le vol. Les données doivent être effacées après 24 heures (art. 104, al. 5 et 6, LEtr)¹⁶⁷.

Par ailleurs, la Suisse envoie des conseillers en documents (appelés aussi agents de liaison des compagnies aériennes ou *airline liaison officers* [ALO] en anglais) dans les aéroports internationaux situés en dehors de l'espace Schengen afin d'empêcher déjà dans les Etats d'origine et de transit que des migrants irréguliers ne montent à bord des avions. Au printemps 2012, l'ODM, l'AFD et la Direction consulaire du DFAE ont signé une convention dans le cadre de la stratégie de gestion intégrée des frontières prévoyant l'intervention de tels conseillers sur les lieux, prisés des migrants irréguliers, de départ des vols directs en direction de la Suisse. La tâche des conseillers en documents consiste essentiellement à conseiller et à seconder les entreprises de transport aérien lors du contrôle des documents. Ils sont notamment chargés de reconnaître les documents falsifiés, d'identifier les personnes, d'établir les profils de risques et de former les collaborateurs des services aériens et des autorités étrangères de

¹⁶³ Art. 11 (3) du protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants

¹⁶⁴ Art. 11 (4) du protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants

¹⁶⁵ Art. 104, al. 1, LEtr: "En vue d'améliorer le contrôle à la frontière et de lutter plus efficacement contre l'entrée et le transit illégaux d'étrangers, l'office définit, après consultation des entreprises de transport aérien, les vols pour lesquels celles-ci sont tenues de communiquer, dès que l'enregistrement est terminé, les données personnelles relatives aux passagers. L'office désigne l'organe auquel les données doivent être transmises."

¹⁶⁶ Art. 120b, al. 1, LEtr

¹⁶⁷ Cf. aussi: NZZ am Sonntag. Der Bund sammelt Passagierdaten. 24 juin 2012 <http://www.nzz.ch/nzzas/nzz-am-sonntag/bund-sammelt-passagierdaten-1.17276064>

contrôle sur place. Les conseillers, qui sont recrutés parmi les membres du Cgfr, n'ont qu'un rôle de conseil et n'exercent pas de fonctions relevant de la puissance publique. Les profils de risques qu'ils établissent sur la base des expériences faites dans les aéroports permettent d'adapter les contrôles en conséquence¹⁶⁸.

4.4.5 Peu de risques pour les passeurs

Les données prélevées par les autorités et les compagnies aériennes montrent que les passeurs ne sont que très rarement appréhendés, tant sur les vols Schengen que sur les vols non Schengen. Comme mentionné précédemment, la raison principale en est que les passeurs ne prennent généralement que les dispositions nécessaires au voyage par la voie aérienne et qu'ils n'accompagnent que rarement les migrants durant le vol. Les passeurs et les migrants irréguliers se rencontrent dans la zone de transit, par exemple au moment de la remise des nouveaux documents de voyage. Si les autorités parviennent à arrêter un passeur à l'aéroport, il s'agit le plus souvent d'un membre situé au bas de la hiérarchie du réseau¹⁶⁹ et qui est généralement relâché peu de temps après, faute de preuves. De nombreux éléments, par exemple des caractéristiques de falsification semblables dans les documents de voyage et les visas, les mêmes itinéraires, l'utilisation abusive de cartes de crédit au moment de la réservation, indiquent que le trafic organisé de migrants fait passer, par la voie aérienne, illégalement de nombreuses personnes en Suisse et dans d'autres Etats européens. De rares enquêtes ont été jusqu'à présent entreprises contre ces personnes agissant dans l'ombre¹⁷⁰.

4.5 Entrée et séjour rendus possibles par un comportement frauduleux à l'égard des autorités

Selon Europol, les réseaux criminels pratiquant le trafic de migrants recourent toujours plus souvent à des méthodes visant à convaincre frauduleusement les autorités de la légalité de l'entrée ou du séjour¹⁷¹. Outre la falsification de documents, d'autres modes opératoires sont utilisés afin d'employer abusivement les possibilités légales d'entrée. Parmi les méthodes les plus fréquentes, on trouve la prétendue fondation d'un institut de formation, le recours à des agences de voyage ou des bureaux de placement privés chargés de faire passer les migrants ou encore l'arrangement de mariages fictifs.

Il y a quelques années déjà, on avait connaissance de cas dans lesquels des ressortissants chinois bénéficiant d'un visa d'étudiant établi par la représentation suisse en Chine s'étaient rendus en Suisse afin d'étudier dans de prétendues écoles privées. Il est apparu plus tard que ces écoles n'avaient jamais existé et que les ressortissants chinois n'étaient jamais retournés en Chine. Selon la police, des ressortissants chinois continuent à l'heure actuelle d'être amenés en Suisse par un mode opératoire semblable. En s'immatriculant auprès d'instituts de formation existant réellement, ils obtiennent un visa d'étudiant qui leur permet d'entrer en Suisse. Une fois le visa échu, les personnes concernées restent en Suisse et travaillent souvent au noir dans des restaurants chinois. Les autorités suisses perdent leur trace. Comme l'avaient montré des cas plus anciens, des ressortissants indiens domiciliés en Suisse avaient également fondé des instituts de formation privés en Suisse dont l'activité réelle était autre que

¹⁶⁸ AFD. Forum D. N° 2/2012. P. 6

¹⁶⁹ ONUDC. Migrants smuggling by air. Ibid., p. 5

¹⁷⁰ Cf. chap. 8 (Lacunes actuelles dans la lutte contre le trafic de migrants et mesures d'optimisation)

¹⁷¹ Europol. EU Organised Crime Threat Assessment 2011 (OCTA). La Haye. 28 avril 2011. P. 21

celle qui était annoncée. A l'époque, il ne s'agissait pas de trafic organisé de migrants, mais d'escroquerie. Les étudiants indiens devaient payer jusqu'à 20 000 francs à l'avance pour leurs études de gestion d'entreprise et étaient livrés à eux-mêmes à leur arrivée en Suisse.

En Suisse, rares sont les indices selon lesquels des personnes arrangent des mariages fictifs à titre professionnel. Il est déjà très difficile de prouver l'existence d'un mariage fictif, de sorte qu'il est d'autant plus difficile de prouver l'encouragement au mariage fictif dans le but d'enrichissement visé à l'art. 118, al. 3, LEtr¹⁷². On ignore combien de ces mariages sont effectivement arrangés par des passeurs. Tandis que de nombreux mariages fictifs ne présentent aucun lien avec le trafic organisé de migrants, certains indices laissent entendre que des personnes en Suisse arrangent des mariages entre des Suissesses dépendantes de la drogue et des étrangers et qui demandent 30 000 francs pour ce service¹⁷³. Selon la police, il y a en Suisse (surtout en Suisse romande) toujours plus de mariages fictifs entre des ressortissantes de l'UE, notamment des Portugaises, et des migrants irréguliers originaires du Moyen-Orient (Pakistan, Bangladesh). Europol rapporte des cas semblables dans différents Etats de l'UE: les mariages fictifs arrangés ont souvent lieu entre des citoyens de l'UE de milieux socialement défavorisés, comme des personnes endettées, des drogués ou des alcooliques, et des migrants pakistanais, nigériens ou afghans ne disposant pas de titre de séjour valable. Selon Europol, les groupes criminels organisant ces mariages fictifs falsifient aussi des documents et commettent d'autres types d'infractions.

4.6 Traite d'êtres humains et exploitation, deux conséquences du trafic de migrants

La traite des êtres humains n'est pas systématiquement la conséquence du trafic de migrants. De nombreux migrants irréguliers recourent aux services de passeurs sans ensuite être exploités sexuellement ou professionnellement et sans être contraints à d'autres formes de criminalité (trafic de stupéfiants, vol, etc.). Cependant, le trafic de migrants et la traite des êtres humains peuvent se recouper. Ces deux infractions sont notamment liées lorsque des personnes n'ont pas la possibilité d'émigrer légalement et ne disposent pas de l'argent nécessaire pour payer l'ensemble des coûts qu'elles doivent au passeur une fois arrivées à destination. Les migrants irréguliers s'endettent auprès des passeurs et sont ensuite exploités dans le secteur de la prostitution ou au niveau professionnel tant qu'ils n'ont pas remboursés leur dette souvent fictive. Cette situation peut durer des années et ne prend souvent fin qu'avec le renvoi du migrant irrégulier¹⁷⁴.

Pour les groupes criminels, c'est surtout l'exploitation des jeunes migrantes qui est lucrative: les gains résultant de la prostitution peuvent être élevés. Les cas connus de traite d'êtres humains qui sont la conséquence du trafic de migrants impliquent souvent des migrantes nigérianes (cf. exemple suivant), thaïlandaises et chinoises. La PJF pense que des ressortissants kosovars sont également amenés en Suisse afin d'être exploités professionnellement ou en tant que mules (trafic de drogue).

¹⁷² Cf. annexe IV (condamnations prononcées en vertu des art. 116 à 118 LEtr)

¹⁷³ Informations fournies par les collaborateurs d'un centre de transit

¹⁷⁴ L'art. 30, al. 1, let. e, LEtr prévoit certes une exception aux conditions d'admission pour les victimes de la traite d'êtres humains. Néanmoins, la plupart des migrantes irrégulières exploitées en Suisse ne sont pas reconnues comme victimes car elles préfèrent garder le silence par crainte d'en subir les conséquences. Cela concerne notamment les ressortissantes nigérianes qui subissent l'influence de rituels spirituels (vaudou ou "juju") et qui, menacées de ban, n'osent pas témoigner.

Un exemple de recoupement de trafic de migrants et de traite d'êtres humains: l'exploitation sexuelle de jeunes filles et de femmes nigérianes en Europe

Les victimes nigérianes de la traite se trouvant en Europe sont majoritairement de jeunes femmes originaires de l'Etat d'Edo au sud du Nigéria. Les femmes ont reçu la promesse d'obtenir un prêt et un travail en Europe afin de rembourser leurs dettes envers les passeurs, de soutenir leur famille dans leur pays et d'ouvrir leur propre commerce. Les instigateurs sont des réseaux d'Afrique de l'Ouest organisés en cellules indépendantes les unes des autres. Des membres locaux de ces cellules recrutent les victimes dans leur pays d'origine. Afin de rendre les femmes dociles, les auteurs nigériens de la traite ont recours à des rituels "juju", auxquels les femmes ne peuvent se soustraire et qui sont de ce fait un moyen de pression très efficace.

Des passeurs font ensuite entrer ces femmes illégalement dans le pays de destination par avion ou par des voies maritimes et terrestres très pénibles et dangereuses. Le voyage peut durer plusieurs années, si bien que les femmes sont recrutées très jeunes afin qu'elles puissent être exploitées le plus longtemps possible, pour autant qu'elles arrivent en Europe. Les femmes sont souvent violées durant ce voyage, notamment par les passeurs. Lorsque les jeunes femmes tombent malades en route, les passeurs les abandonnent souvent simplement sur place. Elles sont nombreuses à mourir durant le voyage. Les migrantes irrégulières voyagent au moyen de documents falsifiés ou sans aucun document d'identité.

Une fois en Europe, les migrantes irrégulières se retrouvent dans une situation de contrainte car elles doivent rembourser des dettes réelles ou fictives de plusieurs dizaines de milliers d'euros¹⁷⁵ dans des conditions ne correspondant pas à celles qui leur avaient été décrites à l'origine. Les Nigérianes sont poussées à la prostitution et surveillées par des maquerelles, parfois d'anciennes prostituées, qui ont recherché une activité lucrative après avoir remboursé leurs dettes. Durant toute la période de leur exploitation, les victimes se trouvent dans une procédure d'asile (presque sans espoir de réussite) ou séjournent illégalement en Europe.

¹⁷⁵ Le montant de 50 000 euros est cité dans plusieurs documents.

Selon la police et les rapports des organisations des droits de l'homme, le long de certaines routes utilisées par les passeurs, notamment de celles qui passent par la péninsule du Sinaï, il arrive fréquemment que des migrants soient enlevés et que leurs familles subissent des pressions afin que des rançons soient versées. Selon différentes sources, les bandes de passeurs sont également impliquées dans le trafic d'organes prélevés sur des migrants irréguliers¹⁷⁶.

5 Itinéraires du trafic en direction de l'Europe

Les itinéraires choisis par les trafiquants peuvent être simples et directs ou complexes et sectionnés en plusieurs tronçons. Le voyage peut s'étendre sur plusieurs semaines ou mois; les itinéraires qui comprennent des étapes et des périodes d'attente prévues pour acquérir l'argent nécessaire pour financer la suite du trajet peuvent même prendre plusieurs années¹⁷⁷. L'itinéraire est choisi en fonction de la situation politique internationale, des conditions météorologiques et de la saison (ceci est notamment valable pour les voyages par la voie maritime), des conditions d'entrée, de la législation en matière d'asile et de l'intensité des contrôles à la frontière. Etant donné que ces facteurs peuvent évoluer très rapidement, les groupes de passeurs modifient souvent et rapidement leurs itinéraires. Parallèlement au trafic de migrants s'opère souvent celui de la drogue et des armes sur les mêmes itinéraires (par ex. la route des Balkans)¹⁷⁸.

Afin que le contact puisse être établi avec les passeurs, les migrants doivent généralement se rendre à un endroit stratégique du trafic de migrants. Cette plaque tournante de la migration irrégulière et du trafic de migrants connue comme telle dans la région est souvent un quartier, un bar, un port ou encore un camp de réfugiés.

"...some asylum centres function as recruitment hubs, where Organised Crime Groups find a large potential customer base for the onward smuggling route."¹⁷⁹

Dans de tels endroits, il est facile de se procurer des documents falsifiés, d'entrer en contact avec des passeurs et de trouver du travail, ce dernier point étant important pour pouvoir assumer les coûts du voyage (ou du moins une partie). Les migrants sont souvent recrutés activement et à la vue de tous¹⁸⁰. La suite du voyage ou du moins l'étape suivante dépend fortement des opportunités proposées sur cette plaque tournante.

¹⁷⁶ Les enlèvements de migrants et les prélèvements d'organes sur des migrants sont particulièrement fréquents sur la péninsule du Sinaï. D'autres informations sous <http://edition.cnn.com/2011/11/03/world/meast/pleitgen-sinai-organ-smugglers/index.html?iref=allsearch>; www.guardian.co.uk/world/2012/jul/17/eritrean-regime-arms-human-trafficking /; www.amnesty.org/en/news/egypt-sudan-kidnap-and-trafficking-refugees-and-asylum-seekers-must-be-stopped-2013-04-03 /; www.fluechtlingshilfe.ch/herkunftslaender/africa/eritrea/eritrea-entfuhrungen-erpressungen-organhandel; <http://www.unhcr.org/4fa3eb4c6.html>

¹⁷⁷ Informations du Cgfr

¹⁷⁸ Informations de la PJF

¹⁷⁹ Frontex. Annual Risk Analysis 2013. P. 36

¹⁸⁰ ONUDC. Smuggling of Migrants. 2012. P. 88-89

5.1 Les principaux itinéraires par voie terrestre et voie maritime en direction de l'UE

Selon Frontex, les routes les plus usitées permettant d'entrer illégalement dans l'UE sont les suivantes¹⁸¹:

- **la route méditerranéenne de l'est** commence en Turquie, passe par la voie terrestre ou maritime à destination de la Grèce, ou par la voie terrestre en direction de la Bulgarie. Depuis la Grèce ou la Bulgarie, le voyage se poursuit par la voie terrestre par les Balkans de l'Ouest ou par la voie terrestre via l'Italie en direction de l'Europe du Nord ou de l'Ouest¹⁸². Le nombre des entrées illégales recensées sur cette route était de 37 224 en 2012, ce qui représente un recul de 35 % par rapport à 2011. En 2012, les migrants étaient principalement originaires d'Afghanistan, de Syrie et du Bangladesh;
- **la route méditerranéenne centrale** va de Libye, de Tunisie ou d'Egypte en Italie et à Malte. Le nombre des entrées illégales recensées sur cette route était de 10 376 en 2012, soit 82 % de moins qu'en 2011. En 2012, les migrants étaient principalement originaires de Somalie, de Tunisie et d'Erythrée;
- **la voie méditerranéenne de l'ouest** prend son départ au Maroc et en Algérie, puis passe par la mer en direction de l'Espagne. Elle peut aussi débiter au Maroc et traverser la frontière terrestre dans les enclaves espagnoles de Ceuta et de Melilla, qui se trouvent sur la côte nord-africaine. Le nombre des entrées illégales recensées sur cette route était de 6397 en 2012, soit 24 % de moins qu'en 2011. En 2012, les migrants étaient principalement originaires d'Algérie, du Maroc et du Tchad;
- **la route d'Afrique de l'Ouest** part de la côte ouest-africaine (Sénégal, Mauritanie) en direction des îles Canaries (territoire espagnol). Le nombre des entrées illégales recensées sur cette route était de 174 en 2012, ce qui représente un recul de 49 % par rapport à 2011. En 2012, les migrants étaient principalement originaires du Maroc, de Gambie et du Sénégal;
- **la route d'Europe de l'Est** prend son départ en Russie, en Biélorussie, en Ukraine ou en Moldavie, passe par les Etats bordant l'UE à l'est (Pologne, Hongrie, Slovaquie, Roumanie, Lituanie, Estonie, Lettonie et Finlande) et se termine en Europe de l'Ouest et du Nord. Le nombre des entrées illégales recensées sur cette route était de 1597 en 2012, ce qui représente une hausse de 52 % par rapport à l'année précédente. En 2012, les migrants étaient principalement originaires de Géorgie, de Somalie et d'Afghanistan;
- **la route des Balkans de l'Ouest** commence dans les Etats non membres de Schengen des Balkans de l'Ouest (notamment en Macédoine, en Serbie et en Croatie), se poursuit en Hongrie ou en Slovénie avant de se terminer en Europe de l'Ouest et du Nord. Le nombre des entrées illégales recensées sur cette route était de 6391 en 2012, ce qui représente une hausse de 37 % par rapport à l'année précédente. En 2012, les migrants étaient principalement originaires d'Afghanistan, du Kosovo et du Pakistan.

¹⁸¹ Frontex. Annual Risk Analysis 2013. P. 21. Cf. aussi <http://www.frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map> (Au moment de la clôture du présent rapport, nous ne disposions pas encore de données détaillées concernant la situation telle qu'elle se présentait à la fin de l'année 2013).

¹⁸² Les migrants peuvent également partir de Grèce et se rendre par la voie aérienne en Europe de l'Ouest ou du Nord.

La route des Balkans de l'Ouest, selon la définition donnée par Frontex, est la suite de la route méditerranéenne de l'est. Europol et plusieurs autres organisations ou autorités désignent ces deux routes par une même dénomination, à savoir la "route des Balkans". Le point de départ de la route des Balkans est donc déjà la Turquie et non la Macédoine. Le présent rapport utilise également la désignation employée par Europol, à savoir celle de "route des Balkans";

- **la route maritime vers la Pouille et la Calabre (Italie du Sud):** cette route correspond également à la suite de la route méditerranéenne de l'est. Le point de départ pour atteindre, par voie maritime, la terre ferme des régions du Sud de l'Italie que sont la Pouille et la Calabre, est la Grèce, un Etat Schengen, ou la Turquie. Le nombre des entrées illégales recensées sur cette route (frontière bleue) en 2012 était de 4772, soit 9 % de moins qu'en 2011. En 2012, les migrants étaient principalement originaires d'Afghanistan, du Pakistan et du Bangladesh;
- Outre les routes susmentionnées, Frontex signale l'existence d'une route située entre l'Albanie et la Grèce voisine (cf. schéma ci-dessous). Cette route concerne moins le présent rapport. Entre 2010 et 2011, le nombre de franchissements illégaux de la frontière a diminué de manière significative. Depuis fin 2010, les ressortissants albanais ne sont plus tenus de se procurer un visa pour leurs courts séjours dans l'espace Schengen. En 2012, le nombre des entrées illégales recensées sur cette route était de 5502. Les migrants interceptés étaient principalement des Albanais signalés dans le SIS aux fins d'interdiction d'entrée en Grèce.

Selon Frontex, la route méditerranéenne de l'est (voies maritimes et terrestres) a été la route la plus empruntée en 2012 à des fins d'entrée illégale dans l'UE. Cependant, en 2012, il y a eu dans cette région 35 % d'entrées illégales de moins qu'en 2011¹⁸³. De même, on constate une baisse particulièrement élevée des entrées illégales en 2012 sur la route méditerranéenne centrale, qui ont reculé de 82 % par rapport à l'année précédente¹⁸⁴. En 2011, la majorité des entrées illégales dans l'UE ont été constatées sur la route méditerranéenne centrale. Le Printemps arabe et l'absence de surveillance sur les côtes tunisiennes et libyennes qui en découlaient avaient alors déclenché des flux de migration irrégulière.

Le recul des entrées illégales à diverses frontières extérieures terrestres et maritimes de l'UE en 2012 ne signifie en aucun cas qu'il y ait eu une baisse du trafic de migrants en direction de l'Europe. En effet, le seul fait qu'en 2012 et en 2013 le nombre de demandes d'asile a augmenté dans toute l'Europe contredit cette hypothèse¹⁸⁵. Selon l'analyse de Frontex concernant le troisième trimestre 2013¹⁸⁶, les entrées illégales aux frontières extérieures de l'UE ont à nouveau augmenté en 2013, notamment par la route méditerranéenne centrale.

¹⁸³ Franchissements illégaux de la frontière en 2011: **57 025** / 2012: **37 224**

¹⁸⁴ Franchissements illégaux de la frontière en 2011: **59 000** / 2012: **10 379**

¹⁸⁵ Cf. annexe III (L'asile en Europe)

¹⁸⁶ Frontex. FRAN Quarterly. Quarter 3. July-September 2013. P. 5-6

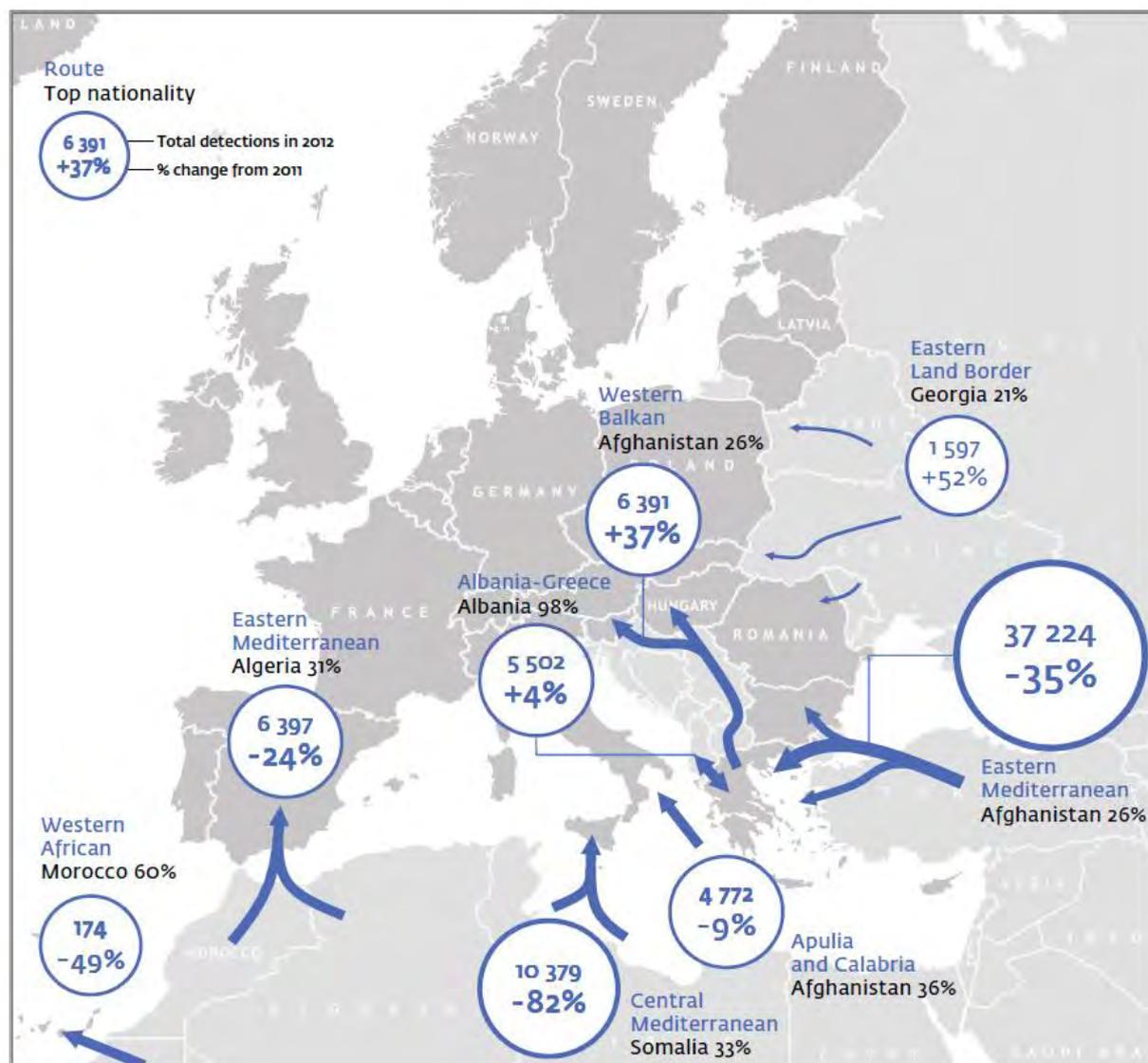
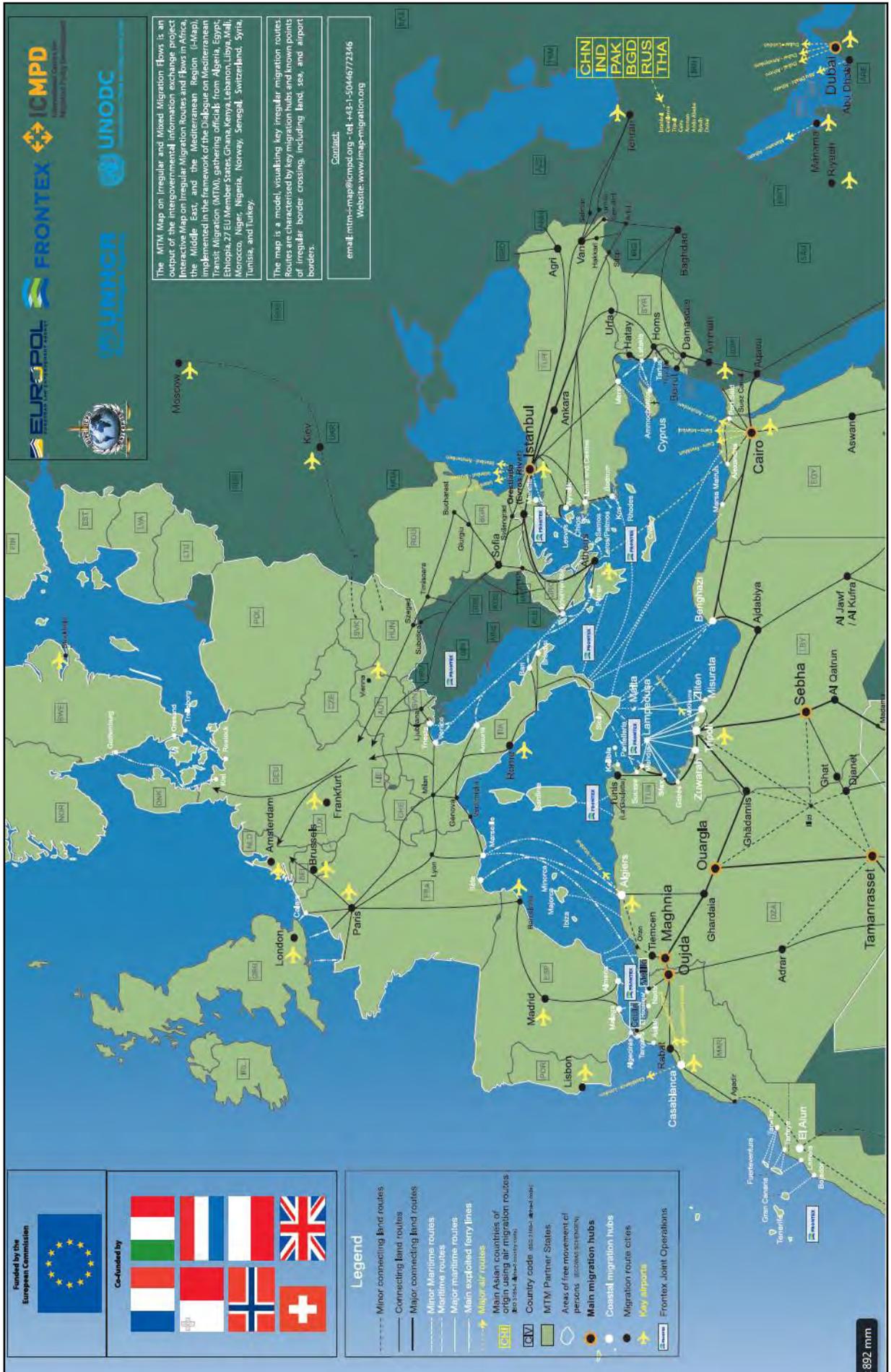


Illustration n° 25 Franchissements illégaux de la frontière constatés en 2012 aux frontières extérieures terrestres et maritimes de l'UE (source: Frontex, Annual Risk Analysis 2013, p. 22)

Les chiffres ne concernent que les interceptions, sur les différentes routes, pour franchissement illégal de la frontière extérieure de l'UE (entrée illégale) et non pour séjour illégal dans le territoire de l'UE. L'illustration ne présente pas les entrées illégales aux frontières aériennes extérieures de l'UE, aux aéroports internationaux.

Page suivante:

Illustration n° 26 International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). MTM Map on Irregular and Mixed Migration 2012. i-map – interactive map on migration www.imap-migration.org/index.php?id=470



5.2 Le Printemps arabe et la route méditerranéenne centrale

Les événements politiques qui se sont déroulés en Afrique du Nord en 2011 ont eu un impact à différents niveaux en Europe. Le Printemps arabe a notamment contribué à la forte augmentation de la migration irrégulière et du trafic de migrants passant par la route méditerranéenne centrale. Tandis qu'en 2010 Frontex faisait état de 1662 entrées illégales dans la région méditerranéenne centrale (Italie et Malte), ce nombre était déjà passé à 59 002 un an plus tard¹⁸⁷. Cette augmentation s'explique par la réouverture des routes du trafic de migrants reliant la Tunisie et la Libye en Afrique du Nord à l'Italie, cette ouverture étant la conséquence des bouleversements politiques.

Durant l'été 2009, l'Italie et la Libye – un important pays de transit pour la migration en direction de l'Europe – ont conclu un accord visant entre autres à empêcher la migration irrégulière en provenance d'Afrique et à destination de l'Italie. En 2010, le nombre de traversées par la route méditerranéenne centrale a été réduit à un minimum suite à cet accord critiqué. Sous le régime de Kadhafi, de nombreux migrants en provenance d'Afrique subsaharienne étaient incarcérés en Libye en raison de la surveillance stricte exercée sur la côte libyenne. Les migrants étaient souvent exposés à la torture et à la maltraitance¹⁸⁸. Afin de mieux contrôler les flux migratoires à destination de l'Europe, l'Espagne a renforcé sa coopération avec les gouvernements sénégalais et mauritanien¹⁸⁹. Cette situation a eu pour résultat final que la principale route du trafic de migrants à destination de l'Europe s'est déplacée sur la frontière turco-grecque fin 2009¹⁹⁰.

La route méditerranéenne centrale a repris de l'importance en 2011 lors du Printemps arabe, lorsque quelque 30 000 ressortissants tunisiens partis de la côte tunisienne ont atteint l'Italie. Suite à la chute des dictatures en Afrique du Nord et à la déstabilisation politique qui en découlait, la surveillance des départs le long des côtes n'a pas pu être maintenue. Ainsi, les migrants retenus en Libye ont été conduits en Europe cette même année par la Méditerranée. De nombreuses personnes qui étaient parvenues aux îles italiennes ou à Malte ont poursuivi leur chemin en direction du nord et ont atteint la Suisse plus tard. Fin 2011, l'ODM a constaté une augmentation de 45 % des demandes d'asile par rapport à l'année précédente, ce chiffre étant le plus élevé depuis 2002¹⁹¹.

¹⁸⁷ Frontex. Annual Risk Analysis 2013. P. 21

¹⁸⁸ Human Rights Watch. Italie/Libye: des migrants évoquent les retours forcés et les mauvais traitements. 21 septembre 2009). <http://www.hrw.org/fr/news/2009/09/17/italielibye-des-migrants-voquent-les-retours-forc-s-et-les-mauvais-traitements>

¹⁸⁹ Frontex. Annual Risk Analysis 2010. P.12

¹⁹⁰ Cf. chap. 5.3

¹⁹¹ ODM. Statistique en matière d'asile 2011. P. 3. De nombreux Nord-Africains ayant déposé une demande d'asile en Suisse en 2011 étaient arrivés en Europe bien avant les bouleversements politiques du Printemps arabe. Nombre d'entre eux avaient séjourné en Italie ou en Espagne durant des années. Jusqu'en 2011, ce groupe de migrants était largement inconnu des services suisses responsables de l'asile car la statistique en matière d'asile des années 2009 et 2010 ne mentionnait aucun Etat nord-africain parmi les dix Etats d'origine les plus fréquents. En raison de la dégradation croissante de la situation économique en Italie et en Espagne, de nombreux migrants nord-africains ont migré vers le Nord.



Illustration n° 27 Forte augmentation du trafic de migrants par la route méditerranéenne centrale, "réouverte" en 2011 (source: i-map Interactive Map on Migration, www.imap-migration.org)

Les chiffres les plus élevés de la migration irrégulière et du trafic de migrants par la route méditerranéenne centrale ont été atteints entre février et août 2011; la situation s'est ensuite légèrement stabilisée en automne¹⁹². Des conditions météorologiques défavorables, l'accord de réadmission conclu entre l'Italie et la Tunisie et la possibilité d'entrer en Europe par la frontière terrestre turco-grecque (jusqu'en août 2012 tout au moins) ont entraîné le recul marqué des traversées de la Méditerranée (voie centrale) en 2012 (-82 %)¹⁹³.

Depuis mai 2013, les traversées par le centre de la Méditerranée sont à nouveau fortement à la hausse, surtout en raison des bonnes conditions météorologiques. La grande majorité des migrants débutent leur voyage à Tripoli (Libye). Leurs embarcations sont souvent en mauvais état et toujours surchargées; les naufrages sont courants et font de nombreuses victimes. La tragédie qui s'était produite devant l'île italienne de Lampedusa en octobre 2013 a non seulement remis la question du trafic de migrants à l'ordre du jour mais aussi soulevé une vague de critiques contre la politique migratoire européenne. Des dizaines de milliers de personnes continuent d'attendre sur la côte libyenne et rassemblent leur courage pour oser la traversée vers l'Italie. Les migrants irréguliers sont essentiellement originaires d'Etats en conflit comme l'Erythrée, la Syrie et la Somalie¹⁹⁴.

5.3 La Turquie, principal pays de transit pour les migrants irréguliers

Tandis que le nombre de passages irréguliers de la frontière a reculé entre 2009 et 2010 diminuait tant sur la route méditerranéenne centrale (d'Afrique du Nord en direction de l'Italie et de Malte), sur celle d'Afrique de l'Ouest (du Maroc ou du Sénégal en direction de l'Espagne) que sur la route maritime entre la Turquie et la Grèce, le trafic de migrants a en revanche

¹⁹² Frontex. Risk Analysis 2012. P. 15-16

¹⁹³ Frontex. Risk Analysis 2013. P. 21-22, 28-29 (59 002 entrées illégales en 2011 et 10 379 en 2012)

¹⁹⁴ Frontex. FRAN Quarterly. Quarter 3. July-September 2013; NZZ. Migranten aus Afrika: Viele Wege führen nach Lampedusa. 9 octobre 2013

fortement augmenté sur la frontière terrestre turco-grecque. Ce déplacement du trafic s'explique d'une part par l'entrée en vigueur de plusieurs traités bilatéraux visant à contrôler la migration et d'autre part par le renforcement, depuis quelques années, de la présence de Frontex sur la mer Egée¹⁹⁵. En 2010, la frontière terrestre de 206 km séparant la Turquie et la Grèce, qui longe le fleuve¹⁹⁶, est devenue la principale porte d'entrée de l'Europe. Jusqu'à l'été 2012, la route passant par la frontière terrestre turco-grecque était la route la plus fréquentée à des fins de migration illégale dans l'espace Schengen.



Illustration n° 28 Forte augmentation de la migration illégale par la frontière terrestre turco-grecque en 2010. Sur la carte, on peut également voir la zone touchée par l'accord italo-lybien entré en vigueur en 2009 et qui visait à contrôler les flux migratoires. On voit aussi la présence renforcée de Frontex dans la mer Egée

(source: i-map Interactive Map on Migration, www.imap-migration.org)

Depuis août 2012, le nombre d'entrées illégales a fortement diminué à la frontière terrestre turco-grecque. Cette diminution est due au renforcement de la surveillance dans la zone frontalière de l'Evros par les autorités grecques (opération Aspida) et à la mise en place d'une barrière longeant la frontière avec la Turquie sur plusieurs kilomètres. En réaction à ces mesures, le trafic de migrants passant par la frontière terrestre turco-bulgare a augmenté. Une nouvelle augmentation des franchissements illégaux de la frontière par la mer Egée a par ailleurs été constatée¹⁹⁷.

"Lorsqu'une destination devient inaccessible, les passeurs font en sorte de trouver une alternative."¹⁹⁸ (traduction libre)

¹⁹⁵ Frontex Joint Operation Poseidon Sea

¹⁹⁶ La frontière terrestre qui ne suit pas l'Evros n'est longue que de 12,5 km.

¹⁹⁷ Frontex. Annual Risk Analysis 2013. P. 22-24

¹⁹⁸ 20Minuten Online. Interview mit Fabrizio Gatti. Für 2000 Dollar über die Grenze. 3 mars 2011. Le journaliste italien Fabrizio Gatti est l'auteur du livre "Bilal sur la route des clandestins".

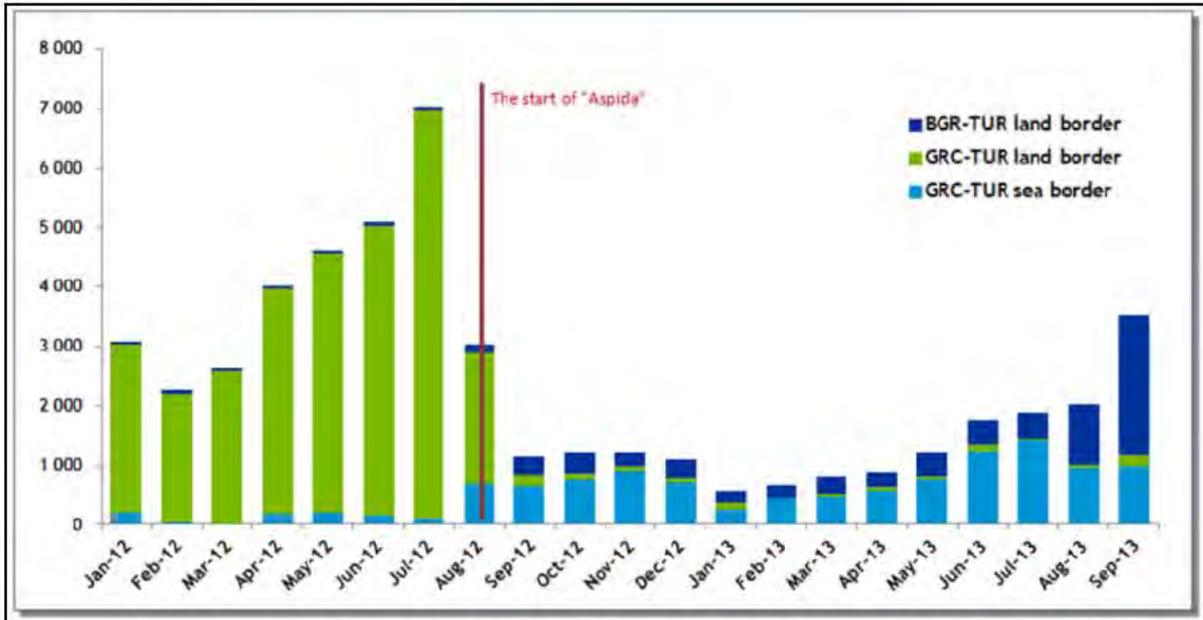


Illustration n° 29 Franchissements illégaux de différentes frontières extérieures¹⁹⁹ le long de la route méditerranéenne de l'est constatés entre janvier 2012 et septembre 2013 (source: Frontex)

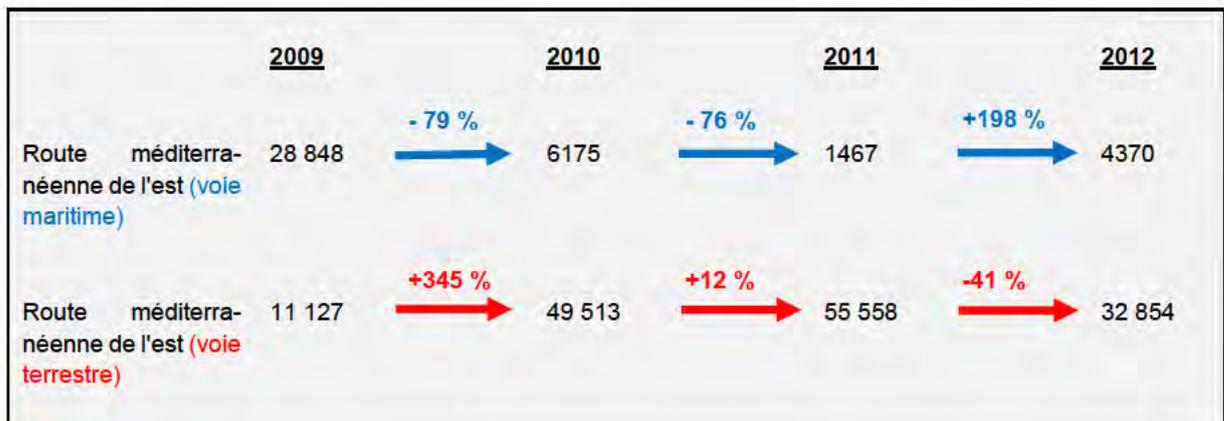


Illustration n° 30 Nombre de franchissements illégaux de la frontière (2009–2012) dans la région méditerranéenne orientale: les groupes de passeurs internationaux identifient rapidement les changements politiques et adaptent leurs itinéraires. Au départ, la voie maritime entre la Turquie et la Grèce était plus fréquemment utilisée que la voie terrestre pour entrer dans l'espace Schengen. La présence renforcée de Frontex en mer Egée a entraîné une forte baisse des traversées de la mer en 2010; parallèlement, les entrées illégales par la frontière terrestre turco-grecque ont fortement augmenté. En 2012, leur nombre a baissé dans la région de l'Evros, tandis qu'il a connu une nouvelle hausse sur la mer Egée (source: Frontex)²⁰⁰

La Turquie est considérée comme le principal point de départ du trafic de migrants à destination des Etats européens. Outre des migrants asiatiques (essentiellement en provenance d'Afghanistan, du Pakistan, de Syrie, d'Irak, d'Iran, du Bangladesh et de Chine), de plus en plus d'Africains tentent d'entrer de manière irrégulière dans l'espace Schengen depuis la Turquie.

¹⁹⁹ Frontière terrestre turco-bulgare (BGR-TUR land border), frontière terrestre turco-grecque (GRC-TUR land border) et frontière maritime turco-grecque (GRC-TUR sea border)

²⁰⁰ Frontex. Annual Risk Analysis 2011. P. 15; Annual Risk Analysis 2012. P. 46

De nombreux migrants entrent légalement en Turquie. Depuis quelques années, les ressortissants de plusieurs Etats d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient n'ont plus besoin de visa pour entrer en Turquie, l'Etat turc voulant ainsi s'ouvrir aux marchés de ces pays²⁰¹. Les voyageurs autorisés de nombreux Etats soumis à l'obligation de visa peuvent également obtenir un visa à l'arrivée, ce qui équivaut à payer une taxe de séjour touristique. Contre le versement d'un petit montant et sans autre demande d'informations, un visa est collé dans le passeport de la personne au moment de son arrivée à la frontière turque. Ce visa est valable 30 ou 90 jours (suivant la nationalité)²⁰².

Ces dernières années, l'entreprise étatique de transport aérien Turkish Airlines n'a cessé de développer son réseau en Afrique et en Asie et incite, par des offres très bon marché, à utiliser la Turquie comme pays de transit. Turkish Airlines est par exemple la seule compagnie aérienne internationale à proposer des vols directs pour Mogadiscio (Somalie), qui servent de plus en plus à la migration illégale en direction de l'Europe²⁰³.

*"Its geographical position, the presence of historical smuggling routes and the comparative ease with which entry visas may be obtained have transformed Turkey into a major nexus point for irregular migrants on their way to Europe."*²⁰⁴

S'agissant du trafic de migrants, Istanbul est une station intermédiaire importante en direction de l'Europe du Nord et de l'Ouest. La ville située sur la rive du Bosphore est devenue ces dernières années l'une des principales plaques tournantes du trafic de migrants. Les passeurs sont notamment présents dans le quartier de Kumkapi, où se rassemblent les migrants de provenances diverses²⁰⁵. Jusqu'à leur départ, les migrants logent essentiellement dans des appartements privés à Istanbul et dans les environs. La durée de leur séjour est déterminée par les passeurs et dépend des moyens financiers dont disposent les migrants, des moyens de transport choisis et de leur disponibilité et des conditions météorologiques. Pour arriver au centre de l'Europe, les migrants doivent déboursier environ 5000 euros²⁰⁶.

5.4 Itinéraire du trafic de migrants par les Balkans

La notion de "route des Balkans"²⁰⁷ date des années 70, lorsque le trafic de poids lourds à destination de l'Europe de l'Ouest, partant de Turquie et en passant par la Yougoslavie, avait commencé à prendre de l'importance. A cette époque, la route des Balkans était aussi utilisée pour le transport de marchandises illégales; elle est aujourd'hui la principale route du trafic d'opium, soit d'héroïne, d'Afghanistan en Europe. Au cours de la dernière décennie, la route des Balkans, en raison des différentes variantes d'itinéraires qu'elle comprend, a pris de plus en plus d'importance aussi au niveau de la migration irrégulière et du trafic organisé de migrants. Les Balkans sont la région d'origine et de transit de migrants irréguliers arrivés en

²⁰¹ 20Minuten Online. Interview de Fabrizio Gatti. Für 2000 Dollar über die Grenze. Ibid.

²⁰² Ministère turc des affaires étrangères. www.mfa.gov.tr/visa-information-for-foreigners.en.mfa

²⁰³ The Washington Post. Somali traffickers using fake passports on Turkish Airlines for chance to flee to Europe. 22 février 2013

²⁰⁴ Europol. EU Organized Crime Threat Assessment 2011. Ibid.

²⁰⁵ Hausmann, Hans / Senyurt, Ahmet. Ware Mensch – Der Kampf gegen Schleuserbanden. Film documentaire. SWR, 17 septembre 2012.

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ Suivant la définition donnée par l'organisation ou l'agence, la route des Balkans commence déjà en Turquie ou seulement dans les Balkans de l'Ouest: tandis que pour Europol la route des Balkans démarre en Turquie, elle ne commence que dans les Balkans de l'Ouest pour Frontex. Frontex fait une distinction claire entre la route méditerranéenne de l'est, sur laquelle passe la frontière turco-grecque, et la route des Balkans de l'Ouest.

Europe de l'Ouest et du Nord et celle des passeurs professionnels. En réaction à la forte pression migratoire des Balkans et d'autres régions d'origine des migrants, de nombreux groupes criminels de passeurs se sont établis le long de la route du trafic. Ces groupes sont organisés au niveau international et ont des liens étroits avec d'autres secteurs de la criminalité²⁰⁸.

Istanbul est, comme nous l'avons déjà mentionné, le point de départ du trafic de migrants suivant la route des Balkans. Depuis Istanbul, les migrants sont soit transportés en camion directement en Europe centrale et en Europe du Nord en passant par la Bulgarie, la Roumanie et la Hongrie, soit ils transitent par la mer Egée en direction de la Grèce²⁰⁹ ou, ce qui est plus rare, en petits bus, en direction d'Edirne jusqu'au fleuve Evros, qui sépare la Turquie de la Grèce. Une fois arrivés en Grèce, les migrants sont généralement interceptés par la police et sont sommés par écrit de quitter le pays d'ici un mois. Les migrants irréguliers restent cependant souvent plusieurs mois en Grèce, ce temps leur étant nécessaire pour rassembler les fonds indispensables à la suite du voyage. C'est à Athènes que se retrouvent les passeurs et que les migrants vont donc à leur recherche. La suite du voyage par la voie terrestre s'effectue à partir de la ville de Thessalonique, car elle se situe à proximité de la frontière avec la Macédoine.

Pour la Grèce, le grand nombre de migrants irréguliers constitue un problème important. La situation en matière d'asile est par conséquent tout aussi précaire. Selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE (CJUE), la Grèce a manifestement violé les normes internationales en matière de garde des requérants d'asile, de conditions d'admission et d'accès à la procédure d'asile²¹⁰. En réaction à ces irrégularités, la Suisse a décidé provisoirement de ne plus transférer de migrants en Grèce dans le cadre de la procédure Dublin²¹¹.

Depuis la Grèce, la route continue par la Macédoine en direction de la Serbie. La route des Balkans classique, qui était la principale route du trafic de migrants par les Balkans jusqu'en 2013, permet de rentrer dans l'espace Schengen par la frontière serbo-hongroise. Depuis l'adhésion de la Hongrie à l'accord de Schengen fin 2007, on constate de plus en plus de cas de migration illégale par cette frontière. En Serbie, plaque tournante du trafic de migrants, ce sont Belgrade et la ville-frontière de Subotica qui jouent un rôle prédominant. Les migrants y sont provisoirement logés chez des particuliers et reçoivent des informations quant à la suite du voyage par la frontière serbo-hongroise. Les migrants franchissent la frontière en grands groupes, soit à pied par la frontière verte soit cachés dans des véhicules par les passages de frontière officiels. Une fois la frontière franchie illégalement, les migrants sont amenés en Autriche en petits véhicules ou en fourgons de livraison conduits par des passeurs hongrois ou serbes. Ensuite, ces personnes se rendent dans les destinations européennes en voitures, en petits véhicules ou en train.

Selon la police, le trafic de migrants se déplace de plus en plus de la route des Balkans classique à des routes des Balkans alternatives. Cela serait dû au renforcement des contrôles dans la région frontalière serbo-hongroise et au changement de la loi hongroise sur l'asile de juillet 2013. Le trafic de migrants s'opère de plus en plus par la frontière serbo-croate. Depuis

²⁰⁸ Cf. chap. 6.1

²⁰⁹ La traversée de la mer Egée en canot pneumatique est entreprise soit d'Istanbul, soit d'Izmir.

²¹⁰ Cour européenne des droits de l'homme (grande chambre). *Affaire M.S.S. c. Belgique et Grèce*. Requête n° 30696/09. Arrêt du 21 janvier 2011

²¹¹ Le Tribunal administratif fédéral a, par analogie au jugement de la Cour européenne des droits de l'homme, déclaré que les renvois Dublin vers la Grèce étaient contraires au droit. ATAF D-2076/2010 du 16 août 2011 du Tribunal administratif fédéral

la Croatie, la route continue par la Slovénie, Etat Schengen, en direction de l'Italie ou de l'Autriche pour aboutir aux Etats du Nord ou de l'Ouest de l'Europe. Il est de plus en plus fréquent que les migrants kosovars parviennent en Suisse après avoir transité par le Monténégro, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Slovénie, l'Italie et la France²¹².



Illustration n° 31 Trafic de migrants en direction de la Suisse et passant par la route des Balkans (source: fedpol)

Les migrants kosovars passent également par une route traversant la Macédoine à destination de la Grèce. Depuis la Grèce, le voyage se poursuit en ferry à destination de l'Italie. Nombre de migrants arrivant en Grèce depuis le Proche-Orient et le Moyen-Orient sont conduits en Italie par la voie maritime. Ils embarquent pour ce faire aux ports de navires transbordeurs de Patras et d'Igoumenitsa. En Italie, ils arrivent généralement à Brindisi, à Bari, à Ancône et à Venise. Ils continuent leur périple en train, en voiture ou en camion en direction de leur destination finale en Europe de l'Ouest ou du Nord.

5.5 Résumé synoptique des principales routes de la migration illégale à destination de la Suisse

La Suisse est un pays de transit et de destination important pour le trafic de migrants en Europe. Ce trafic s'effectue le plus souvent par les routes suivantes:

- **route des Balkans:** selon la police, la plupart des migrants irréguliers voyagent par la route des Balkans (voie terrestre). Jusqu'au 1^{er} juillet 2013, la migration à destination de la Suisse s'effectuait principalement par l'axe Serbie-Hongrie-Autriche; depuis cette date, les migrants irréguliers transitent essentiellement par la Serbie-Croatie-Slovénie-

²¹² Europol Notification. Increased Facilitation of Kosovar Irregular Migrants. Ibid.

Italie et continuent le plus souvent par la France pour arriver en Suisse (région genevoise). Les ressortissants kosovars passent de plus en plus par le Monténégro, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Slovénie, l'Italie et la France. Depuis la Turquie, les différentes routes des Balkans sont également empruntées par les migrants originaires du Proche-Orient, du Moyen-Orient, de Chine et de certaines régions d'Afrique. A Milan ou à Vienne, les migrants sont répartis selon les différents Etats d'Europe du Nord et de l'Ouest, qui sont leurs destinations. Les migrants, qui voyagent le plus souvent avec de faux documents d'identité, arrivent en Suisse en voiture ou prennent le train en Italie ou en Autriche pour arriver à la frontière suisse;

- **voie aérienne depuis la Grèce:** depuis quelques années, les aéroports suisses (surtout Zurich-Kloten) sont concernés par la problématique du trafic de migrants par la voie aérienne en provenance d'Athènes et de Thessalonique. Les groupes de passeurs savent profiter de l'absence de contrôles systématiques des personnes aux frontières intérieures à Schengen et de l'attitude peu coopérative des autorités grecques pour ce qui est de la reprise des migrants irréguliers. Il arrive fréquemment que plusieurs vols soient réservés pour une seule et même personne afin qu'en cas de refus d'embarquement elle puisse se tourner immédiatement vers une autre compagnie aérienne. Les migrants – pour la plupart des ressortissants afghans, syriens, pakistanais, iraniens, érythréens ou somaliens – sont pourvus de documents falsifiés;
- **voie maritime, de Grèce en Italie:** pour la Suisse, le trafic de migrants effectué par la mer entre la Grèce et l'Italie joue également un rôle important car les migrants irréguliers sont conduits de la côte italienne en direction du Nord. L'itinéraire partant des ports italiens (Brindisi, Bari, Ancône et Venise) se poursuit par la voie terrestre en direction de Milan. Les migrants entrent en Suisse (Tessin, région genevoise) en voiture ou en train. Selon la police, cette route est notamment utilisée pour faire passer les ressortissants syriens et irakiens;
- **vols "non-Schengen":** des cas d'immigration illégale sont régulièrement constatés aux aéroports de Zurich et de Genève sur les vols "non Schengen" à destination de la Suisse ou qui passent par la Suisse. C'est au Kosovo, en Turquie, au Nigeria, au Kenya, en Afrique du Sud, en Russie, aux Emirats arabes unis, en Chine et en Inde que la plupart des migrants empruntant la voie aérienne pour arriver en Suisse décollent ou transitent. Parfois, les itinéraires pour arriver en Suisse sont très compliqués. Une fois sur place, les migrants déposent une demande d'asile ou disparaissent au moyen de faux documents. Sur les vols non Schengen, c'est la méthode d'échange de billets qui est souvent employée;
- **débarquement dans les régions du centre de la Méditerranée:** après un recul marqué du trafic de migrants par la route méditerranéenne centrale en 2012, une hausse a été constatée en 2013 en raison de l'arrivée de nombreux migrants en Italie et à Malte. Ces migrants, pour la plupart originaires d'Erythrée, de Somalie, de Syrie, d'Afrique de l'Ouest et du Nord, ont ensuite poursuivi leur route en direction de la Suisse après avoir séjourné en Italie. Ce mouvement s'explique par l'absence de perspective d'amélioration à court terme de la situation économique dans le sud de l'Europe²¹³.

²¹³ Selon l'ODM, le fait que les migrants d'Afrique de l'Ouest et du Nord quittent l'Italie en raison des mauvaises conditions économiques de ce pays explique le nombre élevé de demandes d'asile déposées en Suisse.

5.5.1 Portes d'entrée en Suisse

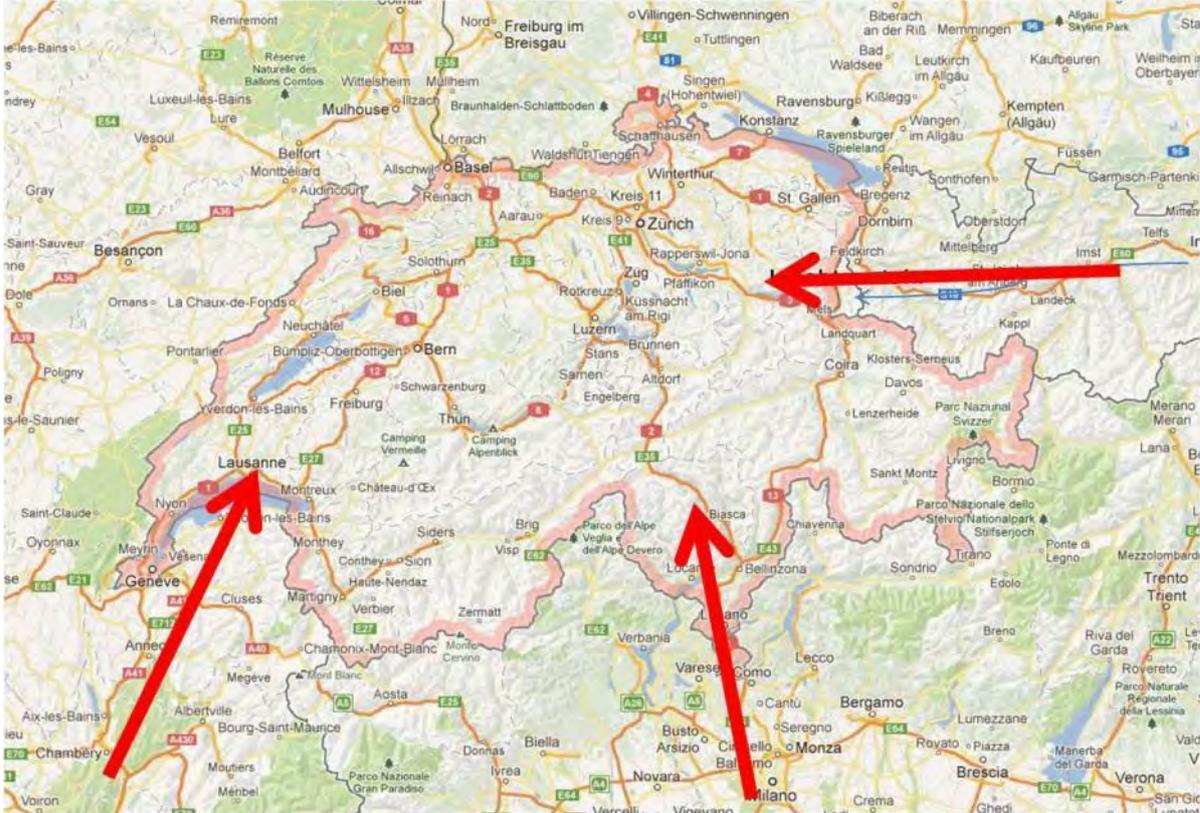


Illustration n° 32 La plupart des migrants irréguliers arrivant en Suisse entrent par le sud, le sud-ouest ou l'est (source: PJF)

Selon la police, la plupart des migrants irréguliers arrivant en Suisse entrent par le sud, le sud-ouest ou l'est. Les ressortissants nigériens, irakiens, syriens, érythréens et nord-africains entrent essentiellement en Suisse par le Tessin. La ville frontalière qu'est Chiasso n'est éloignée de la métropole de Milan que de 50 km environ. La capitale lombarde est une plaque tournante du trafic de migrants et une station intermédiaire importante sur divers itinéraires empruntés par les passeurs agissant depuis l'Italie en direction des destinations plus au nord^{214 215}. Un axe de transit très important en direction du nord passe par Chiasso. Cet axe augmente l'attrait de la Suisse non seulement en tant que destination mais aussi qu'Etat de transit pour le trafic de migrants en direction de l'Europe du Nord.

En provenance du sud-ouest, ce sont surtout des ressortissants kosovars et érythréens qui alimentent le trafic de migrants. Les migrants kosovars passent le plus souvent par la route des Balkans et traversent ainsi les Etats Schengen suivants à destination de la Suisse: Slovénie, Italie et France. Les migrants érythréens sont souvent attendus à Milan par les passeurs, qui les emmènent ensuite en Suisse en passant par la France. Les informations de la police démontrent que depuis l'été 2013 les passeurs, parfois domiciliés en Suisse, qui conduisent les migrants depuis Milan privilégient de plus en plus l'itinéraire passant par la région genevoise et non pas par le Tessin.

Selon la police, la frontière intérieure austro-suisse est surtout franchie (pour entrer en Suisse) par les ressortissants syriens, afghans, pakistanais, iraniens, géorgiens et biélorusses. Les

²¹⁴ Cf. www.imap-migration.org

²¹⁵ La route des Balkans traversant la frontière slovéno-italienne (Trieste), la route longeant la mer Adriatique (trafic de migrants par la mer depuis la Grèce) ou la route longeant la mer Tyrrhénienne (trafic par la route méditerranéenne centrale)

migrants irréguliers parviennent en Autriche par l'une des routes des Balkans. Vienne est (tout comme Milan) une importante plaque tournante du trafic de migrants en direction d'Europe du Nord et de l'Ouest.

5.6 Tendence durable: moins de passeurs interceptés sur les routes en direction de l'Europe

Le nombre annuel exact de personnes qui entrent irrégulièrement en Suisse ou dans d'autres Etats européens avec l'aide de passeurs est difficile à estimer. Les statistiques en matière d'asile fournissent quelques indications, de même que les chiffres relatifs aux entrées illégales (aux frontières extérieures de Schengen) et aux séjours illégaux (dans l'espace Schengen). Il est frappant de constater que par rapport au nombre de migrants arrêtés très peu de passeurs sont interceptés sur les routes du trafic de migrants en direction de l'Europe. Selon Frontex, le nombre de passeurs interceptés est même en baisse continue depuis quelques années dans toute l'Europe²¹⁶. Selon Frontex et Europol, il ne s'agit pas là d'un recul provisoire mais bien d'une tendance de fond. En effet, les groupes de passeurs recourraient davantage à la falsification de documents et à d'autres méthodes simulant l'entrée ou le séjour légal. Ces groupes travaillent toujours plus en arrière-plan et accompagnent toujours plus rarement les migrants irréguliers durant leur périple²¹⁷. Cela a pour conséquence que le recul des interceptions des passeurs en chemin est devenu un phénomène à long terme.

"[...] the long term decline [of facilitators] may in part be due to a widespread shift towards the abuse of legal channels and document fraud to mimic legal entry to the EU, which results in facilitators being able to operate remotely and inconspicuously rather than accompanying migrants during high-risk activities such as border-crossing."²¹⁸

²¹⁶ Frontex. FRAN Quarterly. Quarter 3. July - September 2012. P. 30; Annual Risk Analysis 2013. P. 35

²¹⁷ Frontex. Annual Risk Analysis 2013. P. 35

²¹⁸ Ibid.

6 Profils des passeurs

Depuis quelques années, les activités des passeurs des réseaux criminels de souche albanaise ainsi que du Proche et du Moyen-Orient constituent la préoccupation principale dans le domaine du trafic de migrants en Suisse. Des groupes de criminels provenant de Chine, du Sri Lanka et de certaines régions d'Afrique entretiennent également des liens accrus avec la Suisse. La plupart des passeurs ont des liens ethniques ou culturels avec les migrants auxquels ils prêtent leur assistance complice en vue de les faire entrer ou séjourner illégalement en Suisse. Les passeurs sont généralement organisés en réseaux informels composés de petits groupes. Ces groupes de passeurs se caractérisent par un haut degré de flexibilité de même que par leur capacité à collaborer sur le plan transfrontalier en dépit des différences ethniques²¹⁹.

6.1 Passeurs de souche albanaise

Depuis quelques années, le Kosovo fait partie des principaux pays d'origine des passeurs et des migrants illégaux en Suisse. Parmi les cas de trafic de migrants traités ces dernières années par le Commissariat Traite d'êtres humains et trafic de migrants de la PJF, la majorité concernait des personnes provenant du Kosovo. Le nombre de ces cas ne cesse d'augmenter depuis quelques années. Le trafic de migrants et la migration irrégulière sont dus en premier lieu au contexte économique morose et au taux de chômage élevé qui prédominent au Kosovo ainsi qu'à l'importante diaspora kosovare présente en Suisse. Les jeunes générations notamment espèrent améliorer leurs conditions de vie et leurs revenus dans les Etats d'Europe occidentale relativement proches. En règle générale, les migrants illégaux sont de jeunes hommes célibataires âgés de 18 à 30 ans.

Jusqu'à fin juin 2013, les ressortissants kosovars empruntaient pour la plupart la route classique des Balkans menant du Kosovo en Suisse via la Serbie, la Hongrie et l'Autriche. A partir de juillet 2013, la route passant par le Monténégro, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Slovénie, l'Italie et la France a pris de l'importance dans la migration illégale vers la Suisse. Une route alternative passe par la Macédoine, la Grèce, mène en Italie par ferry, puis en France et, enfin, en Suisse. Les adaptations des itinéraires aux mesures prises par les autorités en Suisse et à l'étranger laissent supposer que les entrées illégales en provenance du Kosovo, telles que décrites, se déroulent de façon organisée.

Des documents de voyage de différents Etats Schengen, falsifiés de manière professionnelle, sont souvent utilisés pour les migrations irrégulières. Ces documents ne servent pas seulement à entrer dans l'espace Schengen, mais également à obtenir des autorisations de séjour suisses permettant à leurs détenteurs d'exercer une activité lucrative. Des autorisations de séjour suisses falsifiées sont aussi saisies régulièrement. Comme cela a déjà été rapporté au chap. 4, les autorités de poursuite pénale du Kosovo et de la Macédoine ont mis au jour, au cours des deux dernières années, d'importants ateliers de falsification démontrant des liens avec la Suisse et d'autres Etats Schengen.

Durant ces dernières années, une autre forme de migration irrégulière en provenance du Kosovo a également été constatée: au début de l'année 2009, on a observé une affluence inhabituelle de ressortissants kosovars munis d'autorisations de séjour et de travail slovènes aux

²¹⁹ Europol. Rapport annuel 2011. P. 39

frontières nord et est de la Suisse ainsi qu'aux frontières extérieures de Schengen. La plupart du temps, ces migrants étaient arrivés dans notre pays en voiture, en avion et surtout en train. Vu que les titres de séjour slovènes étaient corrects sur le plan formel, les personnes contrôlées aux frontières suisses pouvaient généralement entrer sur sol helvétique. Des investigations policières menées au plan international ont toutefois révélé qu'une partie de ces documents avaient été obtenus par le biais de la fraude et de la corruption. Les autorités slovènes ont alors promulgué un décret limité dans le temps, interdisant par principe l'octroi de titres de séjour aux ressortissants du Kosovo. Des enquêtes menées actuellement attestent néanmoins que des individus continuent à utiliser des documents d'identité slovènes pour se rendre illégalement en Suisse et dans d'autres Etats d'Europe occidentale. Certaines personnes, appréhendées et expulsées, ont essayé peu après d'entrer à nouveau en Suisse avec de faux papiers. Sur ce point, on se heurte encore à un autre problème: le changement de nom, qui s'applique librement et aisément dans la grande majorité des pays balkaniques, permet de contourner une interdiction d'entrée dans l'espace Schengen.

Les autorités suisses partent de l'idée que la plupart des voyages illégaux de ressortissants kosovars sont organisés et effectués par des acteurs principaux résidant à l'étranger, notamment au Kosovo. Selon les informations de la police, les passeurs disposent d'excellents contacts avec des auxiliaires résidant en Suisse et connaissant parfaitement les lieux. Ce sont souvent les proches vivant en Suisse qui participent à l'organisation et au financement des entrées illégales. D'après la police, les ressortissants kosovars sont conduits en Suisse par groupes et disparaissent ensuite chez des connaissances ou se cachent dans des "appartements protégés". Les personnes conduites sont parfois utilisées pour commettre des attaques à main armée et des cambriolages. Il y a également lieu de penser que certains employeurs suisses de souche albanaise occupent des migrants du Kosovo arrivés illégalement en Suisse. On soupçonne à cet égard qu'il puisse s'agir d'exploitation de la force de travail.

Les réseaux criminels de souche albanaise se concentrent sur le développement de nouvelles activités criminelles. Cela fait déjà des années que des groupes criminels originaires du Kosovo, de Macédoine et d'Albanie détiennent la plus grande part du marché de l'héroïne en Suisse. A présent, les criminels de souche albanaise se montrent toujours plus actifs dans le domaine du trafic de migrants. Dans le cadre de procédures d'enquêtes menées par des autorités cantonales de poursuite pénale, on observe régulièrement que les groupes qui organisent des voyages illégaux en Suisse sont également actifs dans le trafic de stupéfiants et les infractions contre le patrimoine. Selon Europol²²⁰, les criminels de souche albanaise essaient depuis quelques années d'étendre encore davantage leurs activités en direction de l'Europe occidentale. Il y a fort à croire qu'ils utiliseront l'élargissement futur de l'espace Schengen à la Bulgarie et à la Roumanie pour servir leurs intérêts.

6.2 Passeurs originaires du Proche et du Moyen-Orient

La situation politique au Proche et au Moyen-Orient est extrêmement tendue depuis quelque temps. Outre la Syrie, embourbée depuis 2011 déjà dans une guerre civile persistante, d'autres Etats de la région sont également en proie à des conflits ethniques ou religieux. Il en résulte que des milliers de personnes décident de quitter leur pays en raison des conditions précaires qui y règnent au niveau de la sécurité et des perspectives d'avenir peu réjouissantes. Alors que certains se font directement conduire de leur pays d'origine en Europe, beaucoup

²²⁰ Europol. Organised Crime Threat Assessment 2011. Ibid.

commencent par fuir dans les camps de réfugiés situés dans les pays limitrophes et essaient à partir de là d'émigrer vers les pays européens²²¹. Des réseaux criminels profitent depuis des années de la détresse d'un grand nombre de ces personnes qui souhaiteraient émigrer dans une région sûre et plus stable sur le plan économique. Ces réseaux se composent de groupes établis dans les pays du Proche et du Moyen-Orient ou alors de personnes originaires de cette région mais résidant en Europe depuis des années déjà. Ces groupes de passeurs sont très bien reliés entre eux et organisent avec succès des voyages illégaux vers les pays européens.

Des renseignements provenant de l'étranger donnent régulièrement à penser que des membres de réseaux de passeurs issus du Proche et du Moyen-Orient soutiennent à partir de la Suisse des transferts illégaux de personnes vers d'autres pays européens prisés des migrants. En 2009 déjà, des enquêtes ont révélé que des passeurs domiciliés en Suisse transportaient des ressortissants irakiens de Grèce ou d'Italie vers la Scandinavie. Les auteurs de ces infractions étaient soit des compatriotes des migrants conduits en Suisse, soit des citoyens helvétiques. Après leur arrestation en Suisse, effectuée dans le cadre d'une opération coordonnée sur le plan international, et leur extradition vers l'Allemagne, il s'est à nouveau avéré, quelques mois plus tard, que les organisateurs de ces trafics résidaient en Suisse²²². Selon les informations de la police, les transferts illégaux de ressortissants irakiens ne se faisaient généralement pas sur le territoire suisse. Dans les cas qui ont été mentionnés, les autorités suisses ont été actives seulement par la voie de l'entraide judiciaire et n'ont ouvert elles-mêmes aucune enquête contre des membres de ces réseaux vivant en Suisse²²³.

Sur la base des statistiques actuelles en matière d'asile de divers pays européens, on constate que la Suède et l'Allemagne constituent les deux destinations les plus attrayantes pour les migrants irréguliers en provenance du Proche et du Moyen-Orient. Cela pourrait s'expliquer par l'importance des diasporas ethniques présentes dans ces deux pays²²⁴. De plus en plus d'éléments semblent aussi indiquer que des ressortissants syriens, afghans, irakiens et pakistanais sont conduits en Suisse de manière ciblée. Cela est attesté non seulement par le nombre croissant des demandes d'asile déposées par des ressortissants de ces pays, mais encore par le taux de signalements relativement bas figurant dans Eurodac pour ce groupe de requérants d'asile (par exemple en comparaison avec les requérants provenant du Nigéria ou d'Afrique du Nord)²²⁵. Le fait que la plupart des migrants conduits de leurs pays d'origine en Suisse n'ont été enregistrés dans aucun autre Etat Schengen par lequel ils auraient transité témoigne du professionnalisme des réseaux de passeurs du Proche et du Moyen-Orient²²⁶. Etant donné que la probabilité est élevée, notamment pour les ressortissants afghans, syriens ou irakiens, d'obtenir le droit de séjour en Suisse, de ne pas être expulsés ou encore de ne pas être réadmis dans leurs pays d'origine, les prix des voyages illégaux sont placés très haut et l'activité de passeur est par conséquent très lucrative. Souvent, on n'assiste pas seulement

²²¹ Le dernier pays dans lequel ont séjourné de nombreux migrants afghans n'était pas leur pays d'origine, mais l'Iran ou le Pakistan. Frontex estime que l'aide insuffisante prodiguée dans les camps de réfugiés pakistanais pourrait avoir accéléré la migration des citoyens afghans en Europe (Frontex. FRAN Quarterly. Quarter 3. July-September 2012. P. 5).

²²² Il s'agissait certes de passeurs d'origine tunisienne, mais faisant partie des connaissances de l'Irakien arrêté.

²²³ A la différence de la situation juridique qui prévalait en 2009, la législation actuelle (art. 116, al. 1, let. a^{bis}, AuG) prévoit la poursuite pénale des trafiquants de migrants résidant en Suisse qui font transiter dans l'espace Schengen des personnes qui ne sont jamais entrées sur le territoire suisse.

²²⁴ Selon les informations de l'ODM, les ressortissants afghans demandent le plus souvent l'asile en Allemagne et les ressortissants syriens en Suède.

²²⁵ Information de l'ODM: à la mi-février 2014, le pourcentage de cas Dublin pour les requérants d'asile syriens était de 0,13 seulement et de 0,30 seulement pour ceux d'Afghanistan, alors qu'il s'élevait à 0,75 pour les requérants nigériens et à 0,60 pour ceux du Maroc.

²²⁶ Informations de la PJF et de l'ODM

à l'arrivée de membres de famille isolés, mais à l'arrivée de plusieurs membres d'une famille en même temps²²⁷.

Le type de transport choisi pour se rendre en Suisse dépend de la capacité financière des personnes souhaitant se rendre dans notre pays et de leurs familles. Les migrants les plus aisés ont la possibilité de s'offrir un voyage "de luxe" par avion. Dans ce cas de figure, le choix se porte sur des voies aériennes complexes afin de contourner habilement les dispositions régissant l'entrée dans le pays. Selon la police, de plus en plus de ressortissants syriens se rendent en Suisse par des vols non-Schengen.

Pour les transports par voie terrestre ou maritime à destination finale de la Suisse (ou d'un autre Etat), c'est la Turquie, et en particulier Istanbul, qui constitue un point de contact et de rencontre capital. Bien que plusieurs pays du Proche et du Moyen-Orient puissent se rendre en Turquie sans visa ou suivant une procédure simplifiée²²⁸, cette disposition²²⁹ ne vaut toutefois pas pour les ressortissants afghans, pakistanais et irakiens²³⁰. De nombreux candidats à la migration originaires d'Afghanistan commencent par se rendre en Iran pendant quelque temps afin de gagner l'argent qui leur permettra de faire le voyage jusqu'en Europe; certains se sont déjà établis depuis longtemps sur le territoire iranien limitrophe en raison des conflits avec les talibans. Depuis le nord de l'Iran (la ville d'Orumiyeh constitue le point de départ principal), les migrants gagnent à pied la ville frontière turque de Van avec l'aide de passeurs, en passant par le Kurdistan. A Van, les migrants illégaux d'origine afghane, pakistanaise et iranienne sont conduits à Istanbul par camionnette, camion ou empruntent des bus publics²³¹. Quant aux migrants d'origine irakienne, ils commencent généralement par chercher à atteindre la ville de Zakho – plaque tournante de la migration illégale à la frontière entre l'Irak et la Turquie – afin de se faire conduire directement ou par étapes à Izmir ou à Istanbul.

L'itinéraire qui passe par la Turquie en direction des pays européens prisés par les migrants se divise en plusieurs étapes que se répartissent les différents groupes de passeurs. Les migrants provenant d'Afghanistan, du Pakistan et d'Irak sont conduits d'un secteur à l'autre et doivent à chaque fois payer leurs passeurs en espèces. La procédure est la suivante: à la fin d'une étape, la personne transportée prend contact avec sa famille au pays afin que celle-ci paie l'étape accomplie par le biais du système Hawala²³² – dans la mesure où une partie n'a pas déjà été versée d'avance. On rapporte qu'entre les pays d'émigration dont il a été fait mention et la Turquie – de même que sur le territoire du Sinaï – les migrants sont parfois aussi victimes d'enlèvements, de sévices graves et de viols. Comme les différentes routes vers la Turquie traversent également la région autonome du Kurdistan, des groupes kurdes sont sou-

²²⁷ Informations de la PJF et de l'ODM

²²⁸ "Visa on arrival"

²²⁹ Ministère turc des Affaires étrangères

²³⁰ Cela est valable pour l'entrée en Turquie par voie terrestre. Selon le ministère turc des Affaires étrangères, les ressortissants irakiens peuvent, à certaines conditions et lors de leur arrivée dans l'un des trois aéroports principaux de la Turquie, obtenir un "visa on arrival".

²³¹ Office fédéral de police criminelle autrichien. Jahresbericht Schlepperkriminalität 2011 (n'existe qu'en allemand). P. 28-29

²³² On désigne par système Hawala un système de transfert informel de valeurs patrimoniales basé sur la confiance. Avec la variante Hawala, l'argent est transféré par le biais d'un réseau de commerçants (établis avant tout au Proche et au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et dans la Corne de l'Afrique), appelé Hawaladar. Ce transfert a lieu sans versement effectif d'argent. Dans une ville, un client entre en contact avec un Hawaladar et lui remet une somme d'argent devant être transférée à un destinataire se trouvant dans une autre ville, généralement à l'étranger. Le Hawaladar se met en contact avec un Hawaladar de la ville du destinataire, lui donne des consignes relatives à la mise à disposition du montant (déduction faite d'une petite commission) et lui garantit le remboursement de la dette à une date ultérieure (définition d'Europol). Le plus souvent, les transferts ne sont pas soumis à une régulation gouvernementale efficace. Cet état de fait favorise notamment les personnes et les groupes qui réalisent des gains au moyen d'activités illégales et veulent effectuer des transactions financières.

vent impliqués dans les trajets jusqu'à Istanbul et parfois aussi jusque dans les pays européens de destination. Ces groupes sont solidement établis dans la pratique lucrative du trafic de migrants et conduisent des migrants kurdes ainsi que des personnes d'autres origines ethniques dans l'espace Schengen via la Turquie²³³.

Comme cela ressort des informations communiquées par les autorités autrichiennes, des groupes criminels d'Afghanistan sont aussi impliqués de manière professionnelle dans le trafic de migrants. L'Office fédéral de police criminelle autrichien a enquêté sur les membres d'une organisation internationale qui, depuis 2003, a conduit en Grèce plus de 5000 requérants d'asile afghans via l'Iran et la Turquie, pour les transférer ensuite vers l'Autriche et d'autres pays européens. Pour effectuer le trajet d'Iran à la destination européenne souhaitée, les migrants illégaux devaient payer entre 8000 et 12 000 euros à l'organisation. Au total, les passeurs ont encaissé 50 millions d'euros auprès des migrants²³⁴.



Illustration n° 33 Principaux itinéraires empruntés par les migrants illégaux originaires du Proche et du Moyen-Orient pour se rendre en Europe (source: Europol)

6.3 Passeurs originaires de Chine

Il est établi depuis longtemps déjà que les groupes de passeurs d'origine chinoise démontrent un degré d'organisation extrêmement élevé, disposent d'un excellent réseau dans le monde entier et travaillent avec le plus grand professionnalisme. L'immigration chinoise se déroule de manière très discrète et est, de l'extérieur, à peine perceptible. Etant donné le fort cloisonnement de la diaspora, l'identification de structures criminelles dans les pays de destination des migrants est une tâche d'autant plus difficile pour les autorités de poursuite pénale.

La migration irrégulière de ressortissants chinois en Suisse, comme dans d'autres pays de destination, est due fréquemment au taux de chômage élevé constaté dans les régions rurales de Chine²³⁵, moins prospères que les villes. Selon les renseignements fournis par l'ODM, la plupart des Chinois recensés dans la statistique en matière d'asile sont des requérants d'origine tibétaine. Les migrants illégaux se rendant en Europe empruntent le plus souvent des

²³³ Outre le territoire du Kurdistan, des minorités kurdes habitent la Turquie, la Syrie, l'Irak et l'Iran.

²³⁴ Office fédéral de police criminelle autrichien. Démantèlement d'une organisation de passeurs afghans. Février 2013

²³⁵ En Chine, les disparités de revenus entre la ville et la campagne sont considérables. Alors que le marché du travail est en croissance dans les villes, les régions rurales connaissent le chômage.

itinéraires compliqués par voie terrestre et aérienne et utilisent de faux papiers ou des documents ne leur appartenant pas. Les frais du voyage sont généralement très élevés et les requérants d'asile ne sont souvent pas en mesure de les payer. On suppose que les migrants tibétains sont parfois réduits à une relation de dépendance: alors qu'une partie de leurs frais de voyage est avancée, ils doivent travailler pour la rembourser lorsqu'ils arrivent en Suisse.

Selon les informations de la police, il n'est pas rare que les groupes criminels d'origine chinoise soient impliqués dans la traite d'êtres humains de même que dans d'autres infractions; c'est ainsi qu'en 2012, des contrôles policiers effectués dans plusieurs cantons ont permis de découvrir que des ressortissantes chinoises étaient en possession de documents de voyage européens ne leur appartenant pas et qu'elles utilisaient pour se livrer à la prostitution. Suivant des sources policières de l'étranger, il s'est avéré dans ces cas-là qu'il s'agissait d'exploitation sexuelle. Au départ de Pékin, les femmes effectuaient le trajet vers l'Espagne en avion et par petits groupes, en transitant par les pays arabes. En Espagne, des membres du groupe criminel les hébergeaient provisoirement dans des appartements et les renseignaient sur la suite des opérations. Les femmes se voyaient rappeler que leurs familles auraient des comptes à rendre au pays si elles-mêmes venaient à collaborer avec les autorités. De l'Espagne, les Chinoises étaient ensuite conduites dans plusieurs pays européens où elles devaient se prostituer dans des appartements ou des maisons closes dans des conditions déplorables. Pour la plupart, les ressortissantes chinoises ont utilisé indûment des autorisations de séjour délivrées par l'Espagne, qui appartenaient à d'autres femmes d'origine chinoise.

Les groupes de passeurs chinois sont souvent mis en relation avec la fabrication de faux documents d'identité d'excellente qualité. En juin 2013, les autorités de police de neuf cantons ont mené une opération, coordonnée par fedpol, contre un réseau criminel de Chine soupçonné d'avoir fait entrer illégalement en Suisse des ressortissants chinois à l'aide de faux documents. Suite à des enquêtes de grande envergure menées en Suisse et à l'étranger, il s'est avéré qu'une quarantaine de ressortissants chinois en possession de faux passeports de l'UE avaient réussi à obtenir des titres de séjour suisses et travaillaient comme cuisiniers ou aides de cuisine dans des restaurants chinois. La plupart habitaient près de leur lieu de travail. Une procédure d'enquête menée par la France a mis en évidence des liens entre un passeur chinois domicilié en Suisse, qui avait été repéré durant des enquêtes menées dans notre pays, un passeur vivant en France. En avril 2013, la police française a arrêté les membres du réseau de passeurs opérant en France ainsi que le passeur domicilié en Suisse qui s'était rendu à Paris pour son activité illégale.

Dans le cadre de l'opération policière menée en Suisse en juin 2013, plus de cinquante ressortissants chinois arrivés illégalement dans notre pays ont été arrêtés provisoirement et interrogés. Plusieurs perquisitions ont été effectuées et ont permis de saisir de nombreux documents d'identité contrefaits ou n'appartenant pas à leurs prétendus détenteurs. Les autorités suisses concernées et leurs partenaires étrangers espéraient obtenir, dans le cadre de ces interrogatoires, de nouvelles informations relatives aux liens et aux structures du réseau de passeurs chinois et savoir notamment dans quelles conditions les personnes arrivées illégalement en Suisse logeaient, devaient travailler et si elles avaient d'importantes dettes à rembourser. En effet, des informations provenant de l'étranger donnent régulièrement à penser que les migrants illégaux sont contraints de travailler dans des restaurants ou des usines (avant tout dans la branche du textile) des pays de destination. Les personnes interrogées par

les autorités suisses n'ont fait toutefois quasi aucune déclaration sur d'éventuels cas d'exploitation sur le lieu de travail ni sur les organisateurs présumés de ce trafic de migrants²³⁶.

6.4 Passeurs originaires d'Afrique

6.4.1 Afrique du Nord

On ne sait que peu de choses des passeurs opérant en Afrique du Nord. Au moment du Printemps arabe, les nombreuses traversées de la mer Méditerranée ont été effectuées avant tout par des passeurs isolés agissant de manière opportuniste et sans beaucoup d'organisation en Tunisie ou en Libye. Ces personnes – souvent des pêcheurs locaux possédant leur propre bateau et connaissant bien la route menant aux îles italiennes – ont vu dans le renversement des pouvoirs politiques et l'ouverture de la route méditerranéenne centrale qui s'est ensuivie la possibilité de gagner beaucoup d'argent en organisant des traversées en direction de l'Europe.

Il semble toutefois que les passeurs opérant dans la région de la Méditerranée centrale procèdent de manière toujours plus professionnelle et fonctionnent davantage en réseau. Alors qu'ils utilisaient auparavant des embarcations plutôt petites pour effectuer les traversées, ils recourent aujourd'hui de plus en plus fréquemment à de grands bateaux de pêche – comme on a pu le constater par exemple lors du naufrage du 3 octobre 2013 près de l'île italienne de Lampedusa. Dans l'optique des trafiquants, des bateaux plus grands permettent de générer des bénéfices plus importants, notamment lorsqu'ils sont surchargés. Comme les traversées entre la Libye et l'Italie ne peuvent pas se faire toute l'année en raison des conditions météorologiques, les passeurs sont d'autant plus intéressés à transporter le plus de monde possible sur les bateaux, qui sont de toute façon déjà en mauvais état. Il n'y a pas de gilets de sauvetage et les passagers ne savent de loin pas tous nager.

Pour la traversée jusqu'à Lampedusa, les passeurs œuvrant en Afrique du Nord exigent des migrants africains (la plupart du temps des ressortissants érythréens et somaliens) un prix situé entre 500 et 1500 dollars américains. On trouve aussi de plus en plus de ressortissants syriens parmi les candidats à la migration. Souvent, les passeurs exigent d'eux un prix bien plus élevé que celui qu'ils réclament aux migrants d'origine africaine; ce prix peut aller jusqu'à 8000 euros²³⁷.

Les traversées de la Méditerranée centrale sont particulièrement dangereuses²³⁸, également pour les passeurs qui pilotent le bateau ou se trouvent à bord de celui-ci. C'est pourquoi, juste après avoir quitté le port, certains passeurs expliquent aux passagers la conduite du bateau, laissent un téléphone satellite avec le numéro des gardes-côtes italiens et regagnent la plage à la nage²³⁹. Il arrive encore et toujours que les trafiquants d'êtres humains jettent des migrants à la mer dans des situations à risque et les laissent se noyer. Peu avant d'arriver sur la côte européenne, les passeurs répartissent souvent les migrants dans des embarcations plus petites et les laissent terminer seuls la dernière étape du voyage. Ou encore, les passeurs échouent en Italie avec les autres passagers du bateau où ils se font appréhender par les

²³⁶ Informations de la PJF

²³⁷ Zeit Online. Lampedusa: Eine Tragödie mit Ansage. 4 octobre 2013

²³⁸ UN News Centre. Mediterranean the deadliest sea for refugees and migrants, says UN agency. 31 janvier 2012

²³⁹ Zeit Online. Lampedusa: Eine Tragödie mit Ansage. Ibid.

autorités et refouler en Afrique du Nord. Il arrive fréquemment que les bateaux surchargés soient déjà repérés en haute mer par les autorités chargées des contrôles aux frontières. Malgré de nombreux accidents, les prestations des passeurs continuent à faire l'objet d'une forte demande: une multitude de migrants originaires de pays en proie à des conflits attendent actuellement en Libye²⁴⁰ de faire le voyage vers l'Italie.

6.4.2 Afrique de l'Ouest

Selon les informations délivrées par des autorités de poursuite pénale étrangères, il est établi depuis longtemps que des réseaux criminels d'Afrique de l'Ouest envoient de jeunes Nigérianes en Europe, tout d'abord en Italie, pour les exploiter ensuite dans la prostitution. (cf. chap. 4.6). Pour conduire leurs victimes à leur lieu de destination et leur faire exercer ensuite la prostitution, les criminels utilisent la plupart du temps des documents falsifiés. A l'instar d'autres pays d'Europe de l'Ouest, il existe également en Suisse certains indices selon lesquels des passeurs nigériens font venir des personnes en Suisse par le biais de l'asile. Ces personnes se retrouvent alors contraintes de travailler dans la prostitution ou comme mules pour rembourser les dettes, fortement gonflées, occasionnées par leur voyage²⁴¹.

A fin 2012, Europol a coordonné une journée d'action ayant pour but d'approfondir les connaissances relatives aux réseaux nigériens de ce type, actifs en Europe²⁴². Dans plusieurs pays européens – dont la Suisse – des Nigérianes travaillant dans le milieu de la prostitution ont fait l'objet de contrôles. Ces contrôles ont montré que ces femmes avaient déjà exercé la prostitution dans plusieurs pays. On soupçonne qu'elles aient été conduites en Europe expressément dans le but d'être exploitées sexuellement.

6.4.3 Afrique de l'Est

La Corne de l'Afrique est l'une des régions les plus pauvres du monde. Des conflits transfrontaliers de plusieurs années, des guerres civiles et des conditions climatiques sévères ont contribué à ce que l'Erythrée et la Somalie en particulier connaissent à maintes reprises des catastrophes humanitaires dévastatrices. Sur la base des chiffres établis par l'ODM²⁴³, l'Erythrée est, depuis 2007, le principal pays de provenance des requérants d'asile en Suisse. Le motif de fuite le plus fréquemment invoqué est l'enrôlement de force dans l'armée pour un temps indéterminé, qui menace les enfants et les adolescents de sexe masculin²⁴⁴. Pour soustraire leurs enfants à l'armée, les familles sont prêtes à leur faire quitter le pays et à payer de très fortes sommes à des passeurs²⁴⁵.

²⁴⁰ Frontex. FRAN Quarterly. Quarter 2. Avril-juin 2013. P. 19; NZZ. Migranten aus Afrika: Viele Wege führen nach Lampedusa. 9 octobre 2013

²⁴¹ Informations provenant de collaborateurs des centres d'hébergement cantonaux.

²⁴² fedpol. Communiqué de presse. Lutte contre la traite des êtres humains – la Suisse participe à la journée d'action d'Europol. 26 octobre 2012

²⁴³ ODM. Statistiques en matière d'asile 2007-2013.

www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/publiservice/statistik/asylstatistik/jahresstatistiken.html

²⁴⁴ En 2006, le Tribunal administratif fédéral a publié un arrêt de principe selon lequel la désertion devait être reconnue comme motif d'asile pour les ressortissants érythréens; cf. jurisprudence de la Commission de recours en matière d'asile (CRA) du 20 décembre 2005 (EMARK 2006 3/29). Suite à la modification urgente du 28 septembre 2012 de la loi sur l'asile (LAsi), la désertion ne tient toutefois plus lieu de motif d'asile. L'art. 3, al. 3, LAsi précise: "Ne sont pas des réfugiés les personnes qui, au motif qu'elles ont refusé de servir ou déserté, sont exposées à de sérieux préjudices ou craignent à juste titre de l'être. Les dispositions de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés sont réservées."

²⁴⁵ UNHCR. Telling the Human Story. 19 mars 2012

Plusieurs indices laissent penser que la majorité des requérants d'asile érythréens ont été amenés en Suisse par des groupes de passeurs bien organisés. Outre le nombre élevé des demandes d'asile, le taux extrêmement bas de signalements figurant dans Eurodac pour ce groupe de requérants d'asile (pourcentage de "cas Dublin") est frappant. A la mi-février 2014, le pourcentage des personnes déjà enregistrées se situait par exemple à 25 % seulement et était ainsi inférieur (parfois de beaucoup) à celui d'autres groupes de requérants d'asile en Suisse²⁴⁶. Ce taux de signalements peu élevé indique que les passeurs effectuent avec succès et de manière ciblée bon nombre de voyages illégaux en Suisse sans dévoiler leur mode opératoire ni les itinéraires empruntés.

Selon les informations de l'ODM, près de 80 % des personnes fuyant l'Erythrée passent d'abord par le Soudan et 20 % par l'Ethiopie. Comme les ressortissants érythréens n'obtiennent pas de visa de sortie, ils doivent quitter le pays clandestinement en recourant aux services de passeurs pour se rendre dans les pays voisins. Arrivés au Soudan, près de la moitié d'entre eux se présente dans des camps de réfugiés gérés par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés alors que l'autre moitié recourt une nouvelle fois aux services de passeurs pour gagner Khartoum, la capitale. La grande majorité des ressortissants érythréens qui se font conduire du Soudan en Europe sont des chrétiens. Les personnes de confession musulmane restent la plupart du temps au Soudan où elles s'intègrent dans la société musulmane.

Depuis le Soudan, les migrants érythréens sont conduits soit en Israël via l'Egypte et la péninsule du Sinaï²⁴⁷, soit en Italie via la Libye et la route méditerranéenne centrale. Pour parvenir à la côte libyenne, les migrants au départ de Khartoum sont transportés dans des camionnettes par des passeurs jusqu'à Sabha (Libye). Une fois déposés, ils doivent trouver eux-mêmes la route de Tripoli. On rapporte que le voyage jusqu'à la côte libyenne dure de un à trois mois et coûte entre 2000 et 4000 dollars américains²⁴⁸. Il n'est pas rare que les migrants soient arrêtés par des passeurs dans le désert de Libye et gravement maltraités, jusqu'à ce que leurs proches paient une rançon; quant aux femmes, elles sont souvent violées²⁴⁹.

Un autre itinéraire mène, par voie aérienne, du Soudan à la Turquie via l'Egypte, moyennant de faux papiers. L'itinéraire emprunté ensuite depuis la Turquie reste inconnu dans la plupart des cas, tant pour les autorités suisses qu'étrangères. D'une part, des éléments indiquent que des ressortissants érythréens, dont des mineurs, se rendent de Grèce en Suisse en avion ou transitent par la Suisse (cf. chap. 4.4.3). D'autre part, on soupçonne que les voyages illégaux soient effectués grâce à des visas Schengen obtenus par le biais de la corruption auprès des représentations de certains pays européens à Khartoum²⁵⁰.

²⁴⁶ Information de l'ODM (état: semaine 7, février 2014)

²⁴⁷ Les organisations des droits de l'homme font état de nombreux enlèvements avec demandes de rançon, torture, trafic d'organes et assassinats de migrants érythréens sur la péninsule du Sinaï. Beaucoup de passeurs s'acoquent avec des bandes qui sévissent dans le Sinaï pour leur vendre des migrants. Ces derniers sont retenus dans les pires conditions, affamés, torturés et forcés d'appeler leurs proches établis à l'étranger pour leur demander de verser une rançon. Pendant les appels téléphoniques, les migrants subissent les traitements les plus brutaux, tels que coups, électrochocs et brûlures infligées à l'aide de fer chaud ou de plastique fondu. Les cris effroyables des victimes poussent les proches à tout faire pour réunir l'argent de la rançon. Les montants réclamés vont de 5000 à 40 000 dollars américains – sommes exorbitantes pour les personnes concernées: afin de racheter leurs parents ou leurs amis, elles doivent vendre leur maison ou prendre un crédit. Elles se retrouvent souvent endettées à vie. En Suisse aussi, il y a eu des cas en 2012 où des réfugiés érythréens ont été contactés afin qu'ils versent une rançon pour libérer des membres de leurs familles enlevés au Sinaï. Cf. Organisation suisse d'aide aux réfugiés. Planète Exil n° 58. Torture et mort dans le Sinaï. Septembre 2012. www.fluechtlingshilfe.ch/news/fluchtpunkt/fluchtpunkt-58

²⁴⁸ Frontex. FRAN Quarterly. Quarter 2. Avril-juin 2013. P. 20

²⁴⁹ NZZ. Migranten aus Afrika – Viele Wege führen nach Lampedusa. Ibid; Tagesanzeiger. Hier wird einer der Schlepper von Lampedusa festgenommen. 8 novembre 2013; TAZ. Flüchtlinge im Konzentrationslager. Novembre 2013

²⁵⁰ Informations émanant de diverses personnes des services de migration et des autorités de poursuite pénale, ainsi que

En 2012, plusieurs abus commis dans le cadre du regroupement familial ont été recensés en lien avec des ressortissants érythréens. Des investigations menées par les autorités de poursuite pénale compétentes ont démontré que des ressortissants érythréens, sous le couvert d'une autorisation de regroupement familial, étaient amenés en Suisse ou transitaient par notre pays munis de fausses identités. A six reprises, des personnes d'origine érythréenne ont annoncé comme disparus leurs prétendus femmes ou enfants, qui s'étaient auparavant rendus en Suisse, vraisemblablement dans le cadre d'un regroupement familial. Les déclarations des plaignants étaient cependant contradictoires. Les recherches internationales pour retrouver les personnes disparues sont restées vaines, seule une personne mineure disparue a pu être localisée en Suède. Au cours de l'enquête, il s'est avéré qu'il s'agissait très probablement d'un abus commis dans le cadre du regroupement familial et que les plaignants avaient fait venir en Suisse ou dans un autre pays européen non pas leur conjoint ou leurs enfants mais de tierces personnes munies d'une fausse identité. L'annonce de disparition avait pour but d'empêcher que la supercherie n'apparaisse au grand jour lors d'éventuels contrôles effectués par la police des étrangers.

Des informations actuelles indiquent que des groupes érythréens demeurant en Suisse sont impliqués dans le trafic illégal de ressortissants érythréens entre l'Italie et la Scandinavie via la Suisse. Les passeurs, issus de la diaspora érythréenne, sont domiciliés dans plusieurs cantons suisses. Selon les renseignements fournis par le Cgfr, de nombreux migrants érythréens transitent par la Suisse depuis l'été 2013, par le biais de passeurs résidant dans notre pays qui vont les chercher à Milan. De nuit, les passeurs les conduisent en Suisse romande en passant par la région genevoise, puis les mènent à la frontière entre la Suisse et l'Allemagne, à Bâle ou à Kreuzlingen. Parvenus en Allemagne, les migrants prennent la plupart du temps des autocars Eurolines pour se rendre dans les pays scandinaves, qui constituent leur destination finale. Depuis l'été 2013, le principal pays de destination des ressortissants érythréens en Europe n'est plus la Suisse, mais il s'agit plutôt de la Norvège, de la Suède et de l'Allemagne. Ces pays connaissent actuellement une augmentation importante des demandes d'asile de requérants érythréens²⁵¹.

Des sources policières indiquent que les groupes criminels originaires de Somalie sont de plus en plus actifs dans la contrefaçon de documents et dans l'organisation de voyages illégaux par avion entre l'Afrique de l'Est ou du Nord et la Turquie²⁵², de même qu'à l'intérieur de l'espace Schengen. D'après la police, ces groupes de criminels opèrent souvent à partir d'Athènes et collaborent en partie avec des agences de voyage grecques qui émettent des billets d'avion dans différents Etats Schengen à l'intention des migrants somaliens. Des éléments semblent indiquer que les groupes de passeurs somaliens entretiennent également des relations avec la milice islamiste radicale Al-Shabaab et que les gains obtenus par le biais du trafic de migrants et d'autres activités criminelles pourraient servir au financement d'activités terroristes.

d'ONG. Cette déclaration ne s'applique pas seulement aux ambassades et consulats se trouvant à Khartoum, mais aussi à ceux d'autres capitales du continent africain.

²⁵¹ Suède: augmentation d'environ 325 % entre fin juin 2013 et fin juillet 2013; Norvège: augmentation d'environ 465 % (ODM.

Führungscockpit. Früherkennung Asyl. Nr. 9/13)

²⁵² The Washington Post. Somali traffickers using fake passports on Turkish Airlines for chance to flee to Europe. 22 février 2013

6.5 Groupes de passeurs originaires du Sri Lanka

La diaspora sri lankaise représente, avec ses quelque 42 000 personnes (état en 2007), l'un des plus grands groupes de migrants en Suisse. Fuyant un conflit armé, les premiers Tamouls sont arrivés en Suisse dans les années 80 et ont demandé l'asile. Bien que quelques-uns seulement aient obtenu un statut de réfugié politique, de nombreux migrants sri lankais ont toutefois pu rester en Suisse après plusieurs années en qualité de personnes admises à titre provisoire²⁵³. Ces derniers ont alors soutenu le regroupement des membres de leur famille en mettant à leur disposition les moyens financiers nécessaires et en organisant parfois aussi leur voyage depuis la Suisse²⁵⁴.

D'après les informations de l'ODM, le regroupement des membres d'une famille du Sri Lanka équivaut le plus souvent à une migration dite de luxe. Afin de permettre la venue en Suisse de membres de famille supplémentaires, la diaspora sri lankaise résidant en Suisse fait parvenir de grosses sommes à des groupes de passeurs qui organisent ensuite le voyage en Suisse²⁵⁵. Il existe différents syndicats de passeurs tamouls qui collaborent régulièrement dans le but de recruter des candidats à la migration lointaine. Certains d'entre eux ont des relations directes avec les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (LTTE), d'autres sont sans doute des sympathisants.

Afin de se procurer des gains supplémentaires, tous les syndicats de passeurs tamouls ne cherchent pas seulement à faire voyager des ressortissants du Sri Lanka, mais également des personnes d'autres nationalités. Les candidats à la migration sont recrutés la plupart du temps dans les pays d'Asie du Sud-est – Thaïlande, Malaisie et Indonésie – qui servent aussi souvent de lieux de transit pour la migration illégale. Les passeurs font fréquemment la navette entre les pays de destination européens, que les diasporas ethniques utilisent comme bases financières et logistiques, et les pays de transit où ils font leurs affaires et ont souvent élu domicile. Les organisateurs de ce trafic séjournent sporadiquement dans des pays européens, où ils disposent d'une autorisation de séjour ou ont même obtenu la citoyenneté.

L'aéroport international de Colombo reste un aéroport largement prisé par les migrants du Sri Lanka voyageant de manière irrégulière. Il n'est pas rare que les employés de l'aéroport soient corrompus: alors qu'ils touchent un salaire mensuel de 300 dollars américains environ, les employés à la sécurité se verraient offrir jusqu'à 6000 dollars américains par personne qu'ils laisseraient passer. La Suisse, l'Allemagne et la France font partie des principaux pays de destination. Les vols d'aller et prétendument de retour sont réservés sur Internet. Il est souvent fait usage de passeports malaisiens falsifiés pour sortir du pays. C'est un fait avéré que des extraits de compte falsifiés ou "achetés" sont souvent utilisés en guise de garanties pour les demandes de visa.

En 2012, les autorités de poursuite pénale finlandaises, françaises et belges ont réussi, lors d'une action commune, à démanteler un réseau de passeurs tamouls et à arrêter 27 personnes. Les auteurs de ce trafic avaient fait passer plus de 50 migrants irréguliers du Sri Lanka en France à l'aide de documents de voyage falsifiés. L'itinéraire qui avait été fréquemment utilisé à cette fin passait par les Emirats arabes unis, le Kenya, la Tanzanie, la Turquie et la Finlande²⁵⁶.

²⁵³ ODM. Diaspora sri lankaise en Suisse. 2007. P. 12

²⁵⁴ Ibid., p. 38

²⁵⁵ Ibid., p. 127

²⁵⁶ Europol. Communiqué de presse. Joint international operation against Sri Lankan people smugglers. 10 février 2012

7 Compétences et acteurs dans le domaine de la lutte contre le trafic de migrants en Suisse et coopération avec des institutions européennes

7.1 Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons

Selon l'art. 123, al. 2, de la Constitution fédérale, la poursuite des infractions ainsi que l'administration de la justice pénale sont du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi. Pour certaines catégories d'infractions, le code de procédure pénale délègue la compétence de poursuite pénale à la Confédération (art. 23 ss CPP). De manière générale, les infractions qui portent atteinte à la sécurité de l'Etat, de ses infrastructures et de ses fonctions, de même que celles dirigées contre la collectivité (art. 23 CPP), sont soumises à la juridiction fédérale. Depuis l'entrée en vigueur du Projet d'efficacité²⁵⁷ le 1^{er} janvier 2002, certaines infractions relevant du crime organisé, du terrorisme, du blanchiment d'argent, de la corruption ou de la criminalité économique (art. 24 CPP) relèvent également de la juridiction fédérale²⁵⁸. L'art. 24 CPP opère une distinction entre les infractions qui relèvent de la compétence fédérale facultative (al. 2)²⁵⁹ et celles qui relèvent de la compétence fédérale obligatoire (al. 1)²⁶⁰ selon les conditions fixées aux let. a et b. Ainsi, toutes les infractions commises par une organisation criminelle au sens de l'art. 260^{ter} CP relèvent de la compétence des autorités fédérales de poursuite pénale lorsqu'elles ont été perpétrées pour une part prépondérante à l'étranger (art. 24, al. 1, let. a, CPP) ou dans plusieurs cantons sans qu'il y ait de prédominance évidente dans l'un d'entre eux (art. 24, al. 1, let. b, CPP).

Art. 260^{ter} CP Organisation criminelle

1. Celui qui aura participé à une organisation qui tient sa structure et son effectif secrets et qui poursuit le but de commettre des actes de violence criminels ou de se procurer des revenus par des moyens criminels,

celui qui aura soutenu une telle organisation dans son activité criminelle,

sera puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

[...]

Comme le révèlent régulièrement les investigations menées par des autorités de poursuite pénale étrangères, le trafic organisé de migrants est l'œuvre de groupes de passeurs professionnels disposant d'un bon réseau au niveau international, qui ont souvent des membres

²⁵⁷ <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/aktuell/news/2001/2001-11-300.html>

²⁵⁸ Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 "Sécurité intérieure. Clarification des compétences" (2 mars 2012, FF 2012 4206)

²⁵⁹ S'applique aux infractions contre le patrimoine et aux infractions de faux dans les titres.

²⁶⁰ S'applique à l'appartenance à une organisation criminelle (art. 260^{ter} CP), au financement du terrorisme (art. 260^{quinquies} CP), au blanchiment d'argent (art. 305^{bis} CP), au défaut de vigilance en matière d'opérations financières (art. 305^{ter} CP) ainsi qu'aux éléments constitutifs de la corruption selon les art. 322^{ter} à 322^{septies} CP et aux infractions commises par une organisation criminelle au sens de l'art. 260^{ter} CP.

dans plusieurs cantons. Cependant, malgré leur degré d'organisation et leur répartition complexe des tâches, ces groupes de passeurs ne réunissent pas les éléments constitutifs de l'organisation criminelle au sens de l'art. 260^{ter} CP; la poursuite pénale relève donc de la compétence des cantons et non de la Confédération.

Le législateur a établi une définition restrictive de ce qui constitue une organisation criminelle; au sens de l'art. 260^{ter} CP, il s'agit d'une

"[...] association hiérarchisée de plusieurs personnes²⁶¹ qui se caractérise par une structure de groupe conçue et aménagée pour durer, une division des tâches très poussée, la recherche du gain, une hiérarchie stricte, le cloisonnement tant vers l'intérieur que vers l'extérieur, la présence de mécanismes efficaces pour garantir le respect des règles du groupe et la propension de l'organisation à commettre des actes de violence et à exercer une influence sur les milieux politiques et économiques afin d'asseoir et de défendre sa position. Ces groupes se distinguent enfin par leur professionnalisme au niveau de la planification et de la logistique, de l'exécution des actes punissables au recyclage du butin en passant par la légalisation des revenus."²⁶²

Si les éléments décrits ci-dessus ne doivent pas être réunis cumulativement pour qu'un groupe puisse être qualifié d'organisation criminelle, ils doivent cependant "être présents, du point de vue quantitatif aussi bien que qualitatif, dans une proportion pouvant correspondre à une structure mafieuse."²⁶³ Les critères devant être remplis pour qu'une procédure pénale soit ouverte au niveau fédéral sont donc très stricts et il s'avère souvent difficile de prouver l'existence d'une organisation criminelle au sens de l'art. 260^{ter} CP en relation avec le trafic organisé de migrants, d'autant plus que les différents groupes sont organisés en réseaux transnationaux aux liens parfois lâches et qu'ils font preuve d'une grande flexibilité. Aucune procédure pour trafic organisé de migrants n'a d'ailleurs encore été menée par les autorités fédérales de poursuite pénale depuis l'élargissement de la compétence fédérale en vertu de l'art. 24 CPP²⁶⁴. Une évaluation est en cours afin de déterminer si, et le cas échéant dans quelle mesure, la répartition actuelle des compétences doit être adaptée afin d'optimiser la lutte contre le trafic organisé de migrants.

Même si l'expérience a montré que les réseaux de passeurs ne réunissent pas les conditions d'une organisation criminelle au sens de l'art. 260^{ter} CP et que la situation juridique actuelle empêche donc les autorités de poursuite pénale de la Confédération d'ouvrir des enquêtes dans le domaine du trafic organisé de migrants, les autorités fédérales et particulièrement la PJJ ont néanmoins un rôle important à jouer dans la lutte contre le trafic de migrants: en effet, la PJJ est en mesure de coordonner des opérations entre les cantons ainsi qu'avec d'autres pays, ce qu'elle fait avec succès (cf. chap. 8.3.5).

²⁶¹ Le groupe doit comporter au moins trois membres (ATF 132 IV 132, 133).

²⁶² Niggli, Marcel Alexander (éd.) / Wiprächtiger Hans (éd.). Basler Kommentar. Strafrecht II. Art. 111-392 StGB. P. 1724

²⁶³ Ibid., p. 1722 et 1724

²⁶⁴ Les activités de la Confédération au niveau opérationnel sont donc limitées à la coordination de procédures nationales et internationales. Le Commissariat Traite d'êtres humains et trafic de migrants de la PJJ assume la fonction de service central national et soutient les autorités de poursuite pénale en Suisse et à l'étranger dans le but d'empêcher et de combattre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants.

7.2 Le Corps des gardes-frontière et l'exécution de tâches déléguées

Depuis la suppression du contrôle systématique des personnes aux frontières intérieures de Schengen²⁶⁵ et l'introduction de la libre circulation des personnes, la sécurité intérieure des Etats membres est assurée par des mesures nationales de substitution. L'acquis de Schengen ne comprend pas de directives concernant la forme à donner à ces mesures, mis à part le fait qu'elles ne doivent pas être contraires au droit supérieur²⁶⁶. De nombreux Etats membres ont mis en place des contrôles mobiles à l'intérieur du pays afin de compenser la suppression des contrôles fixes aux frontières. Il s'agit de contrôles de police menés sur une courte période dans une partie donnée du territoire d'un Etat Schengen. Ces contrôles de police peuvent être entrepris, selon la répartition des compétences à l'intérieur de l'Etat concerné, dans la zone frontalière ou à l'intérieur du pays, mais pas aux frontières intérieures proprement dites²⁶⁷.

De tels contrôles mobiles sont également menés en Suisse à titre de compensation de la suppression du contrôle des personnes aux frontières. Ils sont pris en charge par les corps de police cantonaux ou par le Cgfr, en fonction de la zone d'intervention concernée, sachant qu'en Suisse la souveraineté en matière de police revient aux 26 cantons. Les 26 corps de police cantonaux sont responsables de veiller au maintien de la sécurité et de l'ordre publics sur leur territoire. Cependant, étant donné que les tâches douanières peuvent s'accompagner de certaines tâches policières²⁶⁸, les cantons ont délégué diverses tâches au Cgfr – à savoir le "bras armé" et en uniforme de l'AFD – sur la base d'accords. La collaboration entre l'AFD et les cantons frontaliers existe déjà depuis des décennies et a pour objectif d'améliorer la sécurité en Suisse grâce à une exploitation optimale des synergies²⁶⁹.

Le champ d'activité du Cgfr comprend trois domaines stratégiques: les tâches douanières, les tâches de police de sécurité et les tâches en lien avec la migration. La réalisation de ces tâches aux frontières relevait à l'origine de la compétence du Cgfr²⁷⁰. Depuis la suppression des contrôles systématiques aux frontières intérieures due à Schengen et la mise en place de mesures de substitution, la collaboration entre les gardes-frontière et les corps de police cantonaux s'est renforcée: ainsi les cantons ont également transféré au Cgfr certaines tâches de sécurité et de police des étrangers dans les zones frontalières, dans le trafic ferroviaire transfrontalier ainsi qu'à certains aéroports²⁷¹.

Les tâches de l'AFD sont décrites aux art. 94 à 99 de la loi sur les douanes (LD)²⁷². Les accords entre le Cgfr et les cantons frontaliers concernant la prise en charge de tâches de police cantonales dans la zone frontalière se basent quant à eux sur l'art. 97 LD.

²⁶⁵ La Suisse n'étant pas membre de l'Union douanière de l'Union européenne, le contrôle du trafic de marchandises a été maintenu. Le Cgfr est habilité, dans le cadre d'un contrôle douanier et en présence de soupçons fondés, à contrôler également des personnes.

²⁶⁶ Message relatif à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne, y compris les actes législatifs relatifs à la transposition des accords ("accords bilatéraux II"), 1^{er} octobre 2004, FF **2004** 5699

²⁶⁷ Ibid., FF **2004** 5720

²⁶⁸ <http://www.ezv.admin.ch/themen/04097/index.html?lang=fr> (FAQ Schengen)

²⁶⁹ Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 "Sécurité intérieure. Clarification des compétences" (2 mars 2012, FF **2012** 4226-4227)

²⁷⁰ <http://www.ezv.admin.ch/org/04135/04138/04141/index.html?lang=fr>

²⁷¹ Ibid.

²⁷² Loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD), RS **631.0**

Art. 97 LD Transfert de tâches de police cantonales dans l'espace frontalier

1 Le département peut confier à l'administration des douanes l'exécution de tâches de police dans l'espace frontalier si un canton frontalier le demande.

2 Il conclut avec l'autorité cantonale un accord réglant les tâches et la prise en charge des frais.

3 Il peut déléguer à l'administration des douanes la conclusion d'accords au sens de l'al. 2.

Dans la perspective de l'entrée en vigueur de l'accord de Schengen, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et le Département fédéral des finances (DFF)²⁷³ ont conclu un accord-cadre établissant quelles tâches de police le Cgfr prendrait en charge indépendamment et lesquelles il assumerait en collaboration avec les autorités cantonales. Tous les cantons frontaliers ainsi que quelques autres cantons ont entre-temps conclu des accords avec l'AFD sur la base de ce modèle²⁷⁴.

Bien que l'accord-cadre ait été conçu dans l'idée d'harmoniser les accords de collaboration entre les corps de police cantonaux et le Cgfr, les accords divergent largement entre eux en ce qui concerne l'étendue des tâches déléguées: tandis que certains cantons prévoient une transmission de l'affaire à la police dans la majorité des cas, d'autres en revanche attribuent des compétences plus larges au Cgfr²⁷⁵.

7.3 La coopération policière européenne dans la lutte contre le trafic de migrants

L'Office européen de police (Europol) est l'autorité européenne de poursuite pénale chargée de la prévention et de la lutte contre la criminalité organisée internationale. Europol a pour tâche de promouvoir l'échange et l'analyse de renseignements de police criminelle afin de soutenir les autorités de poursuite pénale de l'UE. La coopération entre la Suisse et Europol se base sur un accord du 24 septembre 2004²⁷⁶, qui est entré en vigueur le 1^{er} mars 2006. Il permet l'échange d'informations stratégiques et opérationnelles ainsi que de connaissances spécialisées. Afin de renforcer cette coopération, la Suisse a stationné deux attachés de police auprès d'Europol à La Haye. L'accord entre la Suisse et Europol porte sur 25 domaines de la criminalité, dont le trafic de migrants²⁷⁷.

Le travail d'Europol repose notamment sur le soutien opérationnel de ses Etats membres au moyen des "Analysis Work Files" (AWF). Il s'agit de banques de données dans lesquelles sont collectées et traitées des informations relatives à des personnes concernant les différents domaines de la criminalité analysés par Europol. Les informations transmises par des Etats membres ou des Etats tiers sont réunies dans un fichier d'analyse, puis comparées et analysées. Le résultat de l'analyse est ensuite mis à la disposition des Etats participants. Les AWF

²⁷³ L'AFD est rattachée au DFF.

²⁷⁴ Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 "Sécurité intérieure. Clarification des compétences" (2 mars 2012, FF **2012** 4161)

²⁷⁵ Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 "Sécurité intérieure. Clarification des compétences" (2 mars 2012, FF **2012** 4263)

²⁷⁶ Accord du 24 septembre 2004 entre la Confédération suisse et l'Office européen de police (RS **0.362.2**)

²⁷⁷ <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/fr/home/polizei-zusammenarbeit/international/europol.html>

servent de point de départ à des investigations concernant des tendances ou des évolutions dans le domaine de la criminalité organisée internationale en Europe. Le fichier d'analyse Focal Point (FP) CHECKPOINT a été mis en place auprès d'Europol spécialement pour la lutte contre les réseaux d'immigration clandestine²⁷⁸.

Le FP CHECKPOINT sert également de cadre au projet FIMATHU ("Facilitated Illegal immigration affecting Austria and Hungary"): il s'agit d'une base de données focalisée sur les réseaux d'immigration clandestine vers les Etats cibles européens par la route des Balkans²⁷⁹. Le projet FIMATHU a été créé en 2011 par l'Autriche et la Hongrie en réponse à l'augmentation de la pression migratoire sur la route des Balkans par la frontière entre la Turquie et la Grèce. Depuis lors, dix autres Etats, dont la Suisse, se sont alliés au projet. L'objectif de FIMATHU est de faciliter la comparaison de données et l'échange d'informations entre les autorités nationales de poursuite pénale, afin de lutter plus efficacement contre les réseaux d'immigration clandestine qui font passer des migrants en Europe par les Balkans occidentaux.

En relation avec le projet FIMATHU, une journée d'action a eu lieu le 29 janvier 2013 lors de laquelle onze Etats européens ont procédé simultanément à une série de perquisitions et d'arrestations²⁸⁰. Les mesures de contrainte ont été coordonnées et soutenues par Europol: un centre international de coordination a été mis en place spécialement à cette fin à La Haye. Pendant cette journée, les autorités de poursuite pénale ont arrêté dans toute l'Europe un total de 103 personnes soupçonnées d'appartenir à des réseaux d'immigration clandestine. La *Common Action Day* constitue non seulement l'une des opérations les plus efficaces jamais entreprises contre le trafic de migrants en Europe, mais également l'une des plus vastes: plus de 1200 agents de police ont participé à cette intervention²⁸¹.

Comme mentionné ci-dessus, la Suisse a elle aussi participé à la journée d'action d'Europol contre le trafic de migrants. Sur la base d'une demande d'entraide judiciaire de la part de l'Allemagne, la police cantonale compétente a mené une perquisition au domicile et sur le lieu de travail d'un suspect, saisissant entre autres des ordinateurs, des téléphones portables et des documents bancaires. Le suspect, qui avait été observé par une unité spéciale du Cgfr pendant la journée précédant l'intervention, a été arrêté par les autorités de police allemandes alors qu'il tentait de se rendre en Allemagne. Cette action a démontré une fois de plus que la Suisse sert elle aussi de lieu de résidence à des personnes et des groupes soutenant des réseaux d'immigration clandestine.

7.4 La participation de la Suisse à Frontex

Dans le contexte de la circulation facilitée des voyageurs à l'intérieur de l'espace Schengen, la sécurité aux frontières extérieures revêt une importance particulière, notamment en ce qui concerne la lutte contre les réseaux internationaux d'immigration clandestine. La charge de travail liée à la surveillance des frontières extérieures n'est cependant pas la même pour tous les Etats Schengen: certains pays doivent en effet consacrer bien plus de ressources que d'autres à cette tâche en raison de leur situation géographique ou de la longueur de leurs frontières. C'est dans l'idée de compenser ces exigences divergentes entre les Etats membres

²⁷⁸ Présentation de Theo den Haan (chef de projet AWF Checkpoint, Europol) lors de sa visite à fedpol le 26 juin 2012

²⁷⁹ Pour d'autres informations concernant la route des Balkans, cf. chap. 5.2.3

²⁸⁰ Les perquisitions et les arrestations ont eu lieu en Allemagne, en France, en Grèce, au Kosovo, en Croatie, en Pologne, en Slovaquie, en Turquie, en République tchèque, en Hongrie et en Suisse.

²⁸¹ Europol. Communiqué de presse. Major People Smuggling Criminal Network Dismantled Across Europe. 30 janvier 2013

www.europol.europa.eu/content/major-people-smuggling-criminal-network-dismantled-across-europe-103-suspects-arrested-0

et d'améliorer la coopération en matière de protection des frontières que l'Agence européenne pour la gestion des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (Frontex)²⁸² a été créée. Frontex a été mis en place sur la base du règlement (CE) 2007/2004 du Conseil de l'Union européenne du 26 octobre 2004²⁸³ et a commencé ses activités opérationnelles en mai 2005²⁸⁴. Si la surveillance des frontières extérieures relève toujours de la compétence des différents Etats membres, l'agence facilite quant à elle l'application des mesures de l'UE pour la protection des frontières terrestres, aériennes et maritimes. L'objectif est de parvenir à une plus grande efficacité et à des normes élevées dans le domaine de la protection des frontières à l'échelon européen.²⁸⁵ Dans ce sens, Frontex remplit les tâches suivantes²⁸⁶:

- coordonner la coopération opérationnelle entre les Etats membres en ce qui concerne la protection des frontières;
- élaborer un modèle commun et intégré pour l'évaluation des dangers et la réalisation d'analyses des risques générales et spécifiques;
- assister les Etats membres dans la formation des gardes-frontière par la création de critères de formation communs, par l'introduction de mesures de formation à l'échelon européen pour les formateurs nationaux de gardes-frontière ainsi que par l'organisation de séminaires et la mise à disposition d'une formation complémentaire pour les gardes-frontière nationaux;
- assister les Etats membres dans des situations nécessitant un soutien opérationnel et technique renforcé aux frontières extérieures;
- offrir le soutien nécessaire aux Etats membres dans l'organisation d'opérations de rapatriement communes;
- détacher des équipes d'intervention rapide pour protéger les frontières d'Etats membres faisant face à une situation exceptionnelle ou d'urgence ("Rapid Border Intervention Teams" ou RABIT)²⁸⁷.

En septembre 2009, la Suisse et l'UE ont signé à Bruxelles un arrangement complémentaire réglant les modalités de la participation de la Suisse à Frontex (en particulier concernant la contribution financière, le droit de vote au sein du conseil d'administration et le statut du personnel). La participation aux activités coordonnées par Frontex se fait sur une base volontaire et conformément aux intérêts et aux possibilités de la Suisse. En janvier 2011, un accord administratif complémentaire entre Frontex et le Cgfr ("Framework Partnership Agreement") est entré en vigueur: cet accord règle les procédures concrètes et les détails administratifs d'une participation de la Suisse aux opérations Frontex²⁸⁸.

En tant qu'Etat associé à Schengen, la Suisse contribue au budget de Frontex à hauteur de quatre millions de francs par an²⁸⁹. Comme tous les autres Etats Schengen, elle tient à dispo-

²⁸² Le siège de Frontex se trouve à Varsovie.

²⁸³ www.frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/frontex_regulation_en.pdf

²⁸⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133216_fr.htm

²⁸⁵ DFAE. Dossier Gardes-frontière suisses aux frontières extérieures Schengen. Contribution de Walter Pavel, AFD <http://inter-net.europa.admin.ch/dienstleistungen/00553/00555/00556/01670/01674/index.html?lang=fr>

²⁸⁶ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133216_fr.htm

²⁸⁷ A la demande d'un Etat membre, Frontex peut enjoindre les autres Etats membres de mettre, à des fins d'assistance et pour une durée limitée, un certain nombre de gardes-frontière à la disposition d'un Etat requérant.

²⁸⁸ DFJP. Deuxième rapport à la CdG-DFJP concernant l'état de la mise en œuvre de Schengen/Dublin 2010. 31 mars 2011

²⁸⁹ Le budget de Frontex pour l'année 2012 s'élevait à 85 millions d'euros; la majeure partie de ce budget est financée par l'UE.

sition de Frontex un pool national d'experts dans différents domaines, dirigé par le Commandement du Corps des gardes-frontière²⁹⁰. Depuis février 2011, la Suisse participe activement à des opérations Frontex en envoyant des experts en mission aux frontières extérieures de Schengen et en accueillant des gardes-frontière étrangers en Suisse. En 2013, la Suisse a détaché en tout 38 experts au service de Frontex²⁹¹. Ces derniers ont été postés en Europe du Sud et de l'Est, particulièrement en Grèce et en Bulgarie, ainsi qu'à divers aéroports européens²⁹².

Selon l'AFD, de telles opérations permettent aussi de défendre les intérêts de la Suisse en matière de sécurité. Dans le cadre de leur mission à l'étranger, les experts ont découvert de nombreux cas de falsification de documents d'identité et d'utilisation abusive de visas qui étaient souvent en lien direct avec la Suisse. L'AFD souligne en outre un autre avantage de la participation de la Suisse aux opérations Frontex: elle permet au Cgfr d'étendre son réseau d'organisations partenaires et d'engranger de précieuses connaissances tactiques et techniques pour le travail de la Suisse²⁹³.

Malgré les aspects positifs de la participation suisse à Frontex, des voix s'élèvent régulièrement pour dénoncer le fait que les activités de protection des frontières ne sont pas toujours compatibles avec la protection des migrants. De nombreux rapports d'organisations de défense des droits de l'homme ainsi que l'ONU²⁹⁴ et une décision de principe de la Cour européenne des droits de l'homme²⁹⁵ reprochent aux autorités européennes de protection des frontières d'agir en violation des normes internationales relatives aux droits de l'homme; ils enjoignent Frontex et les Etats membres de l'UE à respecter les droits des migrants en situation irrégulière parvenant aux frontières extérieures de Schengen.

8 Lacunes actuelles dans la lutte contre le trafic de migrants et mesures d'optimisation

8.1 Moins de condamnations pour trafic de migrants

Mener une enquête dans le domaine du trafic organisé de migrants est une tâche très longue et coûteuse. Il n'est pas facile de prouver qu'il s'agit bien d'activités à but lucratif ou de trafic organisé étant donné qu'une grande partie des activités criminelles sont commises hors des frontières suisses, que leurs auteurs sont organisés en réseaux internationaux et que les migrants eux-mêmes viennent de l'étranger. Une collaboration avec les autorités étrangères est donc absolument indispensable. Il s'avère très difficile d'entendre les prévenus, les victimes et les témoins ou de fournir des preuves utilisables devant la justice. Les migrants ne sont souvent pas disposés à témoigner contre leur passeur parce qu'ils séjournent irrégulièrement en Suisse – lorsqu'ils ne se trouvent pas dans une procédure d'asile – et qu'ils craignent d'être

²⁹⁰ https://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/de/documents/Publikationen/suisseurope/suisseurope-3-2011_df.pdf

²⁹¹ Au total, les représentants du Cgfr ont mené 1257 jours de mission au service de Frontex.

²⁹² AFD. Communiqué de presse du 18 février 2014. Nouveaux records pour la douane en 2013 <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/33774.pdf>

²⁹³ AFD. Forum D. N° 1/12. Bilan et tour d'horizon après une année de collaboration avec Frontex. P. 4-5

²⁹⁴ ONU, Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, François Crépeau. A/HRC/23/46. 24 avril 2013

²⁹⁵ Cour européenne des droits de l'homme. *Affaire Hirsi Jamaa et autres c. Italie*. Requête n° 27765/09. Arrêt du 23 février 2012

découverts par les autorités. Même lorsqu'une condamnation a lieu, la peine appliquée est rarement la plus sévère.

Comme mentionné au chap. 2, l'incitation à l'entrée, à la sortie ou au séjour illégaux (art. 116 LEtr) peut être qualifiée de délit (al. 1), de contravention (al. 2, forme privilégiée de l'infraction) ou de crime (al. 3, forme qualifiée de l'infraction). En vertu de la législation actuelle sur les étrangers, ce dernier est passible d'une peine privative de liberté pouvant aller jusqu'à cinq ans et d'amendes. Dans l'ancienne loi (LSEE), la forme qualifiée du trafic de migrants n'était classifiée que comme un délit.

Cependant, même suite à ce renforcement des dispositions légales, les peines prononcées pour trafic de migrants restent très clémentes en comparaison avec les sanctions liées à d'autres infractions. Si, depuis l'entrée en vigueur de la LEtr le 1^{er} janvier 2008, plusieurs centaines de condamnations ont été prononcées chaque année en application de la norme pénale en question, les condamnations pour trafic organisé de migrants – à savoir la forme qualifiée de l'infraction – ont été extrêmement rares si l'on considère le nombre des victimes présumées de ce trafic. La statistique des condamnations pénales de l'Office fédéral de la statistique (OFS) répertorie seulement 7 à 22 cas de trafic organisé de migrants entre 2008 et 2012²⁹⁶. Les rares jugements prononcés en vertu de l'art. 116, al. 3, LEtr étaient assortis de peines d'arrêt relativement légères. On peut en déduire que les personnes condamnées pour trafic organisé de migrants étaient des passeurs situés au niveau le plus bas de la hiérarchie, par exemple des chauffeurs interceptés dans une région frontalière alors qu'ils transportaient des migrants. Les véritables cerveaux de ces opérations, à savoir des membres de réseaux d'immigration clandestine établis dans le pays, peuvent quant à eux continuer leurs activités sans risque.

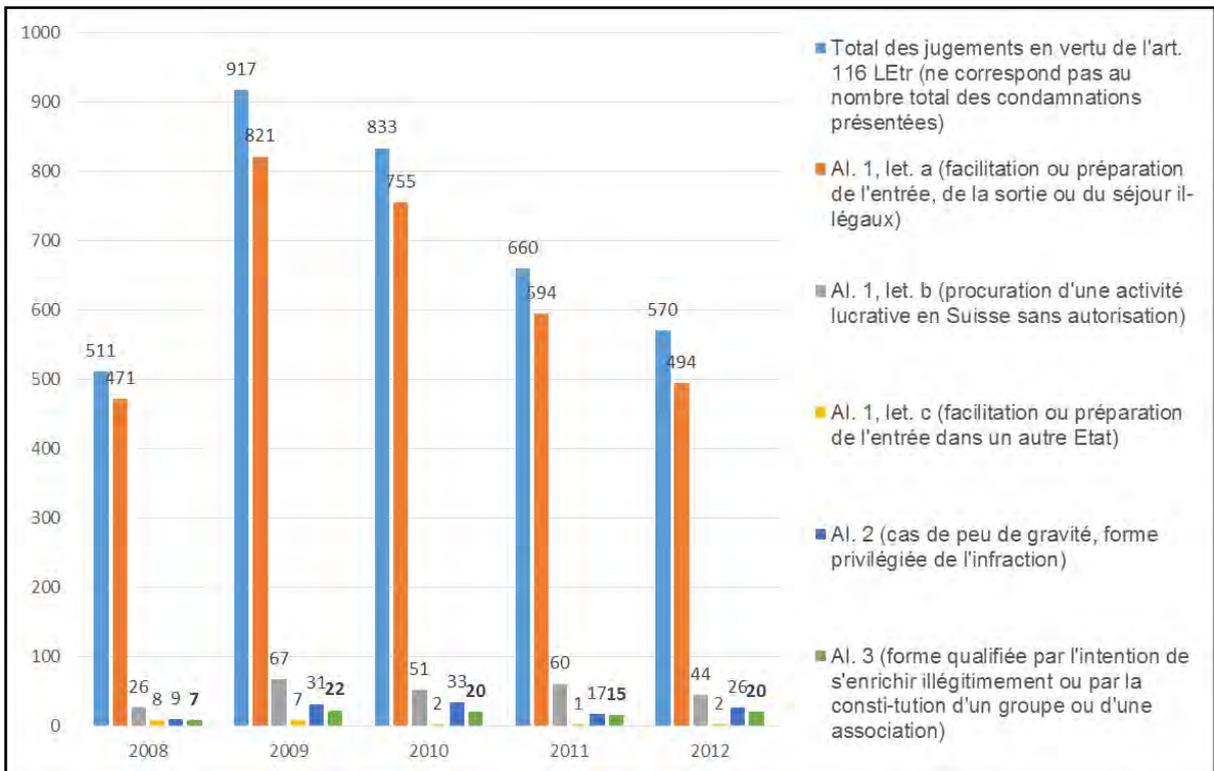


Illustration n° 34 Statistique des condamnations pénales en vertu de l'art. 116 LEtr entre 2008 et 2012 (source: OFS, état de janvier 2014)

²⁹⁶ Cf. annexe IV, condamnations prononcées en vertu des art. 116 à 118 LEtr selon l'année

8.2 La lutte contre le trafic organisé de migrants ne constitue pas une priorité pour les autorités de poursuite pénale

Parce que les éléments constitutifs du trafic organisé de migrants sont étroitement liés à la migration en tant que telle, ils figurent non pas dans le CP mais dans la LEtr à titre de droit pénal accessoire. Bien que les autorités compétentes en matière de migration soient chargées de l'exécution de la LEtr relevant du droit administratif, il revient aux autorités cantonales de poursuite pénale de poursuivre les infractions à ce droit pénal accessoire. Or les corps de police et les ministères publics cantonaux n'ont jusqu'ici accordé que peu d'attention à la lutte contre les filières d'immigration clandestine.

Le trafic de migrants fait partie des infractions qui ne peuvent être découvertes que lors de contrôles des autorités de poursuite pénale. Le fait que de très rares cas, voire aucun, de trafic organisé de migrants aient été signalés en Suisse ne signifie donc pas qu'il ne soit pas nécessaire d'intervenir contre les réseaux d'immigration clandestine au niveau cantonal. Au contraire, le nombre réduit d'affaires de trafic de migrants ayant effectivement donné lieu à une enquête montre que la Suisse ne consacre pas suffisamment de ressources à la lutte contre cette forme de criminalité et/ou qu'elle ne dispose pas des connaissances spécialisées nécessaires. Les indices concernant des réseaux criminels qui sont transmis dans le cadre de l'entraide judiciaire ou lors d'arrestations de passeurs dans les zones frontalières ne sont en général pas rassemblés ou analysés. Les pistes qui permettraient d'intervenir de manière ciblée à l'encontre des filières d'immigration clandestine ne font pas l'objet d'un suivi suffisant.

Une comparaison a montré que les Etats de l'UE dont la législation en matière d'étrangers est similaire à celle de la Suisse investissent bien davantage de moyens (matériels, financiers et humains) afin d'identifier les membres des réseaux internationaux d'immigration clandestine jusqu'aux niveaux hiérarchiques les plus élevés et de les mettre hors d'état de nuire. Pour ce faire, ils recourent entre autres à des mesures importantes de soutien aux enquêtes, comme l'observation ou la surveillance technique. La plupart des Etats de l'UE disposent d'une autorité nationale de police criminelle spécialisée dans les réseaux d'immigration clandestine qui mène des procédures d'enquête de grande envergure. En raison de l'organisation fédéraliste de la Suisse, les activités d'investigation dans le domaine du trafic organisé de migrants relèvent de la compétence des cantons, sauf s'il s'agit d'une organisation criminelle au sens de l'art. 260^{ter} CP. La Confédération a néanmoins la possibilité de coordonner des procédures pénales au

niveau intercantonal et international, apportant ainsi un soutien considérable aux cantons dans la lutte contre les réseaux d'immigration clandestine.

La lutte contre le trafic organisé de migrants est insuffisante en Suisse, et ce malgré l'évolution positive constatée récemment dans plusieurs domaines²⁹⁷. Si ces lacunes ne sont pas comblées à l'avenir, la Suisse restera une zone de repli pour les réseaux de passeurs et un Etat de destination et de transit privilégié pour le trafic de migrants. Les filières d'immigration clandestine savent utiliser à leurs fins les points faibles de la lutte contre la criminalité et le manque de clarté dans la répartition des compétences entre les autorités. Pour combattre de manière efficace le trafic organisé de migrants en Suisse, il est essentiel de reconnaître les lacunes actuelles et de formuler des mesures d'amélioration. Au chapitre suivant, nous présenterons les possibilités dont disposent les différents intervenants afin de relever ce défi.

²⁹⁷ Mesures mises en place dans différents cantons et opération ASIA 2013, cf. chap. 6.3

8.3 Mesures d'optimisation de la lutte contre le trafic de migrants

Dans ce chapitre, nous présenterons les recommandations du Bureau de direction du SCOTT afin d'améliorer la lutte contre le trafic organisé de migrants en Suisse. Ces recommandations ont déjà été abordées dans le cadre de l'IBM et servent de base de discussion pour les mesures à prendre à l'avenir dans ce domaine de la criminalité.

8.3.1 Transfert des enquêtes à la police criminelle

Une nouvelle classification du trafic organisé de migrants en tant que crime aurait aussi pour conséquence l'obtention, par les autorités de poursuite pénale, de compétences supplémentaires en matière d'investigation. Actuellement, les mesures possibles pour poursuivre le trafic organisé de migrants en vertu du CPP sont la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (art. 269, al. 2, let. b, CPP) et l'investigation secrète (art. 286, al. 2, let. b, CPP). Malgré les possibilités prévues par la loi pour lutter plus efficacement contre les réseaux d'immigration clandestine, la majorité des autorités cantonales de poursuite pénale ne considère pas ce domaine comme prioritaire. Ce manque d'intérêt se reflète dans le fait qu'au niveau cantonal, ce sont non pas les divisions de police criminelle des corps de police, mais des membres de la police de sécurité ou des autorités administratives en charge des questions de migration qui traitent les communications entrantes et effectuent des vérifications dans le cadre de l'entraide judiciaire ou de l'échange international d'informations policières. Les informations d'Europol ou d'Interpol provenant de procédures pénales à l'étranger ou d'arrestations de passeurs par le Cgfr ne font que rarement l'objet d'une évaluation policière et n'aboutissent pas à une enquête sur les véritables cerveaux des filières d'immigration clandestine, même lorsqu'il existe des indices concrets²⁹⁸.

Les enquêtes dans le domaine du trafic de migrants devraient être attribuées, dans tous les cantons, aux divisions de police criminelle afin que ces dernières puissent se servir des moyens à leur disposition (contrôles téléphoniques, vérifications de mandats de paiement, surveillance d'envois postaux de faux documents d'identité et observation) et déceler des liens avec d'autres formes de criminalité. Ces mesures d'optimisation de la lutte contre le trafic organisé de migrants ne nécessitent pas d'adaptations législatives, mais une application systématique des possibilités prévues par le CPP. Il s'agit en premier lieu de sensibiliser les organes concernés au phénomène du trafic de migrants, dans le cadre des ressources disponibles. Ce n'est qu'à partir du moment où les responsabilités et les compétences sont clairement définies dans un corps de police que les indices peuvent être vérifiés efficacement. L'objectif principal est que les corps de police cantonaux prennent conscience du fait que le trafic organisé de migrants est une tâche de police criminelle.

8.3.2 Nomination de spécialistes auprès des polices criminelles et des ministères publics

Pour pouvoir être efficaces dans la poursuite pénale de réseaux d'immigration clandestine, la police et la justice ont besoin de spécialistes formés aux particularités du trafic de migrants, qui connaissent les défis propres à ce domaine. Certains cantons ont déjà nommé de tels spécialistes dans leur corps de police et leur ministère public, tandis que d'autres ne disposent

²⁹⁸ Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 "Sécurité intérieure. Clarification des compétences" (2 mars 2012, FF 2012 4270-4271)

d'aucun collaborateur spécialement formé à la lutte contre le trafic organisé de migrants et donc capable de prendre en charge les enquêtes à ce sujet.

Il s'agira donc, dans les cantons où ce n'est pas encore le cas, de nommer au sein des corps de police et des ministères publics des spécialistes pouvant diriger les investigations et les instructions le cas échéant. L'objectif est d'être en mesure de suivre les pistes indiquant un éventuel trafic organisé de migrants avec le professionnalisme requis et, si les soupçons sont suffisamment fondés, d'ouvrir une instruction. Cette mesure n'entraîne aucun déplacement de ressources au détriment d'autres domaines d'infractions, car les spécialistes en question continueront de traiter les cas relevant de leur domaine de compétence. La nomination de responsables des investigations pour les affaires de trafic organisé de migrants constitue une mesure de sensibilisation et d'élargissement des compétences spécialisées, afin que les indices puissent être traités de manière compétente dès qu'ils apparaissent.

8.3.3 Nomination de groupes d'enquête auprès de la police criminelle

Le trafic organisé de migrants est l'œuvre de réseaux bien organisés dont les activités s'étendent au-delà des frontières nationales. Les investigations portant sur de tels réseaux s'étendent rapidement à plusieurs personnes ou groupes établis dans différents pays et sont donc très complexes. Si des indices aboutissent à des soupçons fondés contre un réseau, les investigations ne peuvent plus être prises en charge par un seul spécialiste mais nécessitent l'intervention de toute une équipe. C'est pourquoi il convient de nommer, dans chaque corps de police cantonal, un groupe d'enquête chargé des investigations concernant les cas de trafic organisé de migrants. En effet, seul un groupe est en mesure d'assumer la somme de travail générée par une telle enquête.

La nomination de groupes d'enquête compétents est également une condition pour qu'un échange efficace puisse avoir lieu entre les autorités cantonales de poursuite pénale. Dans le cadre d'une enquête contre un réseau criminel, il peut être nécessaire de constituer un groupe d'enquête mixte composé de membres de plusieurs corps de police cantonaux, de la PJF et du Cgfr. Or une telle collaboration n'est possible que si les responsabilités et les compétences en matière de lutte contre le trafic organisé de migrants sont déjà clairement définies dans les cantons et que des personnes responsables ont été nommées.

Il s'agit là d'une mesure de sensibilisation et de clarification des compétences: le but est d'assurer que les responsabilités en matière de lutte contre le trafic de migrants soient clairement définies à l'intérieur de chaque corps de police. L'attribution de responsabilités est une condition sine qua non pour que les autorités puissent intervenir efficacement dans ce domaine. Cette mesure n'entraîne pas de déplacement des ressources actuelles mais vise à attribuer des responsabilités en matière de trafic organisé de migrants à des groupes d'enquête déjà existants (par ex. dans le domaine de la traite d'êtres humains ou du crime organisé).

8.3.4 Formations de l'Institut suisse de police

Les enquêtes portant sur des réseaux d'immigration clandestine sont très exigeantes et requièrent de l'expérience ainsi que des connaissances spécialisées sur les différents modes opératoires, sur le fonctionnement des groupes criminels transnationaux, sur les liens avec d'autres types d'infractions et sur la coopération internationale en matière de poursuite pénale.

C'est pourquoi il est essentiel que des collaborateurs des organes policiers et judiciaires reçoivent une formation ciblée. En Suisse, il n'existe actuellement pas de formation sur la lutte contre le trafic organisé de migrants destinée aux membres des autorités de poursuite pénale.

Il serait souhaitable que l'Institut suisse de police (ISP) propose une nouvelle formation sur la lutte contre le trafic organisé de migrants, qui permettrait aux autorités de poursuite pénale d'acquérir des connaissances approfondies sur ce phénomène ainsi que sur les méthodes d'investigation et d'instruction dans ce domaine. Le but est de former des spécialistes qui seront chargés des investigations dans les cas de trafic organisé de migrants au sein des organes de poursuite pénale. Ces spécialistes pourront ensuite partager le savoir acquis en organisant des séances de sensibilisation et d'information au sein de leur organisation mais aussi ailleurs dans le canton afin de fournir aux collaborateurs des connaissances de bases sur le sujet. Ce n'est que lorsque tous les services en contact direct ou indirect avec le trafic organisé de migrants auront été informés et sensibilisés que des progrès seront possibles dans cette lutte.

Cette formation portant sur la lutte contre le trafic organisé de migrants à l'ISP peut être élaborée sur la base des modules existants en matière de traite d'êtres humains. Il est néanmoins important qu'il s'agisse d'une formation à part entière, non rattachée à la traite d'êtres humains, étant donné que ces infractions sont distinctes. Les formations similaires organisées actuellement à l'étranger durent généralement environ une semaine.

8.3.5 Compétence fédérale facultative en matière de poursuite pénale

Selon le droit suisse en vigueur, les autorités fédérales de poursuite pénale ne peuvent pas entreprendre d'investigations dans le domaine du trafic organisé de migrants étant donné que les auteurs des infractions ne remplissent en général pas les critères d'une organisation criminelle au sens de l'art. 260^{ter} CP. L'expérience a montré que la grande majorité des cantons agissent presque uniquement dans le cadre de l'entraide judiciaire et qu'ils ouvrent très rarement d'eux-mêmes des procédures d'enquête contre des membres de réseaux d'immigration clandestine établis en Suisse.

Les informations provenant de l'étranger par le biais de la coopération policière internationale ou de l'entraide judiciaire révèlent souvent des pistes dans plusieurs cantons à la fois. La pratique montre que la première difficulté consiste généralement d'abord à déterminer quel canton est chargé de l'enquête. Le temps que les cantons aient réglé cette question, des opérations policières ont déjà eu lieu à l'étranger. L'enquête s'épuise en Suisse une fois qu'un organe – en règle générale les autorités administratives en charge de la migration ou la police de sécurité – a répondu aux requêtes émises par des services étrangers. L'ouverture de procédures d'enquête contre des groupes de passeurs établis dans différents cantons s'avère donc très difficile.

Comme mentionné au chap. 7.1, la Confédération a la possibilité de coordonner des procédures pénales dans le domaine des filières d'immigration clandestine. Sachant que les affaires de trafic organisé de migrants présentent souvent des liens au niveau intercantonal et toujours au niveau international, l'activité de coordination de la PJJ constitue un atout considérable dans la lutte contre cette catégorie d'infractions, comme l'ont montré des cas récents²⁹⁹. Ces

²⁹⁹ Au début de l'année 2014, la PJJ a coordonné avec succès une opération de police contre les principaux membres d'une

actions coordonnées permettent à la Suisse de porter un coup, ne serait-ce que ponctuel, aux groupes criminels actifs dans plusieurs pays. En sa qualité d'office central de police criminelle, le Commissariat Traite d'êtres humains et trafic de migrants de la PJF fait le lien entre les autorités de police fédérales, cantonales et internationales ainsi que d'autres unités de fedpol. En plus de ses fonctions de coordination, la PJF soutient les cantons à titre d'office central en leur fournissant des ressources nécessaires aux enquêtes – notamment dans le domaine des observations, de la police technique et scientifique et de l'informatique – auxquels de nombreux cantons (surtout ceux de petite ou de moyenne taille) ont volontiers recours.

Etant donné que tous les cantons avaient exprimé le souhait d'une coopération plus étroite et d'un meilleur soutien entre la Confédération et les cantons, le DFJP et la CCDJP ont conclu à la fin de l'année 2013 un accord-cadre visant à promouvoir une coopération renforcée et coordonnée entre la PJF et les corps de police cantonaux et municipaux. Par ailleurs, le Ministère public de la Confédération (MPC) et la Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse (CAPS) ont signé une recommandation commune relative à la coopération en matière de lutte contre la criminalité complexe, notamment la traite des êtres humains.

Malgré les nombreux progrès accomplis récemment par les cantons en collaboration avec la Confédération, des difficultés persistent dans la pratique en ce qui concerne la lutte contre le trafic organisé de migrants. Les cas de figure suivants viennent régulièrement compliquer la poursuite pénale des réseaux d'immigration clandestine:

- Les cantons signalent des situations aux autorités fédérales de poursuite pénale dans l'attente que ces dernières interviennent pour gérer une affaire relevant du crime organisé. Les premières investigations entreprises par la suite ne permettent pas de confirmer les soupçons de crime organisé. L'affaire doit alors, conformément à la législation en vigueur, être retransmise aux cantons.
- En raison de sa fonction d'office central, des activités d'analyse stratégique et opérationnelle que cette fonction implique et de ses contacts au niveau international, la Confédération découvre souvent des indices de crimes graves sans lien avec le crime organisé. Selon le droit actuel, ces éléments doivent être traités par les cantons; or on constate un manque de motivation chez les autorités cantonales de poursuite pénale lorsqu'il s'agit de poursuivre des enquêtes entamées par des services fédéraux.
- La Confédération commence une enquête sur la base de soupçons de crime organisé qui ne se confirment pas. Dans ces cas, la Confédération doit transmettre aux cantons une enquête qui se trouve déjà à un stade avancé³⁰⁰.

En 2009 déjà, en réponse à différentes interventions parlementaires, le Conseil fédéral avait chargé le DFJP de proposer d'éventuelles modifications ou extensions des normes pénales contre le crime organisé. Dans son rapport du 10 décembre 2010³⁰¹, le Conseil fédéral a expliqué qu'il faudrait renoncer à modifier les dispositions du droit pénal matériel relatives à la

filière d'immigration clandestine, originaires du Kosovo. Cette filière transportait illégalement des migrants vers la Suisse, principalement par la route des Balkans. Les migrants devaient ensuite payer des sommes mensuelles élevées en échange d'un logement dans la région lausannoise. Les arrestations en Suisse et au Kosovo sont l'aboutissement d'une très étroite collaboration de près d'un an entre la police cantonale vaudoise chargée de l'enquête, le ministère public vaudois, le parquet d'EULEX à Pristina, les autorités de police au Kosovo, le Cgfr et la PJF.

³⁰⁰ Cette situation ne s'est pas encore produite dans le domaine du trafic organisé de migrants, mais elle est connue dans d'autres domaines comme celui de la traite d'êtres humains.

³⁰¹ Rapport du Conseil fédéral du 10 décembre 2010 sur d'éventuelles modifications ou extensions des normes pénales contre le crime organisé

lutte contre le crime organisé; il a en revanche recommandé d'étendre la juridiction fédérale aux infractions commises par des associations criminelles qui ne remplissent pas tout à fait les critères d'une organisation criminelle au sens du CP. L'option qui apparaissait au premier plan était une extension de la juridiction fédérale facultative, à l'instar de celle qui existait déjà pour la criminalité économique.

Le 31 janvier 2014, la Commission de gestion (CdG) a déposé l'initiative parlementaire *14.401 Prévoir des dispositions pénales efficaces pour poursuivre le crime organisé (révision de l'art. 260^{ter} CP)*, qui vise une meilleure prise en compte des organisations et associations criminelles actuelles.

Dans les cas complexes comportant des liens avec plusieurs cantons ainsi qu'avec l'étranger, il peut être avantageux – en vue d'une poursuite pénale efficace – qu'une autorité fédérale dirige elle-même la procédure au lieu de coordonner les procédures des différents cantons. Dans ces cas, il doit être établi clairement, en concertation avec les cantons, que la procédure sera menée par les autorités fédérales de poursuite pénale du début des investigations à la fin, c'est-à-dire jusqu'au moment où elles prononcent le jugement. C'est pourquoi le Bureau de direction du SCOTT considère que la solution de la compétence fédérale facultative proposée par le Conseil fédéral est appropriée pour ce domaine de criminalité. Il est néanmoins important, dans ce contexte, que les procédures dirigées par la Confédération ne puissent pas être déléguées aux cantons. Dans ce sens, il convient de saluer la poursuite des travaux actuels de vérification de la compétence fédérale.

8.3.6 Exploitation systématique des indices d'enquête

Si, lors du passage illégal d'une frontière, un passeur accompagnant un groupe de migrants est arrêté par le Cgfr, des vérifications préliminaires doivent être entreprises dans les limites des compétences déléguées³⁰². Ces vérifications comprennent une première audition du passeur et la rédaction d'un rapport détaillant la situation. Le Cgfr lui-même ne possède pas de compétences d'investigation policière dans le cadre des accords administratifs conclus avec les cantons, raison pour laquelle les passeurs arrêtés à la frontière doivent être remis à la police cantonale compétente. C'est aussi pour cette raison que le Cgfr, après avoir entendu le suspect et rédigé un rapport, prend contact avec le corps de police cantonal compétent afin d'arranger un éventuel transfert du cas.

Les passeurs arrêtés à la frontière appartiennent en général à l'échelon le plus bas des filières d'immigration clandestine. Néanmoins, des investigations menées de manière systématique permettraient d'obtenir des informations sur les commanditaires agissant dans les coulisses et de lancer des procédures. Il serait important de déterminer une procédure uniforme pour tous les cantons et de standardiser la marche à suivre lors de l'arrestation de passeurs (audition du chauffeur, des passagers et des migrants, analyse des téléphones portables afin d'identifier les commanditaires du trafic, relevé signalétique et obligation d'annoncer les arrestations à l'office central).

Les passeurs arrêtés dans une zone frontalière font partie d'un réseau clandestin: des informations concernant le type de véhicule ou d'autres éléments (par ex. téléphones portables ou copies de relevés de paiement) ou des vérifications sur l'entourage du passeur peuvent fournir

³⁰² Cf. chap. 7.2

de nombreux indices exploitables au niveau national et international. Une condamnation à une peine légère, qui plus est en l'absence du passeur, n'a en revanche aucun effet dissuasif.

8.3.7 Collecte d'informations sur le trafic de migrants lors de la première audition de la procédure d'asile

Il n'y a pas que les autorités de poursuite pénale qui présentent un grand potentiel de détection de cas de trafic organisé de migrants: c'est aussi le cas de l'ODM. Dans la procédure d'asile, de nombreuses informations sont échangées sur la situation d'origine des requérants et sur la manière dont ils sont parvenus dans l'Etat de destination ou de transit. Comme mentionné au chap. 3.1, la grande majorité des migrants voyageant en situation irrégulière recourent aux services de passeurs. Il peut s'agir d'individus isolés ou de filières internationales d'immigration clandestine.

Selon la pratique actuelle, la première audition en matière d'asile porte sur les données d'identité, les motifs de fuite et l'itinéraire parcouru. L'audition ne comporte pas de questions ciblées concernant le trafic de migrants. L'objectif serait d'étendre la première audition des requérants d'asile selon l'art. 26, al. 2, de la loi sur l'asile (LAsi) de manière à y inclure la collecte d'informations concernant les passeurs. Ces informations devraient alors faire l'objet d'une analyse systématique, d'une part afin d'établir une vue d'ensemble du trafic de migrants en Suisse et d'autre part afin de pouvoir ouvrir des enquêtes en présence de soupçons suffisants. Il est vrai que de nombreux requérants d'asile ne disent pas la vérité, volontairement ou involontairement, soit qu'ils suivent les instructions du passeur, soit que ce dernier leur a fourni de fausses informations (par ex. en ce qui concerne l'itinéraire). Cependant, malgré ces faux témoignages, il arrive régulièrement que des indices révélateurs surgissent concernant les filières d'immigration clandestine. Or ces informations ne font pas actuellement l'objet d'un suivi et restent donc inexploitées.

La fuite face à des persécutions justifie l'entrée irrégulière en Suisse. Il serait donc utile d'expliquer aux requérants d'asile qu'ils ne se compromettent pas s'ils fournissent des détails concernant les prestations que les passeurs leur ont fournies et qu'ils ne mettent pas non plus en danger leurs chances d'obtenir l'asile: en effet, les motifs de la fuite de l'étranger sont les seuls critères déterminants pour l'octroi de l'asile. Ainsi, une audition sur les services des passeurs ne peut en aucun cas nuire au statut des requérants d'asile. Enfin, il doit être possible de mettre en place des mesures de protection si le fait de témoigner contre les passeurs risque de mettre le migrant en danger.

L'Autriche dispose depuis quelques années d'une procédure de dépôt de demande d'asile en deux étapes. Cette procédure prévoit une audition indépendante des requérants par la police, avant même que l'audition en matière d'asile n'ait lieu ou que les vérifications sur les motifs de la demande et les dangers encourus dans le pays d'origine n'aient été entreprises. Cette audition policière n'a aucune influence sur l'octroi de l'asile. Le but du *Bundeskriminalamt* autrichien est de démanteler les filières menant en Autriche en rassemblant des informations sur les trajectoires (depuis le pays d'origine jusqu'à la destination), le mode opératoire des passeurs, les transports utilisés, etc. Ces informations proviennent entre autres des auditions de requérants d'asile³⁰³. Les résultats obtenus avec cette nouvelle procédure sont en cours d'évaluation: ils pourraient se révéler intéressants également pour la Suisse.

³⁰³ Tatzgern, Gerald. Bundeskriminalamt autrichien. Présentation à l'occasion de la 13^e séance de l'organe de pilotage du

9 Résumé

De nombreuses personnes venues d'Etats tiers qui souhaitent émigrer n'ont pas la possibilité d'entrer ou de séjourner légalement dans un Etat européen. Les filières d'immigration clandestine profitent de cette situation et proposent leurs services quasi incontournables à des prix exorbitants. Pour les migrants, un tel voyage entraîne non seulement une charge financière énorme, mais aussi un grand danger: pendant le trajet, le risque d'enlèvement, d'exploitation, d'accident ou même de décès est élevé. Une fois arrivés dans le pays de destination, les migrants demandent généralement l'asile, car c'est dans la plupart des cas leur seule chance d'obtenir une autorisation de séjour régulière. Dans ce sens, le trafic de migrants a une influence non seulement sur les mouvements migratoires irréguliers, mais aussi sur le nombre de requérants d'asile dans les pays de destination.

Les passeurs sont généralement organisés en réseaux informels composés de petits groupes se caractérisant par leur grande flexibilité et leur mobilité. Les réseaux sont très bien reliés entre eux au niveau international et opèrent une répartition complexe des tâches dans laquelle chaque individu a un rôle bien précis. Les investigations passées ont révélé que les réseaux qui organisent des trafics de migrants vers la Suisse sont également impliqués dans d'autres activités illégales comme la traite d'êtres humains, le trafic de stupéfiants ou d'armes, les infractions contre le patrimoine, la corruption ou le blanchiment d'argent.

Les informations de la police révèlent que les passeurs accompagnent de plus en plus rarement les migrants illégaux lors du passage de la frontière ou sur des étapes isolées du voyage: ils organisent le trafic à distance afin d'éviter d'être identifiés. Ainsi, le trafic de migrants à destination de la Suisse ou d'autres Etats européens se fait de plus en plus souvent à l'aide de documents d'identité, dont la qualité de falsification va par ailleurs croissant, dans le but de faire croire aux autorités que le migrant entre ou séjourne dans le pays en situation régulière. Il existe notamment en Europe du Sud-est ou de l'Est des ateliers spécialisés dans la falsification de documents d'identité de presque tous les Etats Schengen.

La Suisse est un pays de transit et de destination important pour le trafic organisé de migrants. Elle est surtout touchée par les activités de réseaux criminels de souche albanaise et de groupes originaires du Proche-Orient ou du Moyen-Orient. Les recherches de la police ont néanmoins aussi montré la présence de réseaux chinois, africains et sri-lankais. Les filières d'immigration clandestine ont souvent un lien ethnique avec les migrants eux-mêmes.

Les trajets selon lesquels les migrants sont déplacés changent régulièrement étant donné que les réseaux de passeurs doivent adapter sans cesse les itinéraires en fonction des mesures prises par les autorités – par exemple lors d'une intensification des contrôles aux frontières, d'un renforcement de la coopération internationale, de la mise en place de clôtures ou de modifications dans la législation en matière d'asile ou d'étrangers. La plupart des migrants, en particulier ceux originaires du Moyen-Orient, du Proche-Orient ou du Kosovo, sont emmenés en Suisse par l'une des routes traversant les Balkans. D'autres itinéraires mènent en Suisse depuis l'Afrique du Nord ou la Grèce par l'Italie en passant par la Méditerranée. Les migrants qui débarquent sur les côtes italiennes sont souvent emmenés à Milan avant de rejoindre la

SCOTT. 5 décembre 2011; Bundeskriminalamt autrichien. Communiqué de presse. Zerschlagung einer afghanischen Schlepperorganisation (démantèlement d'une filière d'immigration afghane). 21 février 2013
www.bmi.gv.at/cms/bk/news/start.aspx?id=41346C6B6E4C46645437773D&page=0&view=1

Suisse. Le déplacement vers la Suisse se fait en général à bord de voitures de tourisme, de minibus ou de trains en passant par les frontières intérieures de Schengen au sud, au sud-ouest ou à l'est. Bon nombre de migrants clandestins munis de faux papiers rejoignent en outre la Suisse par les airs. Ce phénomène touche avant tout les vols Schengen au départ de la Grèce et les vols non-Schengen au départ de l'Europe du Sud-est, d'Asie ou d'Afrique.

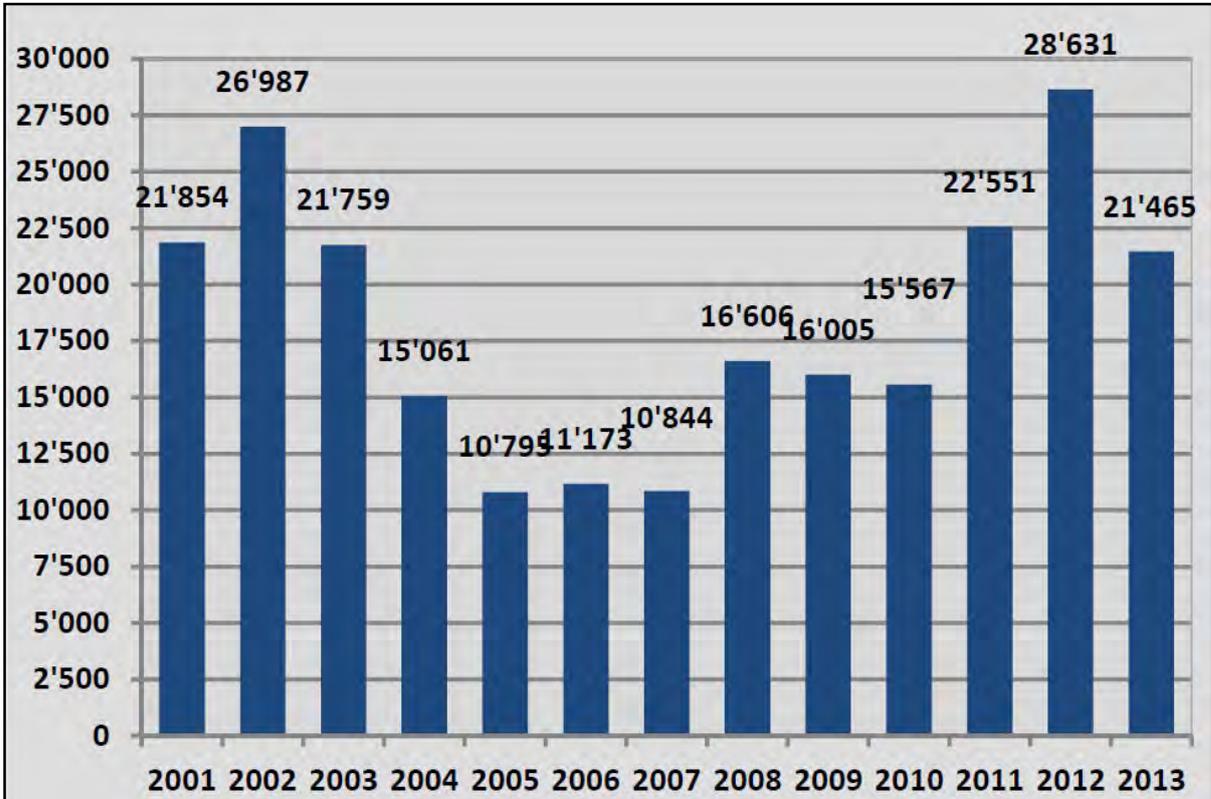
Au niveau cantonal, national et international, différents intervenants sont chargés de la lutte contre le trafic organisé de migrants. En Suisse, la compétence en matière de poursuite pénale relève essentiellement des cantons, à l'exception des cas de crime organisé au sens de l'art. 260^{ter} CP, qui sont du ressort de la Confédération. Du point de vue pratique, la police fédérale se charge avec succès de la coordination opérationnelle et stratégique entre les intervenants en Suisse et à l'étranger dans les cas de trafic organisé de migrants. Le Cgfr assume lui aussi, en concertation avec les cantons, certaines tâches dans les zones frontalières afin de lutter contre les filières d'immigration clandestine. A l'échelon européen, Europol tient une fonction importante dans la lutte contre le trafic de migrants: l'office européen de police a pour tâche de promouvoir l'échange et l'analyse de renseignements de police criminelle afin de soutenir les autorités de poursuite pénale de ses Etats membres, dont fait partie la Suisse.

Etant donné que les filières d'immigration clandestine sont actives au-delà des frontières cantonales et nationales, les autorités compétentes de poursuite pénale se trouvent de plus en plus souvent confrontés à des défis de taille. En Suisse, la lutte contre le trafic de migrants présente encore de nombreuses lacunes et la coopération entre les différents intervenants est souvent complexe. Afin d'améliorer l'efficacité de cette lutte, l'Office fédéral de la police (fedpol) a proposé une série de mesures dans le cadre du groupe de travail "Stratégie de gestion intégrée des frontières" (IBM). Ces mesures comprennent entre autres la formation et la nomination de spécialistes auprès des organes de police et de justice, l'attribution d'enquêtes à la police criminelle, l'analyse systématique des indices, l'introduction d'une compétence fédérale facultative pour la poursuite de filières d'immigration clandestine en Suisse et l'extension de la première audition des requérants d'asile pour collecter des informations sur les passeurs, y compris l'analyse et la communication systématiques des informations obtenues.

10 Annexes

Annexe I Demandes d'asile par année

Statistique en matière d'asile 2013



Source: ODM

En 2013, 21 465 personnes ont déposé une demande d'asile en Suisse, soit 25 % de moins que l'année précédente. Au cours de la même année, 23 966 demandes d'asile ont été réglées en première instance; 3167 personnes ont obtenu le droit d'asile, ce qui représente un taux de reconnaissance de 15,4 %. En comparaison, 28 631 personnes ont déposé une demande d'asile en Suisse en 2012, ce qui représentait 27 % de plus qu'en 2011. Il s'agissait alors du nombre de demandes le plus élevé en Suisse depuis 1999 (47 513 demandes). En 2012, 24 941 demandes avaient été réglées en première instance et 2507 personnes avaient obtenu l'asile, ce qui correspond à un taux de reconnaissance de 11,7 % pour 2012.

Le recul observé en 2013 provient essentiellement du fait que l'ODM a traité de façon prioritaire et rapide les demandes d'asile des personnes provenant de pays dont le taux de reconnaissance est bas. Par ailleurs, la pratique d'autres pays en matière d'asile a contribué au recul des demandes d'asile en Suisse. A propos de ces pratiques, il s'agit en premier lieu des prestations sociales comparativement élevées accordées aux requérants d'asile en Allemagne et de la pratique d'admission généreuse de la Suède envers les requérants d'asile syriens. Dans l'ensemble, le nombre des demandes d'asile dans les pays européens a augmenté entre 2012 et 2013 (cf. annexe III)³⁰⁴.

³⁰⁴ ODM. Commentaire sur la statistique en matière d'asile 2013, p. 3, 4 et 11; ODM. Commentaire sur la statistique en matière d'asile 2012. P. 3-4. <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/publiservice/statistik/asylstatistik/jahr/2012/stat-jahr-2012-kommentar-f.pdf>

Annexe II Demandes d'asile par nation

Statistique en matière d'asile 2013

Rang	Nation	Demandes d'asile 2012	Demandes d'asile 2013	En % du total
1	Erythrée	4407	2563	11,9
2	Syrie	1229	1901	8,9
3	Nigéria	2746	1764	8,2
4	Tunisie	2239	1737	8,1
5	Maroc	931	1068	5,0
6	Afghanistan	1386	892	4,2
7	Algérie	762	792	3,7
8	Kosovo	579	698	3,3
9	Sri Lanka	494	684	3,2
10	Chine (Rép. populaire)	808	675	3,1
	Autres	13 050	8691	40,5
	Total	28 631	21 465	100

Source: ODM

En 2013, le principal pays d'origine a été l'Erythrée avec 2563 demandes, lesquelles ont diminué de 1844 par rapport à l'année précédente (- 41,9 %). Pour la première fois depuis 2005, la Suisse n'a donc plus fait partie des trois principaux pays de destination des requérants d'asile érythréens.

La Syrie a occupé en 2013 la seconde place avec 1901 requérants d'asile. Cela représente un accroissement de 672 demandes (+ 54,7 %) par rapport à l'année précédente. L'une des raisons de cette nette augmentation est la guerre civile prolongée en Syrie, à l'origine d'un grand afflux de réfugiés.

En troisième et quatrième position, nous trouvons le Nigéria, avec 1764 demandes (- 982, soit - 35,8 %) et la Tunisie, avec 1737 demandes (- 502, soit - 22,4 %). Le recul du nombre de demandes d'asile déposées par des ressortissants nigériens et tunisiens est essentiellement dû au fait que l'ODM a traité en priorité les demandes d'asile de ressortissants provenant de pays dont le taux de reconnaissance est bas.

Le Maroc se trouve en cinquième position avec 1068 demandes (+ 14,7 %), suivi de l'Afghanistan avec 892 demandes (- 35,6 %), l'Algérie avec 782 demandes (+ 3,9 %), le Kosovo avec 698 demandes (+ 20,6 %), le Sri Lanka avec 684 demandes (+ 38,5 %) et la Chine avec 675 demandes (- 16,5 %)³⁰⁵.

³⁰⁵ ODM. Commentaire sur la statistique en matière d'asile 2013. P. 3 et 11

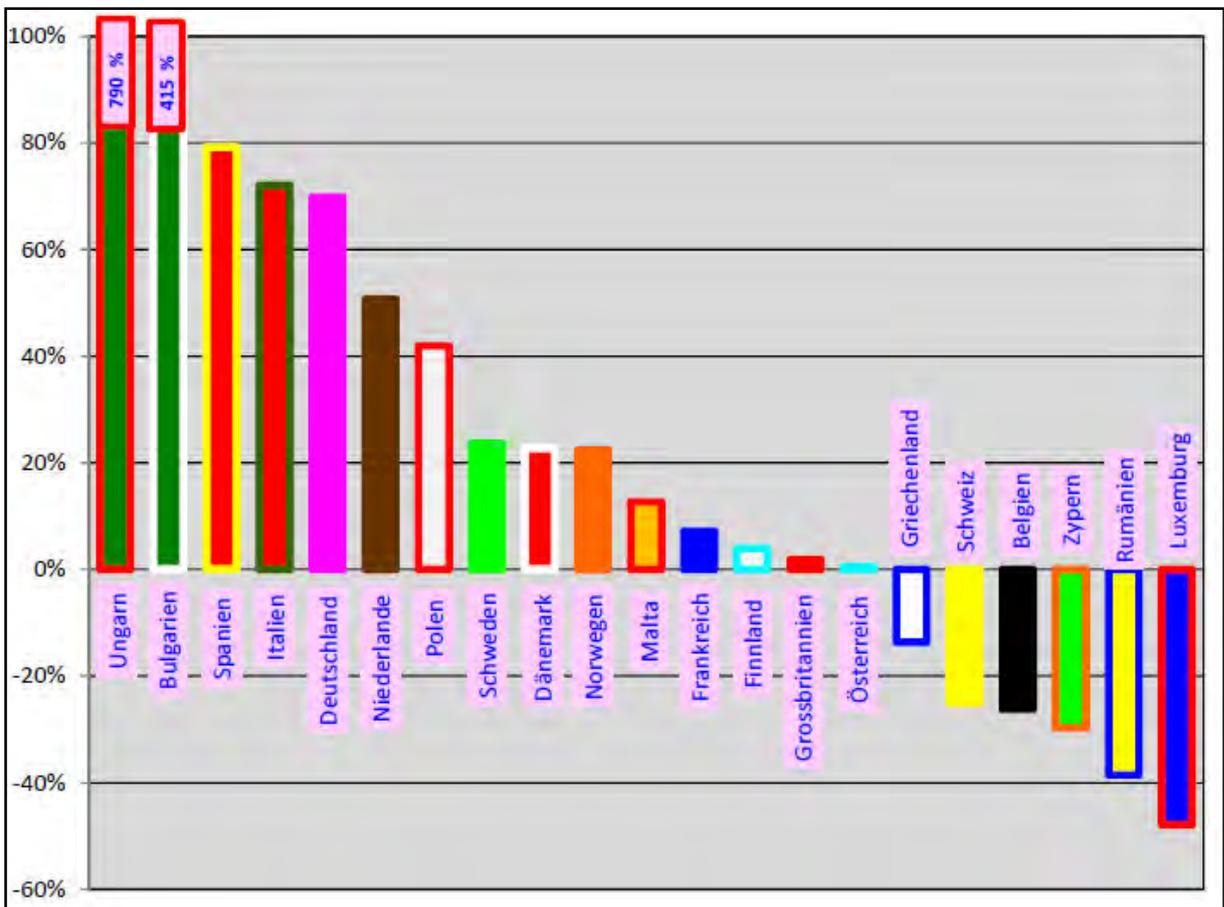
Annexe III L'asile en Europe

Evolution de l'asile en Europe 2013³⁰⁶

Nombre de demandes:

En 2013, 445 000 demandes d'asile ont été enregistrées en Europe, ce qui correspond à 26,5 % de plus qu'en 2012 (351 000). Il s'agit, à l'échelle européenne, du chiffre le plus élevé depuis 2002 (465 000). Parmi les dix principaux pays de destination des requérants d'asile en 2013, l'Allemagne se place en première position (109 580 demandes), suivie de la France (65 894), de la Suède (54 259), de l'Italie (29 854), de la Grande-Bretagne (27 931) et, en sixième position, de la Suisse (21 465 demandes). Nous trouvons ensuite la Hongrie (19 281), l'Autriche (17 503), la Belgique (15 840) et la Pologne (15 247).

Evolution du nombre des demandes dans les pays de destination 2012/2013:



Source: ODM (Comparaison des chiffres provisoires 2013 avec les totaux annuels de 2012).

Principaux pays d'origine:

Au niveau européen, les dix premiers pays d'origine des demandeurs d'asile en 2013 ont été la Syrie (51 500 demandes), la Fédération de Russie (40 500), l'Afghanistan (26 000), le Pakistan (21 000), la Somalie (20 500), l'Erythrée (20 500), le Kosovo (19 500), la Serbie (16 000) le Nigéria (13 500) et l'Iran (12 500).

³⁰⁶ ODM

Annexe IV Condamnations

Condamnations pour trafic d'êtres humains³⁰⁷

Condamnations prononcées en vertu des art. 116 à 118 LEtr selon l'année³⁰⁸

	2008	2009	2010	2011	2012
Art. 116, al. 1, LEtr	497	877	789	634	527
Art. 116, al. 2, LEtr	9	31	33	17	26
Art. 116, al. 3, LEtr	7	22	20	15	20
Art. 117, al. 1, LEtr	433	939	1179	1045	1132
Art. 117, al. 2, LEtr	20	58	64	91	112
Art. 118, al. 1, LEtr	38	82	148	125	146
Art. 118, al. 2, LEtr	0	11	14	7	18
Art. 118, al. 3, LEtr	0	8	6	6	8

Condamnations prononcées en vertu de l'art. 116, al. 1, LEtr selon le canton et l'année

	2008	2009	2010	2011	2012
AG	37	93	60	39	32
AR	5	5	4	3	4
BE	54	80	78	69	59
BL	0	5	2	6	10
BS	30	21	35	11	18
FR	7	29	23	22	18
GE	13	25	22	16	43
GL	2	3	4	2	4
GR	0	8	5	4	2
JU	0	5	5	3	4
LU	27	38	28	28	16
NE	32	50	44	15	29
NW	0	2	1	1	2
OW	2	0	0	0	0
SG	41	68	68	48	39
SH	7	5	6	7	7
SO	9	26	27	36	15
SZ	1	10	10	7	8
TG	16	17	14	18	7
TI	34	54	44	58	35
UR	1	0	0	0	0
VD	65	139	118	91	64
VS	1	1	5	6	0
ZG	4	5	12	5	7
ZH	109	188	174	139	104

³⁰⁷ Office fédéral de la statistique (OFS), Statistique policière de la criminalité (SPC)

³⁰⁸ Attention: ne pas additionner les condamnations. Il est possible que deux alinéas différents figurent dans une seule et même condamnation.

Condamnations prononcées en vertu de l'art. 116, al. 2, LEtr selon le canton et l'année

	2008	2009	2010	2011	2012
AG	3	3	2	2	3
AR	0	0	0	1	0
BE	0	0	1	0	0
BL	0	0	0	1	0
BS	0	2	1	0	1
FR	0	20	21	6	11
GE	0	0	0	2	4
GL	0	0	0	0	0
GR	0	0	0	0	0
JU	0	0	1	0	0
LU	1	0	0	1	1
NE	0	0	0	0	1
NW	0	0	0	0	0
OW	0	0	0	0	0
SG	1	1	2	1	0
SH	0	0	0	0	0
SO	1	0	0	0	0
SZ	0	0	1	1	0
TG	0	0	3	0	0
TI	0	1	0	1	1
UR	0	0	0	0	0
VD	1	2	1	0	1
VS	0	0	0	1	0
ZG	0	0	0	0	0
ZH	2	2	0	0	3

Condamnations prononcées en vertu de l'art. 116, al. 3, LEtr selon le canton et l'année

	2008	2009	2010	2011	2012
AG	2	1	2	1	3
AR	0	0	0	0	0
BE	4	6	2	1	1
BL	0	0	1	0	0
BS	0	0	1	0	0
FR	0	0	0	0	0
GE	0	1	3	2	1
GL	0	0	0	0	0
GR	0	0	1	0	0
JU	0	0	0	0	0
LU	0	3	0	1	3
NE	0	3	2	0	1
NW	0	1	0	0	0
OW	0	0	0	0	0
SG	0	1	1	3	3
SH	0	0	0	0	0
SO	0	0	2	0	0
SZ	0	0	0	0	0
TG	0	0	0	0	0
TI	1	4	1	3	1
UR	0	0	0	0	0
VD	0	0	3	1	1
VS	0	0	0	0	0
ZG	0	0	0	0	0
ZH	0	2	1	3	6

Condamnations prononcées en vertu de l'art. 117, al. 1, LEtr selon le canton et l'année

	2008	2009	2010	2011	2012
AG	29	86	77	83	87
AR	4	5	2	2	3
BE	28	33	57	35	44
BL	1	7	7	10	10
BS	6	14	24	9	23
FR	31	120	89	93	76
GE	24	92	149	65	149
GL	2	6	6	3	3
GR	4	4	6	7	11
JU	12	15	8	11	16
LU	20	36	24	24	28
NE	14	11	30	15	21
NW	1	3	7	5	3
OW	0	2	5	1	2
SG	25	41	67	33	37
SH	11	6	3	2	4
SO	4	12	21	37	23
SZ	2	13	6	9	12
TG	4	5	12	18	19
TI	11	45	54	82	76
UR	0	0	2	0	0
VD	99	194	226	220	240
VS	6	6	55	73	30
ZG	3	3	7	6	10
ZH	92	180	235	202	205

Condamnations prononcées en vertu de l'art. 117, al. 2, LEtr selon le canton et l'année

	2008	2009	2010	2011	2012
AG	0	3	2	2	2
AR	0	0	0	0	0
BE	1	3	5	3	1
BL	0	0	0	0	0
BS	1	2	3	2	1
FR	5	20	29	43	41
GE	0	0	0	7	11
GL	0	0	0	0	2
GR	0	0	0	0	0
JU	0	1	0	0	0
LU	3	3	0	4	4
NE	2	1	1	0	0
NW	0	0	0	0	0
OW	0	0	0	0	0
SG	0	3	2	1	1
SH	0	1	1	0	0
SO	0	0	0	2	4
SZ	1	4	1	1	1
TG	0	1	1	0	0
TI	0	0	0	0	0
UR	0	0	0	0	0
VD	4	10	11	14	31
VS	1	0	0	1	3
ZG	0	0	1	0	0
ZH	2	6	7	11	10

Condamnations prononcées en vertu de l'art. 118, al. 1, LEtr selon le canton et l'année

	2008	2009	2010	2011	2012
AG	0	2	10	17	1
AR	1	1	0	1	0
BE	10	16	25	11	19
BL	0	1	2	3	1
BS	1	3	9	7	5
FR	0	2	3	0	4
GE	1	2	6	8	12
GL	0	0	2	0	3
GR	0	2	1	3	0
JU	0	0	0	0	0
LU	0	3	9	7	13
NE	0	1	4	0	6
NW	0	0	1	0	0
OW	0	0	0	0	0
SG	0	4	12	5	10
SH	1	0	3	1	6
SO	0	0	1	1	2
SZ	0	3	3	2	1
TG	1	0	4	1	7
TI	0	2	1	2	4
UR	0	1	1	2	2
VD	2	9	5	4	6
VS	1	3	1	3	3
ZG	0	0	6	4	4
ZH	20	27	39	43	37

Condamnations prononcées en vertu de l'art. 118, al. 2, LEtr selon le canton et l'année

	2008	2009	2010	2011	2012
AG	0	0	1	0	0
AR	0	0	0	0	0
BE	0	0	1	0	2
BL	0	0	0	0	0
BS	0	0	0	2	0
FR	0	0	0	0	3
GE	0	0	0	0	0
GL	0	0	0	0	1
GR	0	0	0	0	0
JU	0	0	0	0	0
LU	0	2	1	4	1
NE	0	3	6	0	0
NW	0	0	0	0	0
OW	0	0	0	0	0
SG	0	2	3	0	4
SH	0	0	0	0	0
SO	0	0	0	0	0
SZ	0	0	0	0	0
TG	0	0	0	0	0
TI	0	0	0	0	0
UR	0	0	0	0	0
VD	0	0	0	0	2
VS	0	0	0	0	0
ZG	0	0	0	0	0
ZH	0	4	2	1	5

Condamnations prononcées en vertu de l'art. 118, al. 3, LEtr selon le canton et l'année

	2008	2009	2010	2011	2012
AG	0	0	0	0	0
AR	0	0	0	0	0
BE	0	2	1	1	1
BL	0	0	0	0	0
BS	0	0	1	0	1
FR	0	0	2	0	0
GE	0	0	1	0	0
GL	0	0	0	0	0
GR	0	0	0	0	0
JU	0	0	0	0	0
LU	0	0	1	0	0
NE	0	3	0	0	0
NW	0	0	0	0	0
OW	0	0	0	0	0
SG	0	1	0	0	0
SH	0	0	0	0	0
SO	0	0	0	0	0
SZ	0	0	0	0	0
TG	0	0	0	0	0
TI	0	0	0	0	0
UR	0	0	0	0	0
VD	0	0	0	0	3
VS	0	0	0	0	0
ZG	0	0	0	0	0
ZH	0	2	0	5	3

