

Rapport alternatif sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains en Suisse

3ème tour d'évaluation

à l'attention du groupe d'expert-es sur la lutte contre
la traite des êtres humains GRETA
Avril 2023

**Ce rapport a été élaboré par la
Plateforme Traite – Plateforme suisse contre la traite des êtres humains**

et ses quatre membres:

Antenna MayDay, SOS Ticino
ASTRÉE
CSP Genève
FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration

Avec la contribution et le soutien de:

ProCoRe (réseau national de 27 centres de consultations pour les travailleuses du sexe)
Unia Suisse et Unia Tessin

Ce rapport est soutenu en outre par:

La Plateforme sans-papiers Suisse (réseau national de 14 centres de consultation pour les sans-papiers)
Plateforme des ONG suisses pour les droits humains (réseau national de cent ONGs engagées pour les droits humains)

Rédaction:

Mimoza Kokollari et Anna Schmid
avec le soutien de Leila Boussemaccer, Nina Lanzi, Monica Marcionetti,
Géraldine Merz et Angela Oriti

Index

1. Introduction	6
1.1 Contexte légal en Suisse	6
1.1.1 Les bases légales concernant TEH	
1.1.2 Approfondissement sur les permis de séjour selon la LEI	
1.2 Différences cantonales dans la lutte contre la TEH	9
2. Réponses au questionnaire	10
2.1 Right to information (Art.12 et 15 CTEH)	10
2.1.1 Manque de sensibilisation des autorités et institutions publiques	
2.1.2 Collaboration avec les brigades spécialisées de la police	
2.1.3 Coordination nationale en situation de crise	
2.1.4 Distribution des fonds nationaux concernant la prévention TEH	
2.1.5 Recommandations	
2.2 Legal assistance and free legal aid (Art.15 CTEH)	12
2.2.1 Accès une défense spécialisée dans les procédures pénales	
2.2.2 Accès à l'aide juridique	
2.2.3 Frais de justice	
2.2.4 Inexistence de soutien juridique pour des procédures administratives	
2.2.5 Assistance juridique inégalitaire des victimes à la première audition	
2.2.6 Recommandations	
2.3 Psychological assistance (Art.12 CTEH)	13
2.3.1 Accès au soutien psychologique et médical	
2.3.2 Bonnes pratiques des organisations spécialisées	
2.3.3 Recommandations	
2.4 Access to work (Art. 12 CTEH)	15
2.4.1 Permis et accès au marché du travail	
2.4.2 Octroi des permis de courte durée (permis L) et conséquences	
2.4.3 Difficulté de l'accès à la formation	
2.4.4 Recommandations	
2.5 Compensation (Art.15 CTEH)	17
2.5.1 Dommages économiques	
2.5.2 Réparations morales	
2.5.3 Recommandations	
2.6 Investigation, prosecution, sanctions and measures (Art. 22, 23 & 27 CTEH)	19
2.6.1 Spécialisation des procureur-es	
2.6.2 Problèmes dans la conduite des procédures	
2.6.3 Permis de courte durée pendant une procédure pénale	
2.6.4 TEH dans l'exploitation de la force de travail	

2.6.5	Nouvelle jurisprudence non respectueuse des besoins des victimes	
2.6.6	Poursuites des complices des auteur-es	
2.6.7	Recommandations	
2.7	Non-Punishment provision (Art. 26 CTEH)	23
2.7.1	Difficultés d'application du principe de non sanction (non-punishment)	
2.7.2	Recommandations	
2.8	Protection of victims and witnesses (Art. 28 & 30)	26
2.8.1	Problèmes liés à la protection des témoins et victimes	
2.8.2	Recommandations	
2.9	International cooperation (Art. 32 CTEH)	27
2.9.1	Problèmes liés à la coopération internationale	
2.9.2	Recommandations	
2.10	Cross-cutting issues	27
3.	Follow-up – Questions adaptées à la Suisse	28
3.1	Les plans d'action nationaux	28
3.1.1	Mise en œuvre du deuxième plan d'action national (PAN) 2017–2020	
3.1.2	Troisième plan d'action national 2023–2027	
3.1.3	Recommandations	
3.2	TEH aux fins d'exploitation de la force travail	29
3.2.1	Follow-up	
3.2.2	Recommandations	
3.3	VTEH mineures	30
3.3.1	VTEH mineures	
3.3.2	VTEH mineures non-accompagnées dans le système d'asile	
3.3.3	Recommandations	
3.4	Identification	31
3.4.1	Identification dans l'asile	
3.4.2	Traitement des informations issues des auditions SEM	
3.4.3	Recommandations	
3.5	Accès aux mesures d'assistance	33
3.5.1	Non-conformité des centres d'accueil fédéraux aux exigences de l'article 12 CTEH	
3.5.2	Dublin	
3.5.3	Financement de la prise en charge des VTEH dans l'asile avec infraction en Suisse	
3.5.4	Recommandations	
3.6	Délai de rétablissement et de réflexion	35
3.6.1	Délai de rétablissement et de réflexion pour les VTEH dans l'asile	
3.6.2	Délai de rétablissement et de réflexion pour les VTEH sous la LEI	
3.6.3	Recommandations	

Liste des abréviations, sigles et acronymes

ASTRÉE	Association de soutien aux victimes de traite des êtres humains Vaud
BMRI	Brigade Migration Réseaux illicites Vaud
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CFA	Centre fédéral d'asile
CIPRO	Cellule Investigation Prostitution Vaud
CLAVI	Centre de consultations de loi fédérale d'aide aux victimes d'infractions pénales
CP	Code pénal
CSIR	Centre social d'intégration aux réfugié-es Vaud
CSOL-LAVI	Conférence suisse des offices de liaison de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions
CSP	Centre social protestant Genève
CTEH	Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains
Fedpol	Office fédéral de la police
FIZ	FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration Zürich
GRETA	Groupe d'expert-es sur la lutte contre la traite des êtres humains
LAsi	Loi sur l'asile
LAVI	Loi fédérale d'aide aux victimes d'infractions pénales
LEI	Loi fédérale sur les étrangers-ères et l'intégration
Ltém	Loi fédérale sur la protection extraprocédurale des témoins
MayDay	Antenna MayDay SOS Ticino
MNA	Mineur-e non-accompagné-e
MP	Ministère public
NEGEM	Groupe d'expert-es national sur la lutte contre la traite des êtres humains
OASA	Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative
ONG	Organisation non-gouvernementale
OSAR	Organisation suisse d'aide aux réfugié-es
PAN	Plan d'action national
ProCoRe	Prostitution Collective Reflexion
SCOTT	Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrant-es de la fedpol
SEM	Service d'État aux Migrations
SETT	Service de lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de migrant-es de la fedpol
SPOP	Service de la Population du canton de Vaud
TAF	Tribunal Administratif fédéral
TEH	Traite des êtres humains
TF	Tribunal fédéral
RMNA	Requérant-e (d'asile) mineur-e non-accompagné-e
VTEH	Victime de la traite des êtres humains

1. Introduction

Ce troisième rapport alternatif à l'attention du Groupe d'expert-es du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) a été rédigé par la Plateforme Traite - Plateforme suisse contre la traite des êtres humains. Il a pour objectif de faire part au GRETA des constats des centres de consultation spécialisés pour les victimes de la traite des êtres humains (VTEH), ainsi que d'autres organisations, sur la mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (CTEH) du Conseil de l'Europe en Suisse.

La Plateforme Traite est un réseau de quatre organisations suisses (Antenna MayDay SOS Ticino, Association ASTRÉE, CSP Genève, FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration) qui a été créé en 2019. Les quatre organisations conseillent et accompagnent les VTEH. Toutes les organisations visent à offrir une prise en charge globale aux victimes. Les principes de base communs sont le respect des droits des victimes selon la CTEH et l'approche centrée sur les besoins des personnes concernées (victim-centered approach). L'offre de soutien et le travail de sensibilisation des membres de la Plateforme s'orientent également sur ces principes. Les quatre organisations travaillent dans différentes régions de Suisse et couvrent ensemble les trois grandes régions linguistiques (allemand, français et italien). L'objectif commun est celui de garantir dans tous les cantons une protection adéquate aux victimes sur la base des standards tels que prévus dans la CTEH dans tous les cantons.

Pour les deux premiers cycles d'évaluation, c'est la FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration, qui avait rédigé les rapports alternatifs en collaboration avec d'autres organisations. Pour le présent rapport, un groupe de travail composé de trois personnes travaillant pour les associations membres de la Plateforme Traite a été constitué. Toutes les organisations membres de la Plateforme Traite, ainsi que le réseau national des centres de consultation pour les travailleuses du sexe ProCoRe, le syndicat Unia (la plus grande syndicat en Suisse) et des avocat-es qui représentent des victimes dans leur procédure pénale ont apporté des cas concrets et contribué au rapport avec leur expertise. Le rapport est en plus soutenu par la Plateforme sans-papiers Suisse qui réunit tous les 14 centres de consultation pour les personnes sans-papiers en Suisse et la Plateforme des ONG suisses pour les droits humains qui réunit cent ONG qui s'engagent pour la défense des droits humains.

Le rapport est structuré en trois parties. Dans la première partie sont présentés un bref rappel du contexte légal en Suisse, ainsi qu'une introduction à la problématique transversale des différences cantonales. Dans la deuxième partie, les questions spécifiques du thème «Access to justice» du questionnaire du GRETA sont traitées. Pour chaque question, outre nos évaluations et observations générales, des exemples de situations concrètes suivies par les membres de la Plateforme ou par le réseau sont présentés, ainsi que des recommandations à l'attention des autorités concernées visant à améliorer la protection des victimes. Dans la dernière partie, nous décrivons l'évolution et la mise en œuvre des recommandations urgentes du GRETA depuis le dernier cycle d'évaluation en 2019.

Cadre jaune: exemple d'une pratique contraire à la protection des VTEH

Cadre bleu: exemple d'une bonne pratique dans la protection des VTEH

1.1 Contexte légal en Suisse

1.1.1 Les bases légales concernant TEH

Afin d'introduire les réponses au questionnaire, nous présentons ici un bref rappel du contexte légal en lien avec la lutte contre la TEH et la protection des VTEH en Suisse.

Un service spécialisé dans la lutte contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrant-es (SETT) de la police fédérale (fedpol) est responsable pour la coordination nationale et fixe la stratégie nationale en matière de lutte contre la traite, mais en raison de la structure fédéraliste de la Suisse, ce sont les cantons qui sont compétents pour organiser la protection des VTEH et fournir l'aide financière et matérielle adéquate.

Cependant, les conditions-cadres ou les normes de protection pour toutes les VTEH identifiées en Suisse ne sont pas clairement réglementées au niveau cantonal. Pour l'assistance aux victimes, la Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI)¹ et ses directives cantonales constituent la seule base légale fédérale qui règle l'aide aux VTEH et qui peut subventionner les organisations qui proposent un hébergement pour les VTEH. L'aide aux victimes est soumise aux conditions d'entrée en matière de la LAVI, à savoir la détermination du type d'infraction (les infractions contre l'intégrité physique), le lieu de l'infraction qui doit être en

¹ Loi sur l'aide aux victimes, LAVI, du 23 mars 2007 (État le 1er janvier 2019), consulté le 20 avril 2023: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2008/232/fr>

Suisse et le lien de causalité; une situation qui entraîne un manque d'uniformité dans la prise en charge et la protection des VTEH dans les différents cantons régulièrement critiquée par les organisations spécialisées.²

En 2023, la lacune dans la loi sur l'aide aux victimes d'infractions existe toujours en Suisse et exclut systématiquement les victimes de la traite des êtres humains dont le lieu de l'infraction se situe à l'étranger de toutes les prestations d'aide aux victimes.

D'autres textes législatifs concernent également l'assistance aux victimes, comme la loi sur la protection extrajudiciaire des témoins (Ltém)³, qui est difficilement applicable aux VTEH et qui, à notre connaissance, n'a jamais été mise en œuvre.

L'ordonnance sur les mesures de prévention des infractions liées à la TEH⁴ permet l'octroi par la Confédération, via fedpol, d'aides financières destinées à des organisations de droit privé ou public dont le siège se trouve en Suisse afin qu'elles mettent en œuvre des mesures de prévention de la TEH, notamment dans le renforcement de la détection et des activités de formation.

Sur le plan pénal, l'infraction est poursuivie d'office par l'art. 182 du Code pénal⁵, mais cette disposition demeure trop rarement utilisée, notamment dans le domaine de l'exploitation de la force de travail. Depuis 2007 et jusqu'à 2019, seulement 10 condamnations pénales ont été prononcées en Suisse au titre de l'infraction de traite des êtres humains à des fins d'exploitation de la force de travail.⁶ L'absence de définition dans la base légale de l'article 182 CP pour la TEH à des fins d'exploitation du travail donne lieu à une interprétation restrictive des autorités pénales.⁷

S'agissant des lois qui règlent la question du séjour des VTEH, ce sont la Loi sur l'asile (LAsi) et la Loi sur les étrangers-ères et l'intégration (LEI)⁸ qui sont concernées. La LAsi n'a pas été modifiée suite à l'introduction/ratification des conventions internationales: la traite ne constitue pas un motif d'asile et la qualité de victime est prise en compte pour déterminer la condition de vulnérabilité de la personne victime surtout dans le cadre de l'examen des obstacles au renvoi par les autorités fédérales.

Le processus Competo⁹, mis en place en 2016, vise à régler les rôles et compétences des différents services en ce qui concerne la régularisation du séjour des VTEH dans tous les cantons. Or, actuellement, on constate qu'il n'existe aucun mécanisme national de renvoi (National Referral mechanism), mais plutôt des lignes directrices peu contraignantes pour l'identification et la prise en charge dans les cantons.

1.1.2 Approfondissement sur les permis de séjour selon la LEI

En ce qui concerne l'octroi des permis de séjour, la Suisse a opté pour les deux approches proposées par l'article 14 CTEH, à savoir l'octroi d'un permis de séjour en échange de la collaboration avec les autorités pénales et l'octroi d'un permis de séjour eu égard aux besoins de la victime¹⁰. La LEI et son ordonnance d'application (OASA)¹¹ accordent aux victimes la possibilité de bénéficier d'un délai de rétablissement et de réflexion d'au moins 30 jours conformément à l'article 13 CTEH en cas de soupçon de traite¹². Dans la pratique, l'octroi de ces délais est variable: ils sont parfois accordés d'emblée pour 3 mois dans certains cantons, alors que dans d'autres, ils sont seulement de 30 jours. Ils sont parfois renouvelables, selon la situation de la victime et selon le contexte d'octroi. Dans certains cantons en revanche, presque aucune demande n'a été accordée bien que de nombreuses victimes aient été identifiées, à l'instar du Tessin où, à notre connaissance, seule une demande de délai de réflexion et de rétablissement a été validée à ce jour, alors que de nombreuses autres victimes ont été identifiées au cours des dernières années.

2 Voir chapitre 1.2 de ce rapport et le communiqué de presse de la Plateforme Traite concernant la publication de l'étude «La lutte contre la traite des êtres humains dans le contexte cantonal» du 21 septembre 2022, consulté le 20 avril 2023: <https://plateforme-traite.ch/actualites/differences-importantes-entre-les-cantons-dans-lengagement-contre-la-traite-des-etres-humains/>

3 Loi sur la protection extrajudiciaire des témoins (Ltém), consulté le 20 avril 2023: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2012/814/fr>

4 Ordonnance sur les mesures de prévention des infractions liées à la traite des êtres humains; consulté le 20 avril 2023: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2013/680/fr>

5 Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (État le 1er juin 2022), art. 182, nouvelle teneur en vigueur depuis le 1er décembre 2006; punit celui qui, « en qualité d'offreur, d'intermédiaire ou d'acquéreur, se livre à la traite d'un être humain à des fins d'exploitation sexuelle, d'exploitation de son travail ou en vue du prélèvement d'un organe ». Site consulté le 20 avril 2023: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/de#art_182

6 Annatina Schultz «Die Strafbarkeit von Menschenhandel in der Schweiz», Schulthess Verlag 2020. Les membres de Plateforme Traite ont connaissance d'au moins trois autres condamnations pour TEH à des fins d'exploitation du travail depuis 2019.

7 Ce sujet est développé dans les chapitres 2.6 et 3.2.

8 Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), du 16 décembre 2015, État le 1er juin 2022: site web consulté le 19 avril 2023: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/758/fr>

9 Schéma descriptif du processus Competo: <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/fr/data/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/ohne-erwerb/leitprozess-competo-f.pdf.download.pdf/leitprozess-competo-f.pdf>

10 STCE 197 - Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe, §182, p.30: PDF en ligne consulté le 19 avril 2023: <https://rm.coe.int/16800d3812>

11 Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/759/fr>)

12 Art. 30, al. 1, let. e, LEI (https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/758/fr#art_30) en relation avec l'art. 35 OASA (https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/759/fr#art_35)

Si la victime est disposée à coopérer avec les autorités de poursuite pénale, elle a le droit d'obtenir une autorisation de séjour de courte durée pour la durée¹³ de la procédure pénale. La jurisprudence¹⁴ a affirmé l'applicabilité directe en droit suisse de l'art. 14 al.1 let. b de la CTEH et a reconnu aux victimes un droit à l'obtention d'une autorisation de séjour lorsque les autorités pénales estiment leur séjour nécessaire en Suisse pour les besoins d'une enquête en cours¹⁵. Toutefois, selon les constats des membres de la Plateforme Traite, certains cantons accordent les permis de courte durée uniquement après vérification auprès des autorités pénales de l'infraction poursuivie, de la nécessité de la présence de la victime et de la durée de sa présence. Le permis octroyé, généralement après plusieurs mois d'attente, est souvent prévu pour six mois, ce qui n'est pas adapté aux procédures pénales qui durent souvent plusieurs années.¹⁶

Le séjour peut être prolongé en présence d'un cas individuel d'une extrême gravité¹⁷ (aussi appelé cas de rigueur) dans les situations suivantes: lorsque le permis de courte durée n'est pas ou plus renouvelé, lorsque la procédure pénale s'est terminée ou lorsque les autorités pénales estiment qu'elles n'ont plus besoin de la présence de la victime en Suisse. Ce permis de séjour peut également être demandé sans procédure pénale, mais jusqu'à présent, cela n'a été accordé que dans des cas isolés. L'application directe de l'article 14 al.1 let. a CTEH a été affirmée par la Haute Cour, laquelle a reconnu un droit à une autorisation de séjour si l'autorité compétente estime que la situation personnelle de la VTEH des êtres humains l'impose¹⁸. Dans la pratique, il est très difficile d'obtenir de tels permis de séjour basés sur ces dispositions dans la majorité des cantons. C'est une préoccupation majeure des organisations spécialisées qui constatent que ces nombreux refus contribuent à précariser le rétablissement et l'intégration des VTEH sur le long terme et à mettre en péril leur protection.¹⁹

Le canton de Vaud, dont la lutte contre la TEH est intégrée dans une politique publique pilotée par le Département de la Santé et de l'Action sociale, fait titre d'exception car le traitement des demandes de permis au niveau cantonal s'aligne avec la Convention TEH:

Après la détection et l'accord de la victime pour adhérer au suivi d'ASTRÉE, il y a la possibilité de demander au Service de la Population du canton de Vaud (SPOP), autorité cantonale responsable de l'octroi des permis de séjour, un délai de réflexion de trois mois. Cette demande est renouvelable selon la situation de la victime jusqu'à neuf mois selon les circonstances.

Si la victime est disposée à coopérer avec les autorités de poursuite pénale, elle peut demander une autorisation de séjour de courte durée pour la durée de la procédure pénale. Cette autorisation, généralement un permis B avec la possibilité d'exercer une activité lucrative, a été accordée jusqu'à présent à la suite du dépôt d'une plainte pénale et est renouvelée à condition que la procédure pénale soit en cours. En se basant sur la jurisprudence récente, les autorités migratoires du canton de Vaud ne sollicitent pas l'avis des autorités pénales, ni n'évaluent l'avancée de la procédure et les chefs d'accusation. Une fois la procédure pénale terminée et comme décrit, le séjour peut être prolongé en présence d'un cas individuel d'une extrême gravité s'il répond aux directives du SEM; les préavis favorables des autorités migratoires du canton de Vaud sont généralement suivis par le SEM qui accorde les permis. Cette demande est aussi faite pour les personnes n'ayant pas déposé plainte, mais dont la situation répond aux critères de l'octroi indiqués dans la directive du SEM du 01.03.2023.

¹³ Art. 30, al. 1, let. e, LEI (https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/758/fr#art_30) en relation avec l'art. 36 OASA (https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/759/fr#art_36)

¹⁴ Les arrêts du Tribunal fédéral: ATF 145 I 308, l'ATF 142 I 152

¹⁵ L'arrêt du Tribunal fédéral: 2C_373/2017, c. 3.4.2

¹⁶ Voir les chapitres 2.4 et 2.6 dans ce rapport.

¹⁷ Art. 30, al. 1, let. B, LEI

(https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/758/fr#art_30) en relation avec l'art. 31 OASA (https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/759/fr#art_31).

¹⁸ L'arrêt du Tribunal fédéral: 2C_483/2021, c. 4.3.

¹⁹ Cette problématique est approfondie dans l'article «Victimes de traite des êtres humains: le calvaire de la reconnaissance» dans le journal de l'Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers.èrexs, numéro 4, décembre 2022. PDF en ligne consulté le 26 avril 2023: https://odae-romand.ch/wp/wp-content/uploads/2023/02/panorama_04_pp_hautel.pdf.

1.2 Différences cantonales dans la lutte contre la TEH²⁰

La Suisse s'est engagée à assurer la protection des personnes VTEH par la signature de différentes conventions internationales en la matière. Depuis, plusieurs actions ont été mises en place pour répondre à cette problématique aux niveaux national et cantonal. Cependant ces politiques sont encore partielles et quasi absentes dans certaines régions.

Depuis 2011, la Suisse a publié au total trois plans d'action nationaux visant à lutter contre la TEH. Par ces plans d'action, la Confédération établit les conditions-cadres pour lutter contre la traite, mais les mesures concrètes en matière de protection, notamment pour la détection, l'hébergement et la prise en charge des victimes sont sous la responsabilité des cantons.

Comme cela a été introduit dans le chapitre du contexte légal, la mise en œuvre par les cantons des mesures indiquées par la Confédération est actuellement très diversifiée. Par sa configuration fédéraliste, la Suisse délègue donc à chaque canton la décision du degré d'investissement à fournir dans la mise en place de dispositifs destinés à lutter contre la TEH et de prise en charge des victimes. Bien que le développement de politiques publiques à des vitesses variables soit une caractéristique typique du système helvétique, ces différences apparaissent comme problématiques lorsqu'elles touchent des droits fondamentaux et se traduisent par une forme d'inégalité de traitement pour les bénéficiaires finaux.

En Suisse, les services spécialisés d'aide aux VTEH sont peu nombreux. En Suisse alémanique, il y a l'ONG FIZ qui a défini des accords de partenariats avec plusieurs cantons²¹, et en Suisse romande, seulement deux cantons (Genève et Vaud) disposent de structures offrant des prestations spécialisées pour les victimes de traite. À Genève, le CSP se charge de l'accompagnement juridique des victimes. ASTRÉE, dans le canton de Vaud, est la seule association financée entièrement par les services publics en Suisse. Au Tessin, l'ONG May-Day est active pour les personnes migrantes et les victimes de traite.

Il existe également un service de consultation cantonal TEH de la Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale, FAS, à Neuchâtel depuis 2021, ainsi qu'une nouvelle association spécialisée d'aide aux VTEH dans le canton du Valais (qui commencera ses activités fin 2023), avec lesquels les membres de la Plateforme Traite échangent étroitement et régulièrement. Il existe en outre d'autres organisations qui hébergent entre autres des VTEH: Cœur de Grotte à Genève et Fortis à Berne. L'organisation ACT212 tient une ligne d'appel pour des VTEH.

Se basant notamment sur les affaires amenées en justice, l'argument souvent revendiqué par les cantons est qu'ils n'ont pas assez de cas qui nécessitent d'investir dans un dispositif dédié à la lutte TEH et la prise en charge des victimes. A contrario, l'expérience de terrain des quatre membres de la Plateforme Traite montre que sans la mise en place d'actions visant à la détection et à l'accompagnement des personnes victimes de traite, les cas peuvent difficilement émerger. Le manque de sensibilisation et de formation des partenaires locaux entraînent une méconnaissance des indicateurs de traite, limitant ainsi la détection de potentielles victimes et l'accès à leurs droits. Les cantons qui bénéficient de mesures de prévention et d'accompagnement pour les victimes ont vu augmenter le nombre de cas détectés et des procédures pénales engagées pour la poursuite de l'infraction de traite²². En résumé, ces expériences montrent qu'en l'absence d'actions spécifiques, les cas ne sont pas détectés et qu'il existe donc un lien direct entre la protection des victimes, l'émersion du phénomène et la possibilité de poursuivre efficacement les auteur-es de la traite.

Entraînant une inégalité flagrante dans l'accès aux droits et à une prise en charge adéquate suivant le lieu où se trouve la victime, ces différences cantonales sont une problématique transversale dans tous les sujets abordés dans nos réponses au questionnaire pour la Suisse.²³

20 Pour approfondir la situation des cantons latins, Angela Oriti, directrice d'ASTRÉE, a publié en janvier 2023 un rapport sur « L'état des lieux des services de protection pour les victimes de traite en Suisse latine et collaborations possibles », Canton de Vaud.

21 Des accords de prestations ont été conclus avec les cantons d'Argovie, Bâle-Campagne, Berne, Lucerne, Schaffhouse, Schwyz, Thurgovie, Zurich.

22 Voir les statistiques officielles sur le site de fedpol, consulté le 20 avril 2023:

<https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/kriminalitaet/menschenhandel/strafverfolgung.html>

23 Ce problème est également mentionné dans le dernier rapport TIP et est notamment cité comme la raison pour laquelle la Suisse a été rétrogradée à TIER 2 (TIP Report 2022, Department of the State United States of America, page 521). PDF en ligne consulté le 26 avril 2023: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/10/20221020-2022-TIP-Report.pdf>

2. Réponses au questionnaire

2.1 Right to information (Art.12 et 15 CTEH)²⁴

2.1.1 Manque de sensibilisation des autorités et institutions publiques

Travaillant directement auprès des VTEH, nous constatons dès les premières rencontres que certaines d'entre elles avaient déjà cherché de l'aide en livrant leur récit à divers services. Le manque de sensibilisation des polices, du milieu carcéral, des services de migration, de l'inspection du travail et des autorités pénales dessert les victimes qui ne sont pas reconnues comme telles. La méconnaissance des indicateurs de TEH complique et retarde la détection, car les victimes ne sont pas orientées vers les organisations spécialisées, ne reçoivent pas l'aide et la protection nécessaires et n'ont pas accès à leurs droits. Pour les membres de la Plateforme, le manque de sensibilisation et de formation auprès des autorités induit une difficulté à détecter les VTEH, ce qui rend l'estimation du phénomène et l'adaptation des stratégies de lutte contre la TEH difficiles.

Dans les cantons où il n'existe pas d'organisations spécialisées ou des mécanismes d'orientation clairs, les victimes sont livrées à elles-mêmes et au peu de marge de manœuvre et de connaissances de leurs interlocuteurs-trices. Les membres de la Plateforme découvrent régulièrement dans la presse des articles sur des actions policières ou des comptes rendus de procès où apparaissent des récits de potentielles victimes, sans qu'aucun de nos services n'ait eu contact avec ces dernières. Cela laisse penser que ces potentielles victimes n'ont pas eu accès aux informations nécessaires concernant leurs droits et l'existence d'organisations spécialisées.²⁵

2.1.2 Collaboration avec les brigades spécialisées de la police

Souvent en première ligne, la police a un rôle décisif à jouer dans la détection des potentielles victimes sur le terrain. Le nombre de détections effectuées par les membres de la Plateforme dans les prisons confirme, entre autres, le manque de sensibilisation et de connaissances sur les indicateurs de traite.

Cependant, les membres de Plateforme Traite constatent qu'une police cantonale spécialisée dans la TEH, lorsque celle-ci existe, est importante pour permettre aux victimes d'accéder à leurs droits. Ces polices ont en général une compréhension claire de leur rôle, reconnaissent l'importance des organisations de protection des victimes et collaborent dans l'intérêt de la victime quand le récit de celle-ci comporte des indicateurs de traite.

Des brigades spécialisées existent dans plusieurs cantons, par exemple dans le canton de Genève qui dispose d'une Brigade de lutte contre la traite des êtres humains et prostitution illicite (BTPI) et de Vaud avec la Brigade Migration Réseaux illicites (BMRI). Ces brigades entendent des potentielles VTEH rencontrées sur le terrain et/ou orientées par les associations spécialisées et collaborent également à orienter de nombreuses victimes présumées auprès des organisations spécialisées. ASTRÉE & CSP prennent contact avec leurs brigades cantonales respectives quand une victime souhaite déposer plainte. ASTRÉE & CSP peuvent organiser une première rencontre dans leurs locaux respectifs afin de mettre les victimes en confiance et leur expliquer leurs droits et obligations. Ces collaborations existent aussi dans plusieurs cantons en Suisse alémanique, notamment avec FIZ.

2.1.3 Coordination nationale en situation de crise

Nous saluons le fait que les quatre organisations spécialisées de la Plateforme Traite soient intégrées dans le comité national d'experts NEGEM²⁶ et la reprise des groupe de travail du SEM «Traite des êtres humains et asile», ainsi que le groupe de travail sur les concepts de formation sur la TEH. Cependant, une coordination nationale plus active, qui pourrait réagir à court terme pour coordonner les services concernés (les organisations de protection victime incluses) dans des situations de crise comme la guerre en Ukraine ou la pandémie permettrait une meilleure gestion des actions de sensibilisation. En début 2022, la situation de l'Ukraine et l'arrivée massive des réfugié-es en Suisse a suscité l'intérêt des médias et celui de la Confédération,

²⁴ Voir Chapitre 3.4, 3.5 et 3.6 pour la situation des VTEH dans le système de l'asile.

²⁵ Une sélection d'articles de presse évoquant des situations d'exploitation, consulté le 20 avril 2023:

<https://www.workzeitung.ch/2020/10/schinderei-bschiss-und-mafiamethoden/>

<https://www.tageswoche.ch/gesellschaft/die-dunkle-seite-der-kirsche/index.html>

<https://www.20min.ch/story/schlaege-und-hungerlohn-ehenaar-hielt-kindermaedchen-wie-eine-sklavin-233844327942>

²⁶ Negem est le groupe national d'experts contre la TEH, dirigé par fedpol. Le Negem accompagne notamment le développement et la mise en œuvre du Plan d'action national contre la traite des êtres humains.

notamment quant aux risques d'exploitation pour ces réfugié-es. Aucune coordination au niveau national des services spécialisés TEH n'a été entreprise en vue de la diffusion d'informations destinées aux populations réfugiées et les communications officielles des autorités de migration ne mentionnent pas les services spécialisés²⁷. Financée par des dons privés, la Plateforme Traite et ses membres ont produit très rapidement du matériel d'informations en plusieurs langues et l'a distribué à grande échelle auprès des partenaires des réseaux respectifs.²⁸

2.1.4 Distribution des fonds nationaux concernant la prévention TEH

Début 2022, fedpol a annoncé que les moyens financiers à disposition²⁹ pour lutter contre la TEH n'étaient pas suffisants et qu'en 2023, le co-financement annuel des mesures de lutte contre la TEH passerait à 600 000 CHF, soit 200 000 CHF de plus que les années précédentes. D'abord présenté comme une bonne nouvelle³⁰, il nous a été informé que ces 200 000 CHF avaient été détournés des mesures de prévention de lutte contre la violence dans la prostitution. Ce transfert de moyens pose un problème éthique majeur et a comme conséquence une réduction incohérente des actions de prévention et d'information par les ONG en contact avec le milieu du travail du sexe. En particulier si l'on considère que les organisations qui assurent la prévention des délits dans le domaine de la prostitution sont celles qui, en tant que premières répondantes, peuvent également entrer en contact avec les VTEH et jouer ainsi un rôle important dans la détection de victimes potentielles. Réduire les fonds fédéraux pour la prévention dans le domaine de la prostitution nuit donc également à la lutte contre la TEH.

Il n'est de surcroît pas clair si les 600 000 CHF seront disponibles les années suivantes.³¹ Ce manque de planification sur le long terme crée un contexte d'incertitude dans l'organisation des activités basées sur ce financement pour les organisations spécialisées qui dépendent de ces fonds. Les critères pour leur distribution n'étaient pas communiqués par fedpol jusqu'alors, mais un processus de réflexion autour de l'établissement de standards de qualité minimaux des organisations destinataires a commencé en 2023.

2.1.5 Recommandations³²

- La Plateforme Traite souhaiterait une proactivité plus grande de la Confédération et des cantons en ce qui concerne la sensibilisation du grand public et des institutions et notamment pour:
 - Les polices: les primo-intervenant-es de police devraient être formé-es à la thématique de la TEH pour reconnaître les indices d'exploitation; le sujet de la TEH doit être intégré dans leur formation de base et la formation-continue dans tous les cantons³³;
 - Le personnel des prisons: chaque corps de métier travaillant dans le milieu carcéral (assistant-es sociaux-ales, équipes médicales, gardien-ennes, etc) doit être sensibilisé aux indices de la TEH et au droit des victimes à une assistance spécialisée; le groupe de travail mis en place par le NEGEM pour élaborer un concept de formation doit inclure ces professionnel-les dans le concept;
 - Les services œuvrant sur le marché du travail: les différent-es actrices et acteurs du marché du travail (syndicats, associations patronales, commissions paritaires et tripartites, services de l'emploi, inspection du travail, services de conseil dans le domaine de la migration, services d'intégration professionnelle) doivent être sensibilisé-es aux enjeux de la TEH, particulièrement pour la TEH à des fins d'exploitation du travail;
 - Ces actions de sensibilisation et les programmes de formation doivent inclure les organisations spécialisées dans la protection des victimes afin d'échanger sur les enjeux et adapter les stratégies de lutte en lien avec la réalité du terrain.
- Veiller à associer le plus tôt possible les organisations spécialisées dans la protection, l'identification et le conseil des victimes potentielles de la TEH. Pour ce faire, il est nécessaire de:
 - Préciser les mécanismes cantonaux de lutte TEH et d'assistance aux victimes par la création de Tables rondes et mécanismes d'orientation dans tous les cantons, tels que prévu dans le PAN;
 - Garantir l'accès à des conseils spécialisés et à un logement sécurisé gérés par une organisation spécialisée dans la protection des VTEH pour toutes les victimes dans tous les cantons;
 - Évaluer et appliquer des standards de qualité minimaux dans la mise en place de mesures de protection et de prise en charge des VTEH;

27 La campagne du SEM, site web consulté le 25 avril 2023: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asy/menschenhandel/kampagne.html>

28 Le PDF en ligne et le site web, consulté le 20 avril 2023: <https://plateforme-traite.ch/besoin-daide/>

29 Base légale: Ordonnance sur les mesures de prévention des infractions liées à la traite des êtres humains

30 Comme présenté dans ce communiqué de presse: <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/fr/home/aktuell/mm.msg-id-92239.html>

31 Le parlement national doit les approuver chaque année.

32 Voir les chapitres 3.3-3.6 pour les recommandations concernant la situation des VTEH dans le système d'asile.

33 Cette recommandation rejoint celle du GRETA préalablement formulée dans le rapport d'évaluation du 2ème tour au point 29. <https://rm.coe.int/report-on-the-implementation-of-the-council-of-europe-convention-on-ac/1680981889>

- Il est nécessaire d'augmenter le financement des organisations spécialisées dans la TEH sans que ce soutien ne se fasse au détriment des organisations actives dans la prévention de la violence liée à la prostitution;
- En raison des différences cantonales, il est d'autant plus important que les ressources financières soient garanties de manière suffisante et durable au niveau national et que leur distribution se fasse conformément à des standards de qualité.

2.2 Legal assistance and free legal aid (Art.15 CTEH)

2.2.1 Accès une défense spécialisée dans les procédures pénales

Les membres de la Plateforme ont développé au fil des années des contacts avec des avocat-es spécialisé-es qui s'intéressent et qui connaissent les problématiques complexes liées à la TEH. Lorsque les victimes décident de déposer plainte ou lorsqu'elles sont déjà impliquées dans des procédures pénales, les services spécialisés peuvent orienter les victimes auprès de ces avocat-es compétent-es. Lorsqu'aucun service n'existe, les victimes risquent d'être défendues par un-e avocat-e commis-e d'office incompetent-e dans la défense complexe de ces situations, qui pourrait également défendre les auteur-es de traite, ce qui pourrait leur porter grandement préjudice. La mise en contact avec les organisations spécialisées est donc d'autant plus décisive dans ce type de situation. Le manque de sensibilisation dans l'offre de formation des avocat-es, procureur-es et juges réduit l'accès des victimes à leurs droits et à un traitement juste et conforme à la Convention.

2.2.2 Accès à l'aide juridique

En Suisse, les personnes qui participent à une procédure judiciaire peuvent bénéficier de l'aide juridique. Mais cette aide financière n'est pas inconditionnelle et est accordée aux deux conditions suivantes:

- Si les ressources financières sont insuffisantes, la victime ne doit pas disposer de fortune ou des revenus suffisants pour assumer les frais d'une procédure judiciaire et les honoraires d'un-e avocat-e;
- L'affaire doit être considérée comme ayant des chances de succès.

En outre, cette aide n'est pas gratuite. Elle constitue une avance et les victimes doivent la rembourser dès qu'elles en auront la possibilité. Les VTEH qui travaillent ne répondent pas aux conditions financières de l'assistance juridique, mais n'ont toutefois pas les moyens suffisants pour s'acquitter des honoraires d'avocat-e et les frais de justice élevés.

2.2.3 Frais de justice

En ce qui concerne les frais de justice, les victimes sont moins bien placées que les auteur-es. L'auteur-e condamné-e a la possibilité de faire recours jusqu'à la Cour cantonale sans risquer de devoir payer les frais de justice. Par contre, la victime ne peut pas risquer de faire recours si l'auteur-e est acquitté-e par la première instance judiciaire, car si la deuxième instance confirme le premier jugement, la victime pourrait dans certaines circonstances devoir supporter l'ensemble des frais de justice, qui peuvent atteindre des sommes extrêmement élevées. Dans ce cas, les victimes ne peuvent qu'espérer que le Ministère public poursuive lui-même la procédure sur les points pertinents et décisifs pour la victime.

2.2.4 Inexistence de soutien juridique pour des procédures administratives

L'assistance juridique ne couvrant pas les frais des avocat-es en matière de séjour, ces demandes sont assurées par des organisations de protection des VTEH, pour autant qu'il en existe dans le canton et qu'elles soient spécialisées en droit des étrangers et droit d'asile. Les frais des procédures administratives peuvent donc aussi peser financièrement sur les organisations spécialisées. Dans les cantons où il manque des dispositifs spécialisés, les victimes ont un accès limité au soutien juridique et par conséquent à leurs droits, notamment en matière de demandes d'autorisations de séjour compte tenu de la complexité de ces procédures.

Une jeune femme victime d'exploitation sexuelle a déposé une plainte pénale contre l'auteur de son exploitation en 2017. Malgré sa demande aux autorités compétentes, elle n'a jamais obtenu de permis de séjour en tant que VTEH, alors que la procédure pénale était en cours. Le manque de sensibilisation et de connaissances administratives de son juriste et du service de la population du canton en question, ainsi que la réponse systématiquement négative du procureur en charge sur le besoin de la présence de la victime pendant la procédure pénale (alors que ce dernier la sollicitait entre temps pour des auditions) ont maintenu la victime, par le refus de l'octroi d'un permis de séjour, dans un état de stress et d'incertitude permanent sur son futur pendant des années. Quand l'auteur de l'exploitation a été condamné, le canton a été d'accord de lui accorder un titre de séjour, mais les conditions d'octroi pour un permis de cas de rigueur n'étaient pas réunies selon le SEM, car la victime n'avait pas pu entreprendre de démarches d'intégration. Ce n'est qu'une fois suivie par une organisation spécialisée, ici ASTRÉE, que son dossier a pu valablement être défendu et le permis finalement octroyé. La mise en contact avec ASTRÉE a été décisive, permettant l'accès de la victime à ses droits.

2.2.5 Assistance juridique inégalitaire des victimes à la première audition

Tant s'agissant de la défense de son séjour que sa défense pénale, il est difficile pour une VTEH de faire valoir ses droits en raison du cadre légal discriminant envers les victimes, encore plus étrangères. Contrairement aux prévenu-es présumé-es, les victimes ne bénéficient pas immédiatement et automatiquement d'un-e avocat-e dès l'audition de plainte. C'est un grand désavantage par rapport à l'auteur-e de l'infraction, surtout s'il n'y a pas de mise en réseau avec une organisation spécialisée dans la protection des victimes.

2.2.6 Recommandations

- Les victimes doivent pouvoir bénéficier d'un-e avocat spécialisé-e qui les représentera devant les tribunaux et tout au long de la procédure pénale;
- Veiller à ce que les VTEH ne supportent pas un risque financier lorsqu'elles participent à des procédures en tant que témoin ou partie plaignante;
- Permettre une égalité de défense entre les victimes et les prévenu-es en assurant le droit aux VTEH d'être assistées dès la première audition à la police;
- Garantir l'accès et le maintien d'un soutien administratif spécialisé en lien avec les permis de séjour pour les VTEH par un-e juriste ou une organisation spécialisée.

2.3 Psychological assistance (Art.12 CTEH)

2.3.1 Accès au soutien psychologique et médical

L'ensemble des membres de la Plateforme Traite soutient que le milieu médical est très important tant pour l'orientation aux organisations spécialisées, que tout au long du suivi. Il existe cependant des obstacles à l'accès au soutien psychologique et médical.

Pour les VTEH dont l'exploitation s'est passée en Suisse, les CLAVI garantissent des prestations d'aide psychologique à hauteur de dix séances, renouvelable une fois. Cette assistance n'est cependant pas accessible pour les VTEH ayant subies l'exploitation à l'étranger ou celles dont les indicateurs de TEH ne sont pas reconnus, par exemple pour les personnes dont l'infraction retenue serait l'usure. Ces dernières ne pourraient donc pas avoir accès aux prestations liées à la santé mentale sans l'aide d'organisations spécialisées qui les soutiennent financièrement. En dehors des prestations financières, les organisations spécialisées assurent l'orientation et l'accompagnement auprès des services médicaux compétents pour toutes les victimes suivies et ont développé des pratiques facilitant leur accès.

Outre les difficultés d'accéder aux soins en Suisse pour les migrant-es en générale³⁴, c'est le manque de sensibilisation qui porte préjudice aux victimes. En effet, notre expérience nous montre qu'il est indispensable d'orienter les victimes auprès de psychiatres/psychologues attentifs-ves à leurs problématiques, pour que les victimes puissent être prises en charge selon leurs besoins et leurs demandes. Les traumatismes sont complexes et parfois méconnus des professionnel-es de la santé, comme ceux liés à la sorcellerie. Les

³⁴ Les coûts de l'assurance maladie en Suisse sont très élevés. Cependant, bien que l'assurance maladie soit obligatoire (après trois mois de séjour) et garantie par la loi, il existe de nombreux obstacles à l'affiliation d'une personne sans papiers. L'accès aux aides financières (subsides) n'est pas garanti aux sans-papiers dans la plupart des cantons; les assurances maladie n'acceptent pas facilement l'affiliation d'une personne sans papiers et la rendent très difficile dans la pratique. Les personnes sans-papiers, victimes ou non, ne peuvent donc pas accéder aux soins hors urgences médicales et/ou psychiatriques. L'offre de soins varie aussi considérablement pour les personnes migrantes selon les cantons. Dans certains cantons, les migrant-es ne peuvent s'adresser qu'aux cabinets privés, sans garantie de prise en charge et à leurs frais. Cela résulte en une mauvaise prise en charge dans les situations complexes.

thérapies alternatives ne sont pas prises en charge par l'assurance maladie de base; en règle générale, uniquement les psychothérapies classiques sont proposées (car ce sont celles qui sont remboursées), ce qui n'est pas toujours adapté selon les communautés et selon les traumatismes vécus chez les VTEH.

Une fois indépendantes financièrement, les victimes doivent assumer seules les coûts très élevés des factures liées aux séances de thérapie³⁵, qui nécessitent souvent d'être suivies sur le long terme, et finissent par quitter leur suivi faute de moyens financiers, ce qui entrave considérablement leur parcours de rétablissement.

Pendant les procédures pénales et pour les demandes liées au permis de séjour, des rapports médicaux peuvent être demandés respectivement par les tribunaux et les autorités administratives pour déterminer les souffrances vécues et/ou la crédibilité de leurs allégations. Dans ce sens, les victimes qui n'ont pas eu accès, car pas soutenues financièrement ou pas orientées correctement, sont péjorées en particulier quand il s'agit d'attester les torts subis.

2.3.2 Bonnes pratiques des organisations spécialisées

ASTRÉE travaille avec des ethnopsychiatres sensibilisé-es à la sorcellerie. Certaines victimes, originaires principalement de l'Afrique de l'Ouest, prises en charge par l'association ont déclaré ne pas pouvoir collaborer pour des raisons liées à la sorcellerie, d'autres ont aménagé leur récit ou dissimulé certaines informations de peur de représailles liées aux rites sorciers en lien avec leur exploitation. Très peu intéressées et sensibles à la psychothérapie classique, c'est le contact avec les ethnopsychiatres spécialisé-es, travaillant avec leur référentiel respectif, notamment autour du juju pour les victimes originaire du Nigéria, qui a débloqué leurs angoisses et, surtout, leur capacité d'agir. ASTRÉE a constaté des changements flagrants d'avant/après auprès de ces victimes, qui en ressortent libérées de l'emprise exercée sur elles.

Grâce à des dons privés et en collaboration avec la clinique psychiatrique universitaire de Zürich, la FIZ a mis en place une consultation psychiatrique hebdomadaire pour les VTEH à bas seuil. Une psychiatre est présente chaque semaine pendant un après-midi dans les bureaux de la FIZ. Cette offre est destinée aux bénéficiaires qui se trouvent dans la procédure d'asile et qui n'ont pas accès à une aide psychiatrique ou qui n'ont pas de caisse maladie en raison de l'absence, à ce stade, de statut de séjour. Ces permanences de consultations sont très populaires et souvent complètes.

Depuis octobre 2022, Antenna MayDay a mis en place une collaboration avec un cabinet de psychothérapie et de psychiatrie permettant aux victimes qui s'adressent à MayDay et qui ont besoin d'un soutien psychologique, en particulier les victimes identifiées dans le secteur de l'asile, de pouvoir être prises en charge en urgence par un-e professionnel-le, ce qui n'était pas le cas avant. Les coûts sont pris en charge par MayDay.

2.3.3 Recommandations

- La campagne de sensibilisation dans le domaine de la santé de fedpol devrait être poursuivie, mais avec l'implication des organisations spécialisées de la Plateforme Traite;
- Assurer des formations continues pour le milieu de santé sur les traumatismes spécifiques en lien avec la traite (par exemple, la sorcellerie);
- Développer des financements publics pour des projets pionniers permettant l'accès à la santé et aux thérapies alternatives pour les VTEH dans tous les cantons;
- Soutenir les victimes dans la poursuite de leur thérapie de rétablissement sur le long terme.

³⁵ Même affiliées à une assurance maladie, les coûts des traitements médicaux sont en grande partie à la charge des personnes assurées.

2.4 Access to work (Art. 12 CTEH)

Les demandes d'accès à une formation, à des cours de langues et/ou à un travail sont systématiques par les bénéficiaires suivi-es par les organisations membres de la Plateforme Traite. Il s'agit souvent d'un premier pas vers le rétablissement et l'intégration et la reprise d'une activité permet de structurer le quotidien en reprenant un rythme de vie adapté. Or, cette thématique n'est pas du tout mentionnée dans le PAN 2023–2027; il n'y a pas de réflexion fédérale sur cette question, ni d'actions de mise en œuvre prévues. La réflexion au niveau national semble s'articuler uniquement autour d'une prise en charge de l'urgence et non autour d'une possibilité d'intégration sur le long terme. Les différences cantonales sont flagrantes dans l'accès aux cours de langues et de formation pour les victimes.

Paradoxalement, les preuves d'intégration (travail, activités, connaissances de la langue) et l'indépendance financière sont importantes, voire déterminantes pour une demande de permis cas de rigueur et respectivement pour une intégration réussie.

Une structure journalière et des possibilités de travail sont importantes pour la stabilisation, mais aussi pour éviter le re-trafficking, car de nombreuses VTEH sont soumises à une forte pression pour gagner de l'argent, même si elles ont pu quitter le milieu d'exploitation.

ProCoRe témoigne de plusieurs échanges avec des victimes qui ont quitté les programmes de protection, car ces dernières se sont retrouvées sans aucune activité occupationnelle du jour au lendemain et donc sans structure journalière une fois sorties de l'exploitation, ce qui a fait remonter leurs angoisses et la pression pour retrouver une activité. Le fait de s'être retrouvée sans argent à envoyer à leur famille dans leur pays d'origine et sans perspectives d'intégration en a poussé certaines à retourner dans l'illégalité et ainsi risquer le re-trafficking.

2.4.1 Permis et accès au marché du travail

L'accès au marché du travail dépend du permis de séjour. Pendant le délai de rétablissement et de réflexion, cette tolérance de séjour ne donne pas l'autorisation de travailler.

Pour la présence lors de la procédure pénale, la très grande majorité des cantons délivrent un permis L de courte durée, ce qui est dissuasif et peu compétitif sur le marché du travail. Les employeur-euses peuvent certes en théorie demander une autorisation d'employer la personne au Service de l'emploi, mais cette démarche administrative est longue et décourageante et peu d'entreprises en connaissent la possibilité. En conséquence, comme une procédure pénale peut parfois durer pendant plusieurs années, la victime n'a pas l'opportunité pendant cette longue période d'être indépendante financièrement grâce à sa propre activité professionnelle. Cela peut lui porter préjudice à terme, entre autres, pour une demande de permis de cas de rigueur car la dépendance à l'aide sociale est un critère important et défavorable dans l'appréciation des autorités. Lorsque les VTEH ont la possibilité d'obtenir un tel permis de séjour, les cantons délivrent habituellement un permis B avec une autorisation de travailler, ce qui est bien plus concurrentiel sur le marché du travail et ne nécessite pas de démarches supplémentaires par un-e employeur-euse. Mais comme mentionné précédemment, il est très difficile d'obtenir un tel permis «cas de rigueur».

2.4.2 Octroi des permis de courte durée (permis L) et conséquences

La pratique des permis de courte durée varie d'un canton à l'autre et ceci malgré le fait que les autorisations de séjours doivent ensuite être approuvées par le SEM.³⁶ Dans la plupart des cantons, ces permis sont délivrés pour six mois et uniquement lorsque l'autorité pénale a confirmé le besoin de la victime en Suisse et que l'affaire porte sur l'infraction de traite. Dans les faits, les victimes jouissent de ce permis en général pendant deux mois uniquement, car les démarches administratives relatives sont longues et elles doivent de plus parfois payer des frais pour l'obtention du permis (env. CHF100.– à Genève). Le renouvellement de ces permis ne sont en outre pas automatiques et nécessitent l'assistance d'un service spécialisé dédié pour assurer les demandes tout au long de la procédure pénale.

³⁶ Voir best practice du canton Vaud chapitre 1.2 dans ce rapport.

Le FIZ relate le cas d'une victime dont le permis L est renouvelé systématiquement depuis plus de 11 ans. Le permis de séjour de courte durée est renouvelé tous les six mois en raison de la procédure pénale toujours en cours. Les chances et les possibilités d'exercer un travail ou de suivre une formation avec un permis L sont minimales. L'intégration et l'accès au marché du travail ne sont de facto pas possibles. Sans perspective de progression, l'estime personnelle de la victime s'est détériorée au fil des années et est très mauvaise, elle raconte se sentir « inutile » du fait d'être inactive et de ne pas se sentir comme faisant partie de la société.

Dans le canton de Genève, il est possible de travailler avec le permis de courte durée mais seulement si la procédure pénale est instruite pour TEH. Si la procédure est instruite pour usure³⁷, l'accès au marché du travail est refusé, car les permis délivrés sont sur une base légale générale et non spécifique pour les VTEH³⁸. Comme cette infraction est plus simple à démontrer, les autorités pénales privilégient l'instruction pour cette infraction afin d'optimiser leur chances d'obtenir une condamnation.³⁹

À Genève, il a été constaté plusieurs cas de permis de courte durée non spécifiques pour les victimes de traite délivrés par le SEM pour des victimes dont la poursuite pénale poursuivait l'infraction d'usure, alors qu'elles étaient reconnues comme VTEH par l'ONG spécialisée et prises en charge au sein du mécanisme cantonal. Dans ces cas, l'autorisation d'une activité lucrative est interdite. Cela a de graves conséquences pour les victimes qui sont sorties de l'exploitation et qui ont retrouvé un autre travail, car elles risquent de ne pas déposer plainte pour ne pas perdre leur nouvel emploi. Par ailleurs, leur intégration est rendue impossible alors qu'il s'agit d'un critère déterminant pour l'évaluation d'un permis de séjour à long terme. Enfin, le bien-être de la victime est aussi péjoré du fait de ne pas pouvoir travailler et de ne pas pouvoir se projeter à long terme. De plus, au cours de la procédure pénale, si la TEH n'est plus retenue, mais est remplacée par l'usure (par exemple pour les cas d'exploitation du travail), le permis octroyé est changé et la victime ne sera plus autorisée à travailler.

2.4.3 Difficulté de l'accès à la formation

Nous constatons également que comme les permis à long terme ne sont pas assurés, les victimes ne peuvent pas s'engager dans de longues formations et se retrouvent à travailler toujours dans les mêmes secteurs: nettoyage, soins et cuisine. Un best practice s'établit dans le canton de Vaud:

Un projet pilote a été validé par le canton de Vaud pour renforcer l'accompagnement des VTEH dans les démarches d'intégration professionnelle et de recherche de logement en 2022. Cet accompagnement est dorénavant assuré en collaboration avec le Centre social d'intégration aux réfugié-es (CSIR). Les victimes suivies par ASTRÉE, une fois obtenu leur autorisation de séjour et suite à une évaluation de suivi, peuvent être orientées au CSIR pour bénéficier d'un accompagnement spécialisé dans ces domaines. Une fois que la personne trouve un logement indépendant, le CSIR poursuit son accompagnement en vue d'une réinsertion professionnelle et peut octroyer les prestations financières du revenu d'insertion.

³⁷ Art. 157 CP: infraction contre le patrimoine qui condamne celui qui aura exploité la gêne, la dépendance, l'inexpérience ou la faiblesse de la capacité de jugement d'une personne en se faisant accorder ou promettre par elle, pour lui-même ou pour un tiers, en échange d'une prestation, des avantages pécuniaires en disproportion évidente avec celle-ci sur le plan économique.

³⁸ Art. 30 al.1 let. e LEI et 32 al. 2 OASA

³⁹ Une étude scientifique confirme cette problématique: Graf et Probst: «Strafverfolgung von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung in der Schweiz», Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), 2020, page 15.

2.4.4 Recommandations

- Adapter une pratique uniforme dans tous les cantons et au SEM par l'octroi d'un permis B avec la possibilité d'exercer une activité lucrative d'une année en cas de collaboration avec les autorités pénales;
- Uniformiser la pratique d'octroi d'un permis B avec la possibilité d'exercer une activité lucrative d'une année dans tous les cantons et au SEM en cas de collaboration avec les autorités pénales, sans prendre en compte les qualifications des infractions pendant l'instruction;
- Rendre accessible les programmes d'intégration et les cours de langue du moment où un soutien en matière d'aide aux victimes (conformément à la LAVI) est proposé et/ou dès la prise en charge par une organisation spécialisée.

2.5 Compensation (Art.15 CTEH)

Au fil des accompagnements, notre constat général est que les victimes n'obtiennent pas des indemnités à la hauteur des dommages et des torts subis.

2.5.1 Dommages économiques

En ce qui concerne les indemnités liées aux dommages tels que les salaires impayés ou tout gain relatif soutiré par les auteur-es de l'exploitation, plusieurs obstacles entravent leur estimation et le versement aux victimes. Aucun des membres de la Plateforme Traite n'a attesté d'une situation où la victime a reçu une compensation de ce type. La difficulté principale est liée à l'incapacité d'accéder aux biens et fortune des auteur-es, principalement investis à l'étranger. L'État ne se subsidie pas dans ce cas de figure, la victime ne peut dans la plupart des cas pas prétendre au versement des dommages en lien avec son exploitation. Il n'existe pas de fonds d'indemnisation pour les procédures civiles si le/la prévenu-e est considéré-e indigent-e. Cette demande est finalement prise en considération de façon purement théorique lors des jugements, car elle n'aboutit jamais.

En ce qui concerne les décisions des tribunaux, outre la réticence des autorités pénales à chiffrer les montants réels des profits tirés de l'exploitation, certaines victimes se sont vues exclure de la possibilité d'accéder à cette démarche en raison du type d'exploitation, notamment pour des personnes victimes de la TEH pour des activités illicites et pour des victimes sans statut de séjour et sans permis de travail pendant l'exploitation, justifié comme étant du travail illégal. Des avocat-es spécialisé-es dans la défense des VTEH relèvent que les tribunaux visent prioritairement la condamnation des auteur-es et ne prennent pas de mesures pour assurer la réparation du préjudice aux victimes.

Le renvoi des criminel-les étrangers-ères⁴⁰ participent dans ce sens aussi à ce que les dommages causés aux victimes ne soient finalement jamais payés: les auteur-es, lorsqu'ils sont étranger-ères, sont renvoyé-es dans leur pays d'origine au terme de leur incarcération, sans qu'aucun suivi en lien avec le paiement des dommages ne soit mis en place.

En 2021, un tribunal zurichois a condamné un couple pour TEH. Il s'agit du premier jugement concernant la TEH à des fins d'exploitation du travail dans le canton de Zürich. Le tribunal a cependant jugé que les victimes n'avaient pas droit à une indemnisation des dommages en lien avec les salaires non payés, étant donné qu'ils se trouvaient en Suisse sans autorisation de séjour et sans permis de travail et qu'ils n'auraient donc pas dû travailler.

2.5.2 Réparations morales

Les montants des indemnités reçus par les victimes suivies par les membres de la Plateforme jusqu'à présent sont très bas et ne correspondent pas aux torts subis, alors qu'il s'agit d'infractions graves.

En cas d'incapacité des prévenu-es à payer le montant fixé pour le tort moral, il existe un principe de subsidiarité des prestations par l'État. Les limites du cadre légal s'appliquent aux VTEH, à savoir un plafond de CHF 70 000. Or, en pratique, l'indemnité la plus haute recensée pour une VTEH par les autorités d'indemnisation

⁴⁰ Plus d'infos sur la loi sur l'expulsion des étrangers criminels (site consulté le 20 avril 2023): <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/gesetzgebung/archiv/ausschaffung.html>

de la LAVI s'est élevée à 15 000⁴¹; la majorité des montants se situe bien plus bas, parfois pour des situations d'exploitation de plusieurs mois ou années. De surcroît, les montants qui concernent les réparations morales pour des cas de TEH à des fins d'exploitation du travail sont encore plus bas que ceux pour la TEH à des fins d'exploitation sexuelle. Les victimes dont l'infraction retenue est l'usure ne peuvent de facto pas accéder à l'indemnisation prévue pour la réparation morale dont l'État est subsidiaire, car les infractions contre le patrimoine n'entraînent pas un tel droit⁴².

La difficulté des tribunaux à rendre des jugements pour TEH a également un fort impact sur l'évaluation des montants du tort moral. Lorsque les infractions reconnues sont autres, les montants sont considérablement revu à la baisse, malgré torts subis sont extrêmement graves.

L'association ASTRÉE témoigne du cas d'une victime qui, après avoir été exploitée pendant plusieurs années dans la prostitution par son compagnon, avait fini par contacter la police pour le dénoncer. Les moyens de contrainte utilisés étaient la menace sur leurs enfants et la violence physique et psychologique. Elle a été exploitée pendant plusieurs années tous les jours et devait remettre l'entier de l'argent des prestations réalisées dans la rue et dans les lieux indoor autorisés. Après plusieurs années de procédure pénale, l'exploiteur a été rendu coupable d'encouragement à la prostitution, de voies de faits et de menaces qualifiées et condamné à 36 mois de prison. La victime, suivie par une psychiatre, souffre encore des traumatismes de son exploitation autant physiquement que psychologiquement. Elle a reçu un dédommagement de 4000 CHF, alors que le jugement avait fixé la demande initiale à 8000 CHF, ce qui ne correspond en aucun cas ni à l'argent soutiré par son exploiteur pendant toutes ces années, ni au tort moral dont elle souffre encore.

Au lieu d'un versement total du montant prévu à l'issue du procès, la pratique est telle que les victimes avec les organisations spécialisées doivent amener des preuves supplémentaires attestant que la victime souffre toujours des conséquences des infractions subies.

Une VTEH suivie par ASTRÉE s'est présentée auprès de l'instance chargée du dossier. Elle a dû à nouveau raconter son récit et fournir des preuves de ses traumatismes malgré le jugement rendu par le tribunal où se trouvent en détails les violences subies tout au long de l'exploitation. L'impact psychologique de se remémorer son exploitation, ainsi que d'exprimer ses traumatismes a été très lourd pour la victime qui a pris plusieurs semaines à s'en remettre.

Ces montants sont encore réduits dans le cas où la victime rentre dans son pays d'origine ou si elle projette de le faire.

Plusieurs situations, relatées par le FIZ, font état d'une réduction du montant de l'indemnisation pour les torts moraux sous motif que le montant doit être adapté à la situation dans le pays d'origine (ou pays de destination) pour ne pas créer d'inégalité entre les victimes. Le calcul entre la Suisse et ledit pays est basé sur le coût de la vie/PIB. Il y a ainsi eu des diminutions allant jusqu'à 50% des sommes initiales allouées à titre de réparation morale. Dans le canton de Berne, le cas d'une femme VTEH d'être humains dans la prostitution forcée, de viol et de violences physiques pendant plusieurs semaines s'est vue octroyer dans un premier temps un montant pour réparation morale de 6000 CHF. Ce montant a été réduit de 50% au motif qu'elle était déjà rentrée dans son pays d'origine avec le programme de l'aide au retour cantonal. Les conditions économiques et sociales dans le pays d'origine de la requérante différant nettement de la Suisse, l'instance d'octroi a donc jugé que la victime bénéficierait d'un avantage flagrant par rapport à une victime vivant en Suisse. D'autres cas similaires dans d'autres cantons ont été recensés par le FIZ.

41 Dans ce cas, la loi sur l'aide aux victimes d'infractions fixe un montant maximal de 70'000 CHF (Cf. art. 23 al. 2 LAVI) Les montants pour les réparations morales sont classés selon une grille approximative de conséquences plus ou moins graves pour la victime. Prenant en compte une série de critères pour établir les conséquences du traumatisme sur la victime, les montants les plus élevés pour tort moral ont été alloués, entre autres, aux VTEH. D'après les autorités d'indemnisation LAVI, dans le but de garantir une égalité de traitement, le calcul est effectué par comparaison aux différentes situations. Ces autorités d'indemnisation sont donc celles qui fixent les montants en fonction des infractions et elles se basent sur leurs propres décisions pour comparer les montants, créant ainsi un plafond de verre des montants alloués très bas.

42 À l'exception des infractions dont les éléments constitutifs protègent également l'intégrité physique ou psychique des CSOL-LAVI, 12 not. art. 140 CP et art. 156 CP.

Finalement, si l'octroi d'un permis de séjour ou son renouvellement n'est pas garanti pendant la procédure pénale pour les victimes de traite, ces dernières ne pourront pas suivre la procédure jusqu'au bout et n'auront donc pas forcément accès aux indemnités dont elles ont droit, car les victimes doivent fournir beaucoup de preuves pour obtenir une compensation depuis l'étranger, voire ne la reçoivent pas du tout si le lien n'est pas maintenu par l'avocat-e ou une organisation spécialisée.

De plus, l'assistance juridique doit être redemandé systématiquement par l'avocat-e pour les démarches d'indemnisation, ce qui amène à une nouvelle évaluation de la situation de la victime qui est longue et décourageante. Une fois de plus, dans les cantons où il n'y a pas d'aide spécialisée, les victimes sont péjorées dans le suivi de leur plainte et leurs droits relatifs aux indemnités, créant ainsi de grandes inégalités de traitement selon les cantons.

2.5.3 Recommandations

- Les salaires non versés et les sommes soutirées aux VTEH devraient être calculés par les tribunaux et attribués aux victimes à titre de dommages et intérêts auxquels l'État devrait se subsidier en cas d'indigence des auteur-es⁴³;
- Le statut de séjour de la victime ne devrait pas être déterminant dans l'évaluation des droits aux indemnités;
- Les autorités judiciaires et les bureaux cantonaux d'indemnisation doivent être davantage sensibilisés et formés pour permettre une évaluation plus juste des torts moraux subis;
- Les montants de l'indemnisation ne doivent pas être réduits davantage si une VTEH vit à l'étranger;
- L'accès à un-e avocat-e pour procéder aux démarches juridiques en lien avec l'indemnisation des dommages et du tort moral doit être garanti systématiquement à l'issue de la procédure pénale, indépendamment du revenu de la victime.

2.6 Investigation, prosecution, sanctions and measures (Art. 22, 23 & 27 CTEH)

Nous constatons une difficulté générale de la part des autorités pénales à aboutir à des condamnations pour TEH. En revanche, les alternatives de qualification d'infractions connexes à la TEH semblent plus faciles à démontrer et semblent donc favorisées, telles que l'usure et l'incitation à la prostitution⁴⁴. Le manque de sensibilisation de la chaîne pénale en est une des causes. Bien que les différents corps de police semblent peu à peu se former sur le sujet dans certains cantons, très peu de formations et autres sensibilisations pour les avocat-es, procureur-es et juges ne sont disponibles actuellement. Les conséquences du manque de sensibilisation et de formation sont observées à différents stades de la prise en charge des victimes par les organisations spécialisées, tant au niveau des détections, des dépôts de plainte, des multiples auditions que lors des jugements rendus par les tribunaux.

2.6.1 Spécialisation des procureur-es

Dans certains cantons, il existe désormais des procureur-es spécialisé-es. Ils ont mené quelques procès avec succès. Mais malheureusement, au vu des nombreuses procédures inabouties, il demeure un manque crucial de spécialisation des Ministères publics.

Les déclarations des victimes sont traitées selon la sensibilité politique du canton et l'intérêt porté à la problématique. La sensibilisation des procureur-es sur la question de la TEH diffère non seulement suivant les cantons, mais a également comme conséquence des disparités dans la conduite des investigations et dans la défense des victimes. Dans un tribunal du canton de Vaud, par exemple, la sorcellerie, plus précisément les pratiques autour du juju, a été reconnue dans plusieurs procès comme un moyen de contrainte sur les victimes. Du côté de tribunaux cantonaux de Genève et Zürich, c'est l'abus de la situation de vulnérabilité qui a été reconnu comme un des moyens de contrainte après une analyse de l'article 182 CP au regard des

⁴³ Dans l'article « Prétentions civiles des victimes de traite d'êtres humains à des fins d'exploitation du travail » de N. Meriboute et F. Burgener, deux solutions sont présentées: la modification de la LAVI de telle sorte qu'un régime spécifique pour les VTEH serait mis en place, ou la création d'un fonds spécial d'indemnisation en dehors de la LAVI (p. 9), consulté le 20 avril 2023: <https://forumpenale.recht.ch/de/artikel/02fp032lauf/pretentions-civiles-des-victimes-de-traite-detres-humains-des-fins>

⁴⁴ Une étude scientifique confirme cette problématique: Graf et Probst: « Strafverfolgung von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung in der Schweiz », Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), 2020, page 15.

conventions internationales⁴⁵. La TEH pour l'exploitation de la force de travail est défendue régulièrement par les procureur-es à Genève, mais font trop rarement l'objet d'enquête et procédure dans d'autres cantons.

La Plateforme Traite constate que ces condamnations cantonales pour TEH, à des fins d'exploitation de la force de travail tout particulièrement, n'ont pas d'effets directs sur la volonté des autres cantons à identifier et/ou poursuivre, voire condamner des situations d'exploitation du travail. Les organisations spécialisées se battent pour faire reconnaître ces moyens de contrainte dans d'autres situations et d'autres cantons.

Le syndicat Unia du Tessin a signalé à MayDay avoir dénoncé un cas grave, qui concerne les travaux d'Alptransit et qui illustre non seulement le manque de formation auprès des autorités, mais aussi le manque d'engagement de l'État à poursuivre les auteur-es et réseaux de l'exploitation malgré des indicateurs clairs. Pendant l'exécution d'un contrat de marché public sur la construction de tunnel Alptransit, le syndicat Unia a intercepté des travailleurs d'une entreprise italienne qui a détaché ses employés pour ce travail en Suisse en se basant sur l'accord de libre circulation entre la Suisse et l'Union Européenne. Les ouvriers ont dénoncé des conditions de travail très dures, bien au-delà de ce que permet la convention nationale pour la construction des voies ferrées et la loi sur le travail, alors que les mesures d'accompagnement prévoient l'application des mêmes droits pour les travailleurs-euses détaché-es. Les travailleurs ont été enfermés sur le chantier, ont dû travailler le double d'heures prévues et ont dû rembourser une partie de leur salaire suite au chantage des supérieurs. Unia a calculé une diminution sur les salaires d'environ 35% à 45% par rapport aux droits des travailleurs, pour un total qui dépasse 3,5 millions de francs suisses. Sur la base de ces constats, Unia a invité les travailleurs à dénoncer l'entreprise par voie pénale. Quatre ans après les faits, plus de dix ouvriers ont porté plainte et des témoins sont prêts à témoigner en faveur des travailleurs, mais la justice tessinoise n'avance pas dans les enquêtes. Il y a au contraire de sérieuses interrogations sur la manière avec laquelle les enquêtes ont été menées jusqu'à présent. Les premiers pas ont été faits après la diffusion d'un long reportage par la télévision suisse italienne. C'est seulement huit mois après les premières dénonciations que les autorités ont effectué des perquisitions sur le chantier et au siège de l'entreprise en question. Les autorités judiciaires ont de plus publié un communiqué de presse annonçant publiquement leurs intentions de mener des perquisitions au siège de la société et sur le chantier, ce qui a pu avoir comme conséquences d'encourager l'entreprise à faire disparaître des éléments de preuve. L'un des plaignants les plus exposés a vu ses pneus crevés et sa voiture rayée lorsqu'il est rentré chez lui après la déposition. Enfin, le procureur chargé de l'enquête a demandé à l'avocat des ouvriers de trouver une solution extrajudiciaire, alors que les infractions comme l'usure ou la TEH devraient être poursuivies d'office. À l'heure actuelle, le prévenu principal n'a même pas été entendu par la police, quatre ans depuis les premières dépositions. Seuls quelques cadres intermédiaires ont été entendus récemment en tant que personnes disposant d'informations sur les faits.

Par ailleurs, il arrive régulièrement que des procureur-es non spécialisé-es soient en charge de cas de TEH même si des procureur-es spécialisé-es existent dans le canton. La conséquence est que la TEH n'est pas reconnue, mais que d'autres infractions moins graves sont poursuivies à la place (si tant est que ces dernières le soient) et que les droits des victimes ne soient pas mises en œuvre. De nombreux procureur-es non spécialisé-es continuent par exemple de penser que la TEH implique une situation de contrainte en captivité. L'exemple suivant illustre les défis à relever dans la pratique:

45 Arrêt de Genève JTCO/43/2020 du 09.04.2020: <https://justice.ge.ch/apps/decis/fr/jtp/show/2362459>

CSP a publié un article sur [humanrights.ch](https://www.humanrights.ch/fr/pfi/droits-humains/traite-humaine/traite-etres-humains-exploitation-travail-geneve) qui traite de manière approfondie de ce jugement (consulté le 20 avril 2023):

<https://www.humanrights.ch/fr/pfi/droits-humains/traite-humaine/traite-etres-humains-exploitation-travail-geneve>

Arrêt de Zürich (pas encore publié): <https://www.nzz.ch/zueroch/winterthur-ehenaar-wegen-menschenhandels-verurteilt-ld.1626044>

Une bénéficiaire du FIZ a commencé à offrir des services sexuels à l'âge de 17 ans. C'est ainsi qu'elle a fait la connaissance d'un homme, qui l'a amenée d'un État tiers en Suisse. En Suisse, elle s'est occupée de ses enfants, comme convenu avec lui, mais elle devait également s'occuper du ménage et était contrainte à des services sexuels. Elle s'est rendue en Suisse à deux reprises au total. La deuxième fois, elle est venue parce qu'elle a été fortement menacée dans son pays d'origine pour qu'elle retourne en Suisse auprès de son agresseur. Après quelque mois, elle s'est présentée d'elle-même à la police et a décrit sa situation. La police n'a pas reconnu les indices de TEH et l'a renvoyée à la procédure d'asile. Dans la procédure d'asile, le SEM a reconnu les indices de TEH et l'a mise en relation avec le FIZ. Son cas a été confié à un procureur non spécialisé dans la TEH, qui n'a pas constaté de situation de contrainte, ni de fausses promesses, et n'a donc pas conclu à la TEH. Le fait qu'elle soit entrée plusieurs fois en Suisse a notamment été considéré comme un indice qu'il ne s'agissait pas d'une situation d'exploitation. La procédure a été classée et la plaignante a déposé un recours, car les preuves n'avaient pas été suffisamment prises en compte. Le recours a été accepté, mais faute de la reprise du cas par un-e procureur-e compétent-e, un classement sans suite a été prononcé. Un nouveau recours est actuellement en suspens et la procédure dure depuis plus de quatre ans sans que rien ne se passe et sans qu'aucun-e procureur-e spécialisé-e ne soit impliqué-e.

Le CSP Genève relate une situation représentative d'un manque d'identification conduisant de facto à une condamnation. La victime avait été dénoncée par l'auteur de l'exploitation à la police pour son séjour illégal et dans le but qu'elle soit renvoyée, une fois que cette dernière se soit échappée du milieu de contrainte. Elle a raconté son récit à la police en indiquant plusieurs indices de TEH. La police ne l'a pas redirigée vers un service spécialisé et elle n'a pas bénéficié d'un-e avocat-e. Une ordonnance de classement a été rendue contre l'auteur, qui n'a aucunement été inquiété à la suite de la plainte de la victime. Le Ministère public a en revanche condamné la victime pour séjour illégal et elle a été dénoncée aux autorités de migration pour exécuter son renvoi, lesquelles ont reçu le rapport de police avec ses déclarations. C'est l'autorité cantonale de migration qui a alors pris contact avec le CSP pour leur exposer la situation. Malgré les déclarations de la victime et les indicateurs de traite, aucune identification, ni redirection auprès d'un service spécialisé n'a été faite par la police, le Ministère public, résultant en un manque flagrant de protection et une condamnation contraire au principe de non sanction.

2.6.2 Problèmes dans la conduites des procédures

Les procédures pénales sont souvent longues, jusqu'à plusieurs années, et ont un impact délétère sur les victimes. Les victimes doivent être disponibles pendant des années après leur dépôt de plainte, faire parfois face aux auteur-es de l'exploitation et se remémorer leurs traumatismes à plusieurs reprises.

À Genève, des avocat-es ont relaté dans des procédures pénales concernant l'exploitation de travail principalement, des violations, selon eux, de principe célérité. Impliquant par exemple l'instruction du dossier par cinq procureurs différents. Ils citent par exemple un cas d'un dossier d'une victime, exploitée dans la restauration à Genève et un autre pays européen a été ouvert à la suite d'une plainte déposée en 2015, est passé entre les mains de cinq procureur-es, avant de rendre en avril 2023 l'intention de classer l'affaire. Un autre dossier aussi pour des victimes, exploitées dans l'économie domestique à Genève a été ouvert en 2017, est passé entre les mains de deux procureur-es et se trouve à ce jour également toujours au stade de l'instruction.

Les cas de plainte concernant l'exploitation de la force de travail dans le travail domestique envers des diplomates, représentant-es de l'ONU ou riches familles n'aboutissent que très rarement et se voient rapidement classées. À Genève, le CSP relève que les procédures, notamment celles qui consistent à lever l'immunité de certain-es prévenu-es, prennent tellement de temps que ces dernier-ères quittent le pays avant que les investigations ne puissent aboutir. Les procédures sont généralement longues, ce qui rend très difficile pour les victimes de passer émotionnellement à un nouveau chapitre de leur vie et d'entreprendre un processus de reconstruction.

Il arrive que les autorités pénales ne prennent pas suffisamment de mesures pour assurer la présence des prévenu-es à l'audience de jugement, ni à empêcher un risque de récidive. Dans plusieurs cas, les prévenu-es de TEH ont été rapidement libérés, sans aucune mesure de substitution pour garantir leur présence aux audiences et aux procès. Il en est de même pour les prévenus sans statut légal en Suisse, qui peuvent être renvoyés à tout moment et seraient ainsi impossible à juger.

2.6.3 Permis de courte durée pendant une procédure pénale

Outre l'impact sur la conduite des enquêtes et des procédures pénales, l'avis des procureur-es détermine l'obtention du permis de séjour pour la victime durant la durée de la procédure pénale dans certains cantons. Malgré l'applicabilité de l'art. 14 al.1 let. b CTEH, ce droit n'est pas garanti, car certains services cantonaux demandent l'avis des procureur-es quand il s'agit de donner un premier permis ou de le reconduire, sans prendre en compte la volonté de la victime à suivre la procédure pénale ou celle de son/sa représentant-e juridique, ni de ses besoins.

Le CSP suit une victime qui a déposé plainte il y a six ans et dont l'instruction est toujours en cours auprès du Ministère public. Elle n'a pas été entendue par le MP et il n'y a pas eu de confrontation entre elle et le prévenu. Son renouvellement de permis de courte durée a été refusé. La procureure a estimé que la présence de la victime n'était pas nécessaire dès lors qu'elle a été formellement entendue par la police et qu'elle est représentée par une avocate. La procureure a également estimé qu'il serait possible d'obtenir un visa pour se présenter personnellement si un procès devait avoir lieu. L'avocate de la victime a soutenu qu'il était important que sa cliente puisse rester en Suisse pendant la durée de la procédure pour faire valoir ses droits, mais les autorités de migration ont évalué négativement l'octroi d'un permis de séjour pour VTEH, sous prétexte que son statut de victime n'avait pas été prouvé. Les conditions de demande d'un permis de séjour pour cas de rigueur faisant défaut, faute de remplir les critères d'intégration, son renvoi pour Amérique du Sud a été prononcé.

2.6.4 TEH dans l'exploitation de la force de travail

Nous constatons une difficulté à faire reconnaître l'exploitation de la force de travail et ce encore plus dans le travail domestique et quand il existe des liens entre les victimes et les prévenu-es de type communautaires ou familiaux. La vision genrée du travail domestique et la garde d'enfant reste également un obstacle important dans la considération des indicateurs de TEH dans les tribunaux. Rarement jugé pour TEH, les peines rendues contre les prévenu-es, même dans les jugements rendus pour usure demeurent peu dissuasives. Ce n'est qu'en 2020 qu'un tribunal cantonal (GE) a reconnu⁴⁶ pour la première fois l'abus de situation de vulnérabilité comme un moyen de l'infraction de traite des êtres humains pour une affaire d'exploitation de la force de travail dans le domaine des chantiers, alors qu'il était reconnu pour les cas d'exploitation sexuelle depuis de nombreuses années. Cela étant, il reste encore très rarement utilisé par les tribunaux et doit souvent être couplé avec d'autres moyens de contrainte⁴⁷.

Une victime suivie par ASTRÉE exploitée pendant plusieurs années dans le travail domestique avait déposé plainte pour traite des êtres humains contre les auteur-es. Malgré des indicateurs clairs, le tribunal de première instance a acquitté les prévenu-es de tous les chefs d'accusation, motivant sa décision sur l'absence de contrat écrit. L'infraction de TEH à des fins d'exploitation du travail n'a donc pas été retenue, ni même l'usure. Les prévenu-es ont écopé d'une simple amende pour facilitation de séjour illégal. Un recours a été présenté. La victime ressent un grand sentiment d'injustice.

2.6.5 Nouvelle jurisprudence non respectueuse des besoins des victimes

Un arrêt du Tribunal fédéral de 2021⁴⁸ stipule que dans une situation de « témoignage contre témoignage », le tribunal peut exiger que la personne lésée se présente en personne à nouveau devant le tribunal, même des années plus tard et même dans des procédures où le risque de re-traumatisme et de re-victimisation est énorme pour les victimes, comme c'est souvent le cas pour les victimes de la TEH. Contrairement aux

46 Arrêt de Genève: JTCO/43/2020 du 09.04.2020.

47 Pour plus d'informations voir l'article: « Traite des êtres humains et exploitation de la force de travail: une interprétation trop restrictive de l'article 182 du Code pénal », article paru dans Plaidoyer 5/20 (octobre 2020), par Leïla Boussemacer, avocate au Service traite du CSP.

48 Arrêt du Tribunal fédéral: 6B_1087/2019 du 17.2.2021, consulté le 20 avril 2023. Voir aussi le cas d'exemple dans le FIZ Magazin « Schutz. Recht. Gerechtigkeit? », 2022, page 3.

recommandations des organisations de protection des victimes entre autres, les conséquences d'une telle pratique ne sont pas suffisamment prises en compte et avec cet arrêt, une pratique judiciaire s'est ancrée dans la jurisprudence. Cela est particulièrement problématique dans le cas de la TEH, où la victime est la principale source de preuves et joue donc un rôle central dans les procédures pénales.

2.6.6 Poursuites des complices des auteur-es

Les constatations d'avocat-es spécialisé-e-s dans la défense des VTEH relaient l'absence de volonté d'instruire le rôle des complices des auteur-es de TEH, soit notamment les personnes confiant les mandats et/ou assurant formellement la gestion des entreprises dans les procédures instruites pour TEH à des fins d'exploitation de la force de travail. L'impression générale constatée par les avocat-es est que l'instruction est principalement orientée sur la poursuite des auteur-es principaux-ales, souvent étrangers-ères et sans statut légal, sans viser les complices suisses-ses ou résident-es. Dans le même sens, les flux financiers en lien avec lesdites infractions ne font généralement pas l'objet d'une attention particulière et entrave in fine la compensation des victimes.

Des avocat-es de Genève dénoncent des situations où, une fois la procédure pénale ouverte, grâce aux plaintes des victimes assistées par des associations spécialisées, le Ministère public a omis dans plusieurs affaires d'instruire, ou à été grandement réticent à le faire, la responsabilité des fiduciaires figurant comme administratrices des sociétés ayant été utilisées pour obtenir les mandats et établir les contrats en lien avec l'exploitation. Dans deux cas, le rôle et l'implication des personnes ayant sous-traité les travaux n'ont pas fait l'objet d'enquêtes, voire pas d'enquêtes sérieuses. Dans un cas récent, la personne ayant mis à disposition un garage, dans lequel les travailleurs-euses étaient contraint-es de vivre dans des conditions insalubres, n'a pas été entendue. Le bien immobilier, pourtant utilisé pour la réalisation de l'infraction, n'a pas été séquestré, ni confisqué.

2.6.7 Recommandations⁴⁹

- Toutes les procédures pénales susceptibles de concerner la TEH doivent être examinées et menées par des procureur-es spécialisé-es dans ce domaine; des formations spécifiques concernant la TEH destinées aux procureur-es afin doivent être assurées;
- Les risques de re-traumatisation et les besoins de stabilisation des victimes doivent faire l'objet d'une évaluation de la nécessité du témoignage en personne d'une victime au tribunal et doit être évité au maximum;
- Uniformiser la pratique d'octroi d'un permis de séjour dans tous les cantons et au SEM en cas de collaboration avec les autorités pénales et garantir l'application de l'art. 14 al.1 let. b CTEH, sans demande systématique aux autorités pénales sur la présence nécessaire de la VTEH;
- Dans les procédures pénales relatives à la TEH, non seulement les auteur-es direct-es, mais aussi les complices et autres personnes ayant profité de l'exploitation doivent être poursuivi-es et puni-es;
- La présence des prévenu-es doit être garantie tout le long de l'instruction pour permettre leur jugement et pour garantir la sécurité de la victime;
- Appliquer de l'article 182 CP conformément à l'article 4 CTEH et 4 CEDH.

2.7 Non-Punishment provision (Art. 26 CTEH)

2.7.1 Difficultés d'application du principe de non sanction (non-punishment)

Dans le dernier rapport GRETA, il était déjà impérativement demandé à la Suisse d'adopter une loi concernant le non-punishment, notamment dans le processus d'identification de la victime⁵⁰. À ce jour, il n'y a toujours pas de dispositions spécifiques pour son application.

Les détections « après-coup » en prison, lorsque la victime s'est déjà vu adresser une amende pour une infraction liée à son exploitation, ou une fois son renvoi de Suisse prononcé en raison de son séjour illégal, sont nombreuses. En prison, les victimes sont généralement détectées par le personnel médical ou les assistant-es sociaux-ales; le milieu carcéral demeure difficile à atteindre et à sensibiliser et le contact se fait la plupart du temps sur l'impulsion des organisations spécialisées. Une fois les décisions entrées en force et donc

⁴⁹ Voir chapitre 2.1 pour les recommandations concernant la sensibilisation et formation des autorités de poursuite pénale.

⁵⁰ Recommendation of the committee of the parties, adopté en 2019, site consulté le 20 avril 2023 : <https://rm.coe.int/recommendation-on-implementation-of-the-council-of-europe-convention-o/16809868a2>

les victimes jugées et/ou amendées, l'application du principe de non-punishment s'avère long, compliqué et demande des ressources, entre autres financières, inaccessibles aux victimes sans le soutien d'organisations spécialisées. Les avocat-es spécialisé-es partagent que l'application de la loi suisse n'est pas appropriée pour assurer la mise en œuvre du principe non-punishment dès lors que le jugement est définitif. Les cas de victimes exploitées dans les activités illicites sont particulièrement difficiles à détecter dans ce contexte et n'ont que peu de chances d'obtenir une aide spécialisée. La sensibilisation à cette exploitation étant quasiment inexistante, les victimes n'ont donc presque jamais accès à une protection.

FIZ a été informée par la représentation juridique de la demande d'asile d'un jeune homme originaire d'Afrique du Nord, âgé de 15 ans. La représentante savait qu'il avait déjà été identifié comme VTEH par une organisation spécialisée de TEH dans un autre pays européen. Malgré cela, il a été menacé d'une expulsion Dublin. Avant que FIZ ne puisse le rencontrer, il est entré dans la clandestinité. Ce n'est que plusieurs mois plus tard qu'il a refait surface dans un centre de détention provisoire pour adultes. C'est là que le FIZ a pu s'entretenir avec lui. Au début, il était très méfiant. La conseillère de la FIZ a découvert qu'il était plus facile pour lui de rapper plutôt que de parler et a ainsi appris qu'il avait été contraint aussi en Suisse par le réseau criminel qui l'avait exploité depuis qu'il était enfant et dans plusieurs pays d'Europe. Il s'était vu attribuer un avocat d'office, qui a rejeté les visites du FIZ et les demandes de renseignements sur la TEH dans le cadre de la procédure pénale engagée contre lui. L'avocat a refusé de se démettre de son mandat et de donner la préférence à une avocate spécialisée que FIZ avait engagée et le jeune homme a été condamné pour différents délits. Entre-temps, le réseau menaçait de faire du mal à sa sœur mineure dans son pays d'origine s'il faisait des déclarations. Il n'a alors pas fourni d'informations concrètes sur le réseau d'exploitation lors de sa procédure pénale en Suisse, ce qui a impacté négativement sa condamnation. L'avocate engagée par la FIZ a fait appel au jugement afin que l'aspect TEH soit suffisamment pris en compte. L'instance suivante a cependant confirmé le jugement concernant les infractions sans tenir en compte du principe de non-punishment, mais a tout de même procédé à l'annulation de son expulsion. La demande d'asile est actuellement en cours d'examen. Sans l'intervention de l'ONG spécialisée, la victime n'aurait pas eu le soutien nécessaire pour reconsidérer le renvoi.

La mise en œuvre de procédures visant à annuler les précédentes décisions n'est pas garantie et surtout ne garantit pas une issue favorable, ce qui décourage les victimes et les avocat-es. ASTRÉE a accompagné plusieurs victimes soumises à des procédures pour infraction à la LEI pour séjour illégal et exercice illicite de la prostitution dans le cadre de leur exploitation. Après plusieurs mois de procédures avec des avocates spécialisées, les victimes ont certes été acquittées des chefs d'accusation pour lesquels une procédure d'opposition a été engagée, mais pour l'une d'entre elle, les frais de justice et de défense, plus élevés que le montant de la contravention et conséquents pour son niveau de vie, ont été laissés à charge. Cette pratique est paradoxale au but de réparation du tort vécu par la victime que poursuit le principe de non sanction.

De plus, même quand les victimes ont été acquittées pour une infraction liée à l'exploitation, pour les mêmes types d'infractions, dont l'exécution de la peine était déjà entrée en force, des procédures de révision n'ont pas été introduites jusqu'à aujourd'hui. Ainsi, la victime n'a pas eu droit à une indemnisation ou un remboursement pour toutes les infractions relatives à la même période d'exploitation si celles-ci ont déjà été payées, notamment par leur détention carcérale. Il faudrait pour ce faire lancer une nouvelle procédure soutenue par un-e avocat-e, ce qui implique de nouveaux frais, entre autres.

La FIZ rapporte plusieurs cas où des VTEH ont reçu des ordonnances pénales suite à une activité lucrative sans autorisation et au séjour illégal, bien qu'elles aient été identifiées comme VTEH, qu'elles aient participé à des procédures pénales en tant que témoins, qui ont par ailleurs abouti à la condamnation des auteur-es et bien que les infractions ont été commises sous la contrainte. Dans le cas d'une bénéficiaire, les déclarations faites en tant que témoin dans la procédure pénale ont été utilisées pour étayer ces ordonnances pénales. Elle n'a pas été informée que ces déclarations pourraient également être utilisées contre elle.

Une victime exploitée dans la prostitution, originaire de l'Europe de l'Est, s'est vue infliger plusieurs amendes pendant la période de la pandémie pour activité illégale au sens de la loi Covid et infraction à l'obligation de s'annoncer, entre autres. Les amendes ont été payées systématiquement par l'exploiteuse, avec l'argent que la VTEH gagnait et pour lequel elle travaillait en plus. Par la suite, la femme a été reconnue et identifiée comme VTEH. Bien que la police et les autorités de poursuite pénale l'aient également reconnue victime, il n'était de facto pas possible d'annuler les amendes et les ordonnances pénales définitives, délivrées pendant la situation d'exploitation. De ce point de vue, les autorités publiques ont donc accepté, par le biais de ces amendes, des fonds issus d'un délit. L'encaissement de ces amendes, payées par des victimes TEH, par les autorités cantonales posent la question éthique de l'enrichissement par une infraction pénale de l'État. En raison des amendes et des ordonnances pénales prononcées, il est en outre possible que la victime se voie refuser l'entrée en Suisse à l'avenir.

Légalement, dans les cas de suspicions de TEH dans l'exploitation de la force de travail, les inspecteur-trices du travail doivent avertir la police. La police, à son tour et malgré la présomption de traite, doit dénoncer automatiquement pour séjour illégal si la personne ne se trouve pas en situation régulière. Cette procédure décourage et effraie fortement les victimes présumées à demander de l'aide, à collaborer et à dénoncer leur exploitation et peut même les mettre en danger dans les cas de fuite. Dans certains cantons cependant, la dénonciation n'est pas automatique et l'orientation auprès de syndicats et organisations spécialisées, quand elles existent, est facilitée.

Même lorsque les victimes veulent se rendre à la police, elles sont confrontées au fait que lorsque des personnes sans autorisation de séjour en Suisse déposent une plainte pénale auprès de la police, elles risquent de voir leur statut de séjour précaire révélé et de faire l'objet d'une plainte pour séjour illégal et à terme d'une expulsion de Suisse.

L'inspection du travail d'un canton sans dispositif spécialisé avait découvert des victimes présumées de TEH dans un restaurant asiatique où logeaient plusieurs employé-es dans des conditions insalubres. Malgré des indicateurs clairs, les présumées victimes ont été incarcérées pour séjour illégal avant d'être libérées dans un second temps. Sans mise en confiance de la part des autorités et malgré l'orientation aux services d'aide, les victimes, apeurées, n'ont donné aucune information et ont disparu dès leur sortie de prison.

2.7.2 Recommandations⁵¹

- Le principe de non-sanction doit être ancré dans la loi suisse;
- Il faudrait établir un mécanisme clair permettant de réviser les jugements et les peines déjà prononcés lorsqu'une victime n'est identifiée comme telle qu'à un stade ultérieur;
- Il faudrait également établir une procédure juridique pour que les amendes et les ordonnances pénales déjà définitives soient annulées ou remises lorsque les actes punis ont été commis en raison de la situation d'exploitation, et permettre de récupérer l'argent des amendes déjà payées (cet argent a en effet été obtenu dans la plupart des cas dans des conditions d'exploitation);
- Les victimes présumées doivent être orientées dès les premiers soupçons auprès des organisations spécialisées;
- La dénonciation d'infractions doit être rendue possible sans devoir révéler le statut de séjour aux autorités (safe reporting).

⁵¹ Voir aussi les recommandations dans le chapitre 2.1.

2.8 Protection of victims and witnesses (Art. 28 & 30)

2.8.1 Problèmes liés à la protection des témoins et victimes

Comme développé dans les points précédents, dans les cantons où il n'y a pas de structures spécialisées ni de mécanisme d'orientation, aucune protection des victimes n'est garantie, particulièrement dans les cantons qui ne prévoient que l'hébergement minimal par les prestations CLAVI (notamment dans des hôtels). Ces hébergements ne répondent pas aux critères de sécurité nécessaires et ne peuvent pas assurer la mise en protection d'une VTEH; ils mettent par conséquent la vie de la victime en danger par la menace de re-trafficking.

Pour les victimes dont le lieu d'infraction est à l'étranger, aucune prise en charge financière et médicale n'est assurée par la LAVI et la protection relève des possibilités alternatives disponibles sur le canton et des ressources des organisations. Pour l'instant, seul le canton de Vaud prévoit le financement de la prise en charge de ces situations via ASTRÉE par des fonds publics cantonaux.

Les réponses de la Confédération au questionnaire GRETA permettent de constater que très peu de VTEH ont obtenu un permis de séjour de longue durée en raison de leur situation personnelle⁵² (seulement entre dix et vingt permis par an) alors que les membres de la Plateforme Traite identifient et prennent en charge plusieurs centaines de victimes chaque année. Les obstacles à l'obtention d'un permis de longue durée, et donc d'une protection à long terme, sont importants et cette incertitude décourage les victimes à participer à une procédure pénale.

Pour les personnes dont la dénonciation par une plainte pénale n'est pas une solution et qui jouent un rôle d'informateur-trice de la police, l'accès aux droits administratifs en lien avec le permis et sur la sécurité personnelle et des proches ne sont pas garantis.

Aucun programme de protection dans le pays d'origine pour les familles des victimes qui déposent plainte ou pour les personnes qui retournent dans leur pays d'origine n'est disponible. Dans les situations où la procédure est déplacée au pays d'origine de l'auteur-e et de la victime, si la victime/témoin retourne au pays, les risques encourus sont énormes et les moyens de protection et l'approche centrée sur les victimes ne sont pas assurés.

La mise en œuvre du programme de la protection des témoins demeure à ce jour inaccessible aux VTEH en Suisse⁵³. Aucune des victimes suivies par les membres de la Plateforme n'a eu accès à ce programme, malgré dans certains cas de graves risques.

2.8.2 Recommandations

- La loi sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI) doit être adaptée d'urgence pour que toutes les victimes, y compris celles qui sont exploitées à l'étranger puissent avoir accès à la protection et à tous leurs droits;
- L'adoption rapide par le Parlement de la modification de la loi sur l'aide aux victimes⁵⁴ est nécessaire, afin que la protection des VTEH ne soit enfin plus liée au lieu d'infraction;
- À défaut, les cantons doivent prévoir des mesures de protection et des aides financières spécifiques pour ce groupe de VTEH;
- Si les victimes ne veulent ou ne peuvent pas participer à une procédure pénale, cela ne doit pas entraver l'accès aux leurs droits, notamment le droit à un permis de séjour en raison de leur situation de détresse personnelle (cas de rigueur);
- Les critères d'octroi d'un permis pour des raisons personnelles (cas de rigueur) doivent être rendus moins restrictifs pour garantir une protection à long terme.

⁵² Réponse de la Suisse, page 43, consulté le 25 avril 2023: <https://rm.coe.int/suisse-reponse-au-3e-questionnaire-du-greta/1680ab0ab7>

⁵³ Comme décrit dans le chapitre sur le contexte légal 1.1.

⁵⁴ Initiative parlementaire 22.456, «Comblant une lacune dans le LAVI. Soutenir les victimes d'infractions à l'étranger»

2.9 International cooperation (Art. 32 CTEH)

2.9.1 Problèmes liés à la coopération internationale

Le caractère transnational de l'exploitation est commun à la grande majorité des victimes suivies et rencontrées par les membres de la Plateforme Traite. Nous remarquons que la coopération internationale devient indispensable lorsque la victime dépose plainte, demande un permis ou décide de retourner vivre dans son pays ou ailleurs.

Au vu du manque de coopération policière internationale dans certains pays, il est impossible de proposer aux victimes des solutions concrètes pour la mise en protection de leur famille au pays, ce qui les décourage à déposer plainte face aux risques de représailles. En cas de renvoi dans le pays d'exploitation, le risque de re-trafficking est alors accru selon les dispositions de protection dudit pays.

Le suivi des plaintes et des mandats envoyés à l'étranger sont rares, voire quasi-inexistants même avec les pays européens. De nombreuses victimes ayant subi une infraction à l'étranger prises en charge par ASTRÉE ont déposé plaintes (France, Moldavie, Italie, etc) directement au MP, qui à son tour envoie les plaintes aux autorités homologues compétentes. Très peu de réponses sur la réception des plaintes sont parvenues à ce jour, ce qui rend compliqué leur suivi. Seules quelques convocations à l'étranger ont été communiquées jusque-là, alors que des dizaines de plaintes ont été envoyées depuis 2019 par les bénéficiaires d'ASTRÉE. Toutefois, il est arrivé que l'audition des victimes ait été déléguée aux autorités de police suisses via des demandes d'entraide, faute de pouvoir garantir la sécurité et le retour des victimes sans papiers.

Cette collaboration insuffisante avec les pays d'origine résulte également en une difficulté de poursuivre les membres du réseau ayant agi à l'étranger, même lorsqu'il y a une condamnation des auteur-es en Suisse.

Il demeure également des obstacles dans les cas où une VTEH en procédure d'asile souhaite porter plainte pour une infraction à l'étranger, car bien que toute personne en Suisse ait le droit de porter plainte, il existe une réticence de la police quant aux plaintes des requérant-es d'asile, car la coopération policière avec l'étranger est complexe et difficile, avec généralement peu de chances de succès. De même, l'intérêt des polices locales pour ces procédures est faible et, dans de nombreux cas, il résulte d'une non-entrée en matière par manque d'informations détaillées.⁵⁵

2.9.2 Recommandations

- La Suisse doit renforcer la coopération internationale de manière à ce que les membres de la famille des VTEH dans le pays d'origine puissent également être protégés contre les auteur-es en cas de dépôt de plainte;
- Développer des accords d'entraide afin de faciliter le suivi des plaintes et pour garantir la poursuite des auteur-s avec les pays concernés;
- S'assurer des risques pour la sécurité de la victime avant son renvoi dans le pays d'exploitation si celui-ci ne peut être évité.

2.10 Cross-cutting issues

Les différents sujets considérés comme transversaux sont abordés dans le chapitre des différences cantonales (chap. 1.2.) de la prise en charge des mineur-es VTEH (chap. 3.3) et des recommandations générales sur les victimes exploitées à l'étranger (chap. 2.8).

⁵⁵ Pour un examen approfondi de cette thématique, voir l'article «Komplexe Strafverfolgung mit Tatort Ausland», dans: FIZ Magazin «Tatort: Ausland», 2021, p. 7 et suivantes. Disponible à l'adresse suivante, consulté le 20 avril 2023 : https://www.fiz-info.ch/images/content/Downloads_DE/Publikationen/Magazin/FIZ_Magazin_2021_def.pdf.

3. Follow-up – Questions adaptées à la Suisse

3.1 Les plans d'action nationaux

3.1.1 Mise en œuvre du deuxième plan d'action national (PAN) 2017–2020

Dans le deuxième plan d'action national de la Confédération, les mesures qui concernaient la sensibilisation et la coopération internationale ont été en grande partie mises en œuvre. De nombreuses autres mesures devaient mener à une amélioration concrète de l'accès à la protection pour les victimes, mais une grande partie de celles-ci ont été suspendues ou réduites par les autorités et n'ont donc apporté aucune amélioration dans la pratique. Il s'agissait notamment de :

- Remédier aux inégalités cantonales en matière de protection des victimes : Comme décrit le chapitre 1.2, il existe des grandes différences cantonales dans la mise en œuvre des mesures de protection des victimes en Suisse. L'action n°18 du deuxième PAN⁵⁶ visait à remédier à cette situation par la mise en place d'un programme national de protection des victimes, ayant comme objectif de garantir que «des critères soient fixés pour une application uniforme des instruments juridiques fédéraux existants dans les cantons⁵⁷». Pour ce faire, les autorités et les expert-es des organisations spécialisées avaient élaboré ensemble un compendium de mesures concrètes pour répondre aux problématiques au niveau fédéral. Entre-temps, des ressources ont été retirées à l'ancien service spécialisé dans la lutte TEH de fedpol (anciennement SCOTT) et le compendium n'a jamais été finalisé, ni appliqué.
- D'améliorer la protection des VTEH dans le système d'asile comme exigé par le GRETA en 2019 par une «immediate action» dans ce domaine⁵⁸ : Les résultats des travaux relatifs à l'action n°19 du PAN⁵⁹, visant à «optimiser les procédures afin de garantir l'identification des VTEH et d'assurer l'aide aux victimes dans la procédure d'asile (y compris Dublin)», ont été publiés en mai 2021⁶⁰. Nous y constatons que le SEM se distancie de certaines recommandations du groupe de travail formé avec les organisations spécialisées (entre autres) «Asile et TEH» dans sa conclusion⁶¹ et qu'une grande partie des recommandations que le SEM ne met pas en œuvre concernent des points centraux de la protection des victimes. Malgré la publication de ce rapport, l'objectif réel d'améliorer l'accès à la protection des victimes dans la procédure d'asile n'a donc pas été atteint.⁶²
- De garantir l'accès aux mesures de protection et de prise en charge spécialisées aux victimes d'infractions à l'étranger : Sous l'action n°22 du PAN⁶³, il s'agissait d'élaborer des bases sur la question de la garantie de l'aide aux personnes qui ont été exploitées à l'étranger, mais qui ne relèvent pas du champ d'application de la LAVI⁶⁴. En 2019 déjà, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) publiait un rapport⁶⁵ à ce sujet montrant qu'il n'existait pas de dispositions concernant l'accès et le financement de l'accompagnement et de l'hébergement des VTEH dont le lieu de l'infraction se situe à l'étranger. Mais jusqu'à ce jour, aucune action n'a été mise en place dans ce sens. Une réflexion semble cependant être en cours au niveau fédéral⁶⁶ et le sujet est abordé dans une action figurant dans le troisième PAN⁶⁷.

56 Deuxième Plan d'action nationale contre la TEH 2017-2020, adopté le 30 novembre 2016, page 17. PDF en ligne consulté le 19 avril 2023 : <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/en/data/aktuell/news/2017/2017-04-13/nap-2017-2020-e.pdf.download.pdf/nap-2017-2020-e.pdf>

57 Ibid.

58 Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Switzerland, 2019, page 60. PDF en ligne consulté le 19 avril 2023 : <https://rm.coe.int/report-on-the-implementation-of-the-council-of-europe-convention-on-ac/1680981889>

59 Mesure qui vise la Protection des victimes de la traite des êtres humains en matière d'asile, Deuxième Plan d'action nationale contre la TEH 2017-2020, page 17-18.

60 Rapport sur les victimes potentielles de TEH dans le cadre de la procédure d'asile du Groupe de travail «Asile et traite des êtres humains», 2021. Le groupe de travail était composé de représentants des autorités de fedpol, de l'Association des services cantonaux de migration, de l'Organisation internationale pour les migrations, du CSP Genève, de FIZ et de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR. PDF en ligne consulté le 19 avril 2023 :

<https://www.sem.admin.ch/dam/sem/fr/data/publiservice/berichte/ber-menschenhandel-202105.pdf.download.pdf/ber-menschenhandel-202105-f.pdf>

61 Conclusions du SEM, 2021. PDF en ligne consulté le 19 avril 2023 : <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/fr/data/publiservice/berichte/ber-menschenhandel-202105-mgmt-response.pdf.download.pdf/ber-menschenhandel-202105-mgmt-response-f.pdf>

62 Des informations détaillées concernant la situation actuelle des VTEH dans le système d'asile sont fournies plus tard dans ce rapport dans les réponses aux questions de suivi concernant l'identification, l'accès aux services de soutien et le temps de récupération et de réflexion.

63 Deuxième Plan d'action nationale contre la TEH 2017-2020, page 19.

64 Loi fédérale sur l'aide aux victimes, site consulté le 19 avril 2023 : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2008/232/fr>

65 Marianne Schwander, Denise Baltensperger: Vertiefender Bericht zur Problematik der Opferhilfeleistungen für im Ausland ausgebeutete Opfer von Menschenhandel, 2018. PDF en ligne consulté le 19 avril 2023 :

https://ch.sodk.s3.amazonaws.com/media/files/2d8d791e/502f/4a01/99df/97c9c64ffbaf/2022.03.07_Bericht_Opfer_MH_Ausland_d.pdf

66 Initiative parlementaire 22.456: «Comblant une lacune dans la LAVI. Soutenir les victimes d'infractions à l'étranger», site consulté le 19 avril 2023 :

<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20220456>

67 Action 5.2 du Troisième plan d'action nationale contre la TEH 2023-2027, adopté le 16 décembre 2022, pages 24-25. PDF en ligne consulté le 19 avril 2023 : <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/74538.pdf>

3.1.2 Troisième plan d'action national 2023–2027

Le troisième PAN prévoit des mesures importantes pour améliorer la protection des victimes. Les organes de coopération cantonaux se voient attribuer un rôle central dans la mise en oeuvre de ces mesures, mais nous constatons que l'existence d'une table ronde cantonale, ne suffit pas à elle seule à assurer une coopération efficace entre les différents services étatiques et non-étatiques, ni à garantir une prise en charge adéquate et des standards minimaux de protection des VTEH.

3.1.3 Recommandations⁶⁸

- La Confédération doit veiller à ce que tous les cantons puissent remplir leurs obligations en mettant en place des mesures spécifiques et concrètes pour la coopération, l'identification et la prise en charge des victimes en soutenant et supervisant les actions des cantons dans ce sens;
- La Confédération devrait déployer assez de ressources pour être capable d'assurer le rôle de coordination et porter la responsabilité de l'implication des cantons⁶⁹;
- La mise en oeuvre des activités prévues dans le PAN entre 2023 et 2027 doit être soutenue financièrement par un budget afin de rendre réalisable les actions prévues; lors de l'évaluation du dernier PAN, ce point avait déjà été soulevé.

3.2 TEH aux fins d'exploitation de la force travail

3.2.1 Follow-up

Au cours des cinq dernières années, la TEH à des fins d'exploitation de la force de travail a fait l'objet d'une attention accrue de la part du grand public et des autorités. C'est une évolution positive. De nombreuses actions de sensibilisation et de formation pour des professionnel·les ont été mises sur pied et réalisées, principalement par des organisations spécialisées dans leur canton et réseaux de partenaires respectifs. Il demeure malgré cela de nombreux obstacles pour que les VTEH à des fins d'exploitation de la force de travail puissent faire valoir leurs droits.

Les problèmes mis en évidence dans le deuxième rapport d'évaluation de la Plateforme Traite⁷⁰ subsistent pour la plupart, tels que :

- Le manque de sensibilisation tant auprès des différentes autorités que du grand public;
- L'absence de définition dans le droit pénal suisse, dans lequel aucun des moyens de contrainte mentionnés à l'article 4 de la CTEH n'est mentionné et qui a comme conséquences la non-reconnaissance des cas de TEH⁷¹;
- La récurrence des poursuites pénales engagées pour l'infraction d'usure au lieu de la TEH, qui ne donne pas accès aux mêmes droits et protection que les VTEH et qui confirme la difficulté des autorités pénales à prouver l'abus des situations de vulnérabilité comme moyen de contrainte.⁷²

Nous constatons en plus les problématiques suivantes :

- Il est aujourd'hui toujours rare qu'une situation d'exploitation de la force de travail soit identifiée comme un cas potentiel de TEH et que la victime soit mise en contact avec les organisations spécialisées par des autorités de poursuites pénales ou les services d'inspection du travail. Il existe certes des accords ou des mécanismes de collaboration entre les inspecteurs·trices du travail ou les syndicats et les organisations spécialisées dans la protection des victimes dans certains cantons, mais cette pratique reste très minoritaire;
- Les organisations spécialisées de la Plateforme Traite constatent que leur identification TEH à des fins d'exploitation de travail est souvent remise en question par les autorités pénales, les autorités de migration mais aussi des CLAVI, ce qui a pour conséquences que les victimes ne puissent pas faire valoir leurs droits, entre autre en ce qui concerne les permis de séjour, et sont exclues des prestations de soutien LAVI.

⁶⁸ Plus d'informations à ce sujet se trouvent dans le commentaire de Plateforme Traite lors de l'adoption du 3ième PAN par le conseil fédéral, consulté le 19 avril 2023: <https://plateforme-traite.ch/actualites/commentaire-sur-ladoption-par-le-conseil-federal-du-plan-daction-national-de-lutte-contre-la-traite-des-etres-humains/>

⁶⁹ Ce point avait déjà été soulevé par le GRETA dans le deuxième tour d'évaluation au chiffre 18 du rapport. <https://rm.coe.int/report-on-the-implementation-of-the-council-of-europe-convention-on-ac/1680981889>

⁷⁰ FIZ et autre: Alternative report on the implementation of the council of Europe convention on action against trafficking in human beings in Switzerland, 2018, pages 23-27.

⁷¹ Voir chapitre 2.6 de ce rapport.

⁷² Voir Graf et Probst: «Strafverfolgung von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung in der Schweiz», page 15.

3.2.2 Recommandations⁷³

- L'identification des VTEH à des fins d'exploitation de travail par des organisations spécialisées dans la protection des victimes qui se basent sur la CTEH doit être reconnue par les autorités;
- Les cantons doivent renforcer le système permettant d'effectuer un contrôle des conditions de travail dans le domaine de l'économie domestique.

3.3 VTEH mineures

3.3.1 VTEH mineures

La situation dans son ensemble concernant les mineur-es VTEH n'a malheureusement pas changé depuis le dernier cycle d'évaluation et reste très préoccupante. Les membres de la Plateforme Traite observent régulièrement des situations où les droits des enfants victimes ne sont pas respectés:

- Il n'existe pas d'hébergement spécialisé dans la protection des VTEH mineures;
- Il n'y a pratiquement pas de formation pour les services concernés et encore moins de coordination de ces formations par l'État; les formations dont nous avons connaissance ont été organisées à l'initiative d'organisations spécialisées dans la protection des victimes⁷⁴;
- L'action n°24 du deuxième plan d'action national⁷⁵ prévoyant l'organisation d'un échange institutionnalisé autour des VTEH mineures n'a pas été réalisée, car seule une rencontre a eu lieu à ce jour.

Le troisième plan d'action national prévoit plusieurs actions spécifiques pour les victimes mineures. La responsabilité des actions décisives, notamment la mise en place de mécanismes de coopération et de procédures d'orientation, ainsi que la sensibilisation des actrices et acteurs en contact avec les mineur-es VTEH est déléguée aux cantons, plus précisément aux tables rondes cantonales, qui, comme mentionné préalablement, n'existent pas dans tous les cantons. Sans budget alloué, ni mesures contraignantes au niveau fédéral, la réalisation d'actions concrètes par les cantons est remise en cause.

3.3.2 VTEH mineures non-accompagnées dans le système d'asile

La situation des mineur-es non accompagné-es (RMNA) dans la procédure d'asile est particulièrement alarmante. Le 24 avril 2023, la Commission nationale de prévention de la torture a publié un rapport dans lequel elle exprime sa préoccupation quant à l'insuffisance de l'encadrement des jeunes non accompagné-es dans les centres fédéraux d'asile, appuyant ainsi le constat du manque de prise en charge adéquate: «Selon l'évaluation de la Commission, les équipes d'encadrement ne sont actuellement plus en mesure d'assurer un accompagnement personnel et continu des jeunes demandeur-euses d'asile non accompagné-es»⁷⁶. Beaucoup d'entre eux sont déjà en Europe depuis plusieurs années, passent d'un État à l'autre et n'ont pas de papiers d'identité. Dans de nombreux cas, la présomption de minorité n'est pas appliquée par les autorités de migration qui imposent, en cas de doute sur l'âge, un examen osseux. Si les personnes sont considérées majeures, elles peuvent alors faire l'objet d'une décision Dublin et sont généralement renvoyées dans un autre pays européen.

Les déplacements en Europe rendent les RMNA particulièrement vulnérables à l'exploitation, à la violence et à la traite d'enfants. La disparition de soutien spécifique à l'âge de 18 ans est hautement problématique, car un grand nombre de RMNA ont été victimes de la traite des enfants ou d'autres d'abus qui nécessitent un soutien spécialisé sur le long terme.

L'état précaire des structures de soutien et d'encadrement des MNA dans le domaine de l'asile résulte à une mauvaise détection et prise en charge de leurs problématiques et représente un obstacle à l'accès à leurs droits.

⁷³ Voir aussi les recommandations dans le chapitre 2 et dans les brochures de la Plateforme Traite « Ensemble contre la traite des êtres humains », 2020 (https://plateforme-traite.ch/wp-content/uploads/2020/10/Brochure_Plateforme-suisse-contre-la-traite-des-etres-humains.pdf) et « Un travail indigne », 2021 (https://plateforme-traite.ch/wp-content/uploads/2021/10/Un-travail-indigne_FR_Web.pdf)

⁷⁴ À Vaud et Zürich les associations spécialisées, respectivement ASTRÉE et FIZ, ont mis en place des réseaux avec plusieurs services autour de la sensibilisation et la prise en charge adéquate des victimes. Le manque de procédures d'orientation des mineur-es vers les organisations spécialisées ainsi que la mise en place de solutions d'hébergement adéquates ont déterminé la création de ces groupes de travail.

⁷⁵ Deuxième Plan d'action nationale contre la TEH 2017-2020, page 20.

⁷⁶ Communiqué de presse de la Commission nationale pour la prévention de la torture CNPT du 24.4.2023: « Requéran-t-e-s d'asile mineur-e-s non accompagné-e-s: la CNPT est préoccupée par l'encadrement insuffisant dans les centres fédéraux », consulté le 28.4.2023: <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/fr/home/publikationen/mmm.msg-id-94504.html>

3.3.3 Recommandations

- Sensibiliser et former tous les services et institutions pouvant être en contact avec des potentielles VTEH mineures;
- Sensibiliser les autorités de poursuite pénales à l'exploitation des mineur-es à des fins criminelles et au principe de non-punishment;
- Développer des procédures d'orientation et des solutions d'hébergement adaptées en
- élaborant des procédures contraignantes et spécifiques pour la protection des mineur-es VTEH, aussi pour les RMNA dans l'asile, qui règlent les responsabilités en cas de soupçon et l'implication d'une organisation spécialisée ainsi qu'un hébergement sécurisé dans tous les cantons;
- Assurer la mise en place systématique d'une représentation juridique pour les mineur-es non-accompagné-es, relevant ou non de l'asile;
- Appliquer la présomption de minorité prévue par l'article 10 CTEH à tout-es les mineur-es non accompagné-es, relevant de l'asile ou non;
- Relancer le groupe de travail au niveau fédéral afin d'accompagner ces processus.

La Plateforme Traite partage en outre les recommandations de l'étude «Ausbeutung von Minderjährigen in der Schweiz im Kontext von Menschenhandel» (Exploitation des mineurs en Suisse dans le contexte de la TEH).⁷⁷

3.4 Identification

La Plateforme Traite constate que dans les cantons où il existe des organisations spécialisées dans la protection des victimes qui mènent des actions de sensibilisation proactives, davantage de victimes sont identifiées.

Mais une identification en soit ne suffit pas, il faut également un engagement politique: le soutien financier des cantons et du gouvernement fédéral sont essentiels pour assurer la durabilité de l'assistance spécialisée globale. Dans le canton du Tessin, par exemple, de nombreuses victimes sont identifiées, mais les seules prestations disponibles sont celles fournies par la LAVI, qui ne sont pas spécifiques pour les VTEH. Actuellement, il n'y a pas d'hébergement approprié, ou plutôt aucune structure d'hébergement adéquate n'a été identifiée pour accueillir les VTEH, les suivis ne peut donc pas être poursuivis sur le moyen ou le long terme⁷⁸.

Le chapitre 2.1 sur le «Droit à l'information», mais aussi le chapitre 1.2 «Différences cantonales dans l'existence de dispositifs de prise en charge de VTEH» exposent les problèmes généraux concernant l'identification des VTEH.

3.4.1 Identification dans l'asile

De manière générale, on peut dire que la détection des personnes potentiellement VTEH dans la procédure d'asile a fortement augmenté par rapport aux années précédant 2019. Cela est dû aux mesures de sensibilisation auprès des représentant-es juridiques mandaté-es et à la collaboration étroite avec les organisations spécialisées.

Dans de nombreux cas et selon notre expérience, ce sont les représentant-es juridiques mandaté-es par le SEM qui identifient les victimes potentielles de la TEH et les mettent ensuite en contact avec les services spécialisés.

Le SEM a développé son propre processus d'identification⁷⁹ qui, contrairement à la CTEH, ne prévoit pas de collaboration avec un service spécialisé externe pour l'identification des VTEH⁸⁰. Malgré une recommandation du GRETA à ce sujet en 2019⁸¹ et d'autres recommandations du groupe de travail «TEH et asile» en 2021⁸², le SEM ne prévoit toujours que la remise d'un dépliant avec les adresses des services cantonaux d'aide aux victimes LAVI, donc non-spécialisés, dans ses procédures internes⁸³ (le dépliant donne cependant la possibilité de rajouter manuscritement les adresses des organisations spécialisées). En conséquence, cela signifie

⁷⁷ Tina Büchler, Gwendolin Mäder et autres: «Exploitation des mineurs dans le contexte de la traite des êtres humains en Suisse», Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), 2022, page 118 et suivants. PDF en ligne consulté le 19 avril 2023: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/74616.pdf>

⁷⁸ Op. cit. Rapport d'Angela Oriti «L'état des lieux des services de protection pour les victimes de traite en Suisse latine et collaborations possibles», janvier 2023.

⁷⁹ En cas d'indices de TEH, le SEM procède à une audition approfondie de la victime concernant la traite d'êtres humains.

⁸⁰ Voir la CTEH, art. 10, (site consulté le 19 avril 2023: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2013/94/fr>), ainsi que l'Explanatory Report de la CTEH, point 128, PDF en ligne consulté le 19 avril 2023: <https://rm.coe.int/16800d3812>)

⁸¹ Recommandations à la Suisse du GRETA dans le cadre du 2e cycle d'évaluation, point 153. PDF en ligne consulté le 19 avril 2023: <https://rm.coe.int/report-on-the-implementation-of-the-council-of-europe-convention-on-ac/1680981889>

⁸² Recommandation 3.5.1.1 dans le Rapport sur les victimes potentielles de traite des êtres humains dans le cadre de la procédure d'asile du Groupe de travail «Asile et traite des êtres humains», 2021, page 22.

⁸³ Ibid., avis du SEM 3.5.2.concernant la recommandation 3.5.1.1, pages 22-23.

que le SEM se constitue comme seul service d'identification et crée ainsi une inégalité de traitement entre les VTEH dans la procédure d'asile et les VTEH dans la procédure de droit des étrangers-ères. La CTEH prévoit la collaboration avec un service spécialisé pour l'identification précisément parce que de nombreuses victimes n'ont souvent que peu confiance dans les autorités. Or, la procédure actuelle du SEM procède parfois à l'inverse: ce n'est qu'après l'identification de la victime potentielle par l'audition approfondie sur la TEH menée par le SEM, que la victime se voit accorder un délai de rétablissement et de réflexion et que le dépliant lui est transmis. La réactivité des services de représentation juridique permet cependant dans certains cas de mobiliser une organisation spécialisée avant l'audition TEH.

Dans les cas où les victimes présumées n'ont pas eu accès à un service spécialisé externe, il est alors contestable que l'examen des faits concernant les indicateurs TEH sur la base d'une seule audition puisse être considéré comme adéquat. La victime n'a en outre aucune information des suites données à ses dénonciations. De plus, un examen approfondi des faits relatifs à la TEH est pratiquement impossible dans le cadre de la procédure accélérée en raison des délais.

La procédure d'asile accélérée, et encore moins la procédure Dublin qui est appliquée dans la plupart de ces cas, n'est pas du tout adaptée aux groupes de personnes aussi vulnérables que les VTEH, dont les récits sont extrêmement complexes⁸⁴.

3.4.2 Traitement des informations issues des auditions SEM

Lorsque les victimes transmettent des informations concernant une infraction TEH lors des auditions d'asile, ces informations sont transmises automatiquement à la police fédérale. La victime peut certes autoriser ou non les autorités à la contacter, mais elle n'est pas tenue au courant du suivi de ses déclarations. De plus, les victimes ne saisissent pas toujours que cette autorisation à la transmission d'informations ne constitue pas formellement une plainte pénale de leur part.

Antenna Mayday relate la situation d'une victime identifiée par le SEM, qui après son audition, a donné son accord pour être contactée par les autorités de poursuites pénales, car l'infraction dont elle avait été victime avait eu lieu en Suisse et en France. Informée par le SEM, la fedpol a dirigé le dossier vers les préfectures françaises concernées. La VTEH a ensuite demandé une autorisation de séjour de courte durée dans le but de suivre la procédure pénale dans le canton de Tessin; cette demande a ensuite été transférée au Canton de Lucerne (canton d'attribution) et enfin rejetée. Elle a ensuite été renvoyée en France après quelques jours de détention administrative (considérés par la suite comme abusive par la Cour cantonale) sans pouvoir obtenir d'informations en rapport avec l'enquête en lien avec ses déclarations. La victime n'a jamais eu l'accès aux informations concernant l'enquête, ni sur l'éventuelle ouverture d'une procédure pénale.

3.4.3 Recommandations

- Clarifier la responsabilité de l'orientation des victimes de la TEH à un service spécialisé: le SEM doit garantir une mise en réseau proactive avec les centres de conseil spécialisés;
- Finaliser et adopter le concept de formation promis depuis 2019⁸⁵ pour permettre de mettre en place des formations régulières, obligatoires et généralisées pour l'ensemble des actrices et acteurs susceptibles d'entrer en contact avec des victimes potentielles de la TEH dans le cadre de la procédure d'asile;
- Permettre aux victimes en procédure d'asile d'avoir accès au suivi de leurs déclarations en lien avec une infraction pénale du moment où elles sont transmises du SEM à fedpol;
- Les organisations spécialisées devraient être mandatées à titre d'expertise externe et défrayées pour les évaluations TEH réalisées dans le cadre de l'asile.

84 Une première évaluation de la procédure d'asile accélérée et la prise de position de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR à ce sujet: «Les personnes souffrant de maux physiques ou psychiques n'ont guère le temps, dans les procédures accélérées, de les nommer et de les prouver. Les cas complexes, pour lesquels il existe de nombreux moyens de preuve ou plusieurs auditions sont nécessaires, sont trop rarement attribués à la procédure élargie, qui est pourtant prévue à cet effet». Le rapport date de 2020 et était consulté le 19 avril 2023 sous: https://www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/200129-faktenblatt-bilanz-beschleunigtes-asyilverfahren-de.pdf.

85 Dans le cadre du rapport officiel du SEM sur le postulat Feri 16.3407 Analyse de la situation des femmes réfugiées (postulat disponible sous: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20163407>), consulté le site de web le 28.4.2023. Il est précisé qu'un concept de formation correspondant sera élaboré, voir: Analyse de la situation des femmes et des jeunes filles relevant du domaine de l'asile dans les centres fédéraux d'asile. Rapport du SEM en réponse au postulat Feri 16.3407, disponible sur: <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2016/20163407/Bericht%20BR%20D.pdf>, consulté le site de web le 28.4.2023.

3.5 Accès aux mesures d'assistance

L'accès à des prestations de soutien spécialisé, comme le prévoit l'article 12 CTEH, dépend de manière décisive de l'existence et du financement d'organisations de protection spécialisées. Il s'agit d'une problématique transversale dans ce travail et est décrit dans le chapitre 1.2 «Différences cantonales dans l'existence de dispositifs de prise en charge de VTEH», mais aussi dans les questions «follow-up» sur la situation des VTEH à des fins d'exploitation de leur travail 3.2.1, sur les victimes mineures 3.3 et pour les victimes exploitées à l'étranger et dans le système d'asile 2.8.1. Les obstacles à l'aide spécialisée se retrouvent spécifiquement dans :

- La différence de traitement entre les VTEH qui ont été exploitées en Suisse et celles qui ont été exploitées dans un autre pays. Ces dernières n'ont toujours pas accès aux prestations prévues pour les victimes d'infractions LAVI⁸⁶;
- Là où il n'y a pas d'organisations spécialisées, les victimes n'ont accès qu'aux prestations LAVI (si tant est qu'elles y aient accès) et sur la base de l'expérience des organisations actives sur le terrain, nous pouvons conclure que la durée et les conditions d'assistance LAVI ne permettent pas de garantir aux VTEH une protection conforme aux standards de la Convention.

Il convient également de mentionner ici qu'il n'existe pas en Suisse de foyer spécifique pour les hommes, malgré le nombre croissant de victimes de sexe masculin identifiées; le besoin d'un hébergement spécialisé est donc urgent. À Genève particulièrement, il existe un manque de structure pour les hommes victimes alors que le nombre de situations d'exploitation de la force de travail identifiée est le plus important. FIZ et ASTRÉE sont tout de même en mesure d'héberger des hommes victimes dans des logements adaptés.

3.5.1 Non-conformité des centres d'accueil fédéraux aux exigences de l'article 12 CTEH

En 2023, les CFA qui hébergent les requérant-es d'asile ne sont toujours pas un lieu approprié pour héberger les VTEH; la Suisse enfreint les dispositions de la CTEH malgré les recommandations de changement. Le SEM continue d'affirmer en revanche que l'hébergement dans les CFA répond aux exigences de la CTEH⁸⁷. Les conclusions du SEM sont contradictoires à la publication du GRETA⁸⁸ qui indique que les centres d'asile ne constituent pas un hébergement approprié pour les VTEH. En 2019, le SEM prévoyait la publication d'un rapport sur l'hébergement des personnes vulnérables dans les CFA afin d'améliorer leur situation, celui-ci n'est toujours pas disponible. L'hébergement dans les CFA reste dans tous les cas inadapté aux victimes de la traite, sans qu'aucune autre solution d'hébergement ne soit proposée.

La réalité suisse dans les CFA ne correspond donc pas aux critères d'hébergement pour les VTEH et ceci pour plusieurs raisons :

- Les femmes et les personnes LGBTIQ ont déclaré se sentir menacées et harcelées dans les CFA⁸⁹;
- Les victimes ont partagé que l'accès aux soins médicaux est trop lent et parfois complexe;
- Le personnel dans les CFA n'est pas formé à l'aide aux VTEH;
- La sécurité ne peut pas y être garantie;
- La disparition des VTEH des structures d'hébergement est notée comme «départ incontrôlé», comme pour tous les autres requérant-es d'asile, ce qui est problématique compte tenu des risques liés à leur sécurité; elles ne sont ni recherchées, ni soumises à une réglementation spéciale concernant leur procédure, mais font automatiquement l'objet d'une décision de non-entrée en matière en raison de leur disparition, même s'il devient clair par la suite qu'elles ont été appréhendées/enlevées par les auteurs-es⁹⁰.

86 Voir chapitre 2.8 de ce rapport.

87 Deux interpellations parlementaires ont été déposées à ce sujet : 20.4146 Interpellation «Accès aux prestations de soutien pour les victimes de la traite des êtres humains requérantes d'asile dont le lieu de l'infraction se situe à l'étranger pendant la période de compétence fédérale», site web consulté le 28.04.2023: <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20204146>, ainsi que l'interpellation 20.4620 «Comment la Confédération s'acquitter-elle de la fourniture de prestations spécifiques aux victimes de la traite des êtres humains ?», qui lui a succédé, site web consulté le 28.05.2023: <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20204620>.

88 Guidance note, 2020. PDF en ligne consulté le 19 avril 2023: <https://rm.coe.int/guidance-note-on-the-entitlement-of-victims-of-trafficking-and-persons/16809ebf44>.

89 Voir aussi le rapport officiel du SEM sur le postulat Feri 16.3407 «Analyse de la situation des femmes réfugiées».

90 La FIZ a connaissance de deux cas de ce type. Pour des raisons d'anonymat, ils ne peuvent toutefois pas être développés ici.

Pour un exemple de cas concrets, les décisions judiciaires les plus récentes ainsi qu'un traitement juridique détaillé de la situation actuelle des VTEH dont le lieu de l'infraction se situe à l'étranger dans le cadre de la procédure Dublin suisse, nous renvoyons ici à l'article «Opfer von Menschenhandel mit Tatort Ausland im Dublin-Verfahren» (revue ASYL, édition 2/2023)

3.5.2 Dublin

L'aspect de la mise en danger en cas de transfert Dublin n'a toujours pas été réglé. Les conséquences sont pourtant désastreuses: 90% des VTEH en procédure d'asile rencontrées par le FIZ dont le lieu de l'infraction se situe à l'étranger passent directement en procédure Dublin.

Au sein du groupe de travail «TEH et asile», le SEM s'est opposé à l'opinion majoritaire demandant qu'aucune demande de réadmission ne doit être déposée dans l'État Dublin pendant la période de rétablissement et de réflexion⁹¹. Le SEM a affirmé, contrairement aux recommandations, qu'aucune garantie de l'État membre compétent n'était nécessaire pour effectuer le renvoi⁹² et rejette la recommandation visant à s'assurer que la victime bénéficie d'une prise en charge adéquate après son renvoi dans l'État Dublin⁹³.

Les autorités migratoires ne prévoient à aucun moment de collaborer avec une organisation spécialisée pour des retours assistés dans les pays de provenance et n'en évaluent pas la dangerosité avant d'appliquer le renvoi. Le manque de réponse et de collaboration du pays tiers n'est pas pris en compte lors de l'examen de l'application de la clause de souveraineté et de l'inadmissibilité du renvoi⁹⁴ et aucun suivi n'est mis en œuvre, même dans les situations complexes. À notre connaissance, la clause de souveraineté permettant de surseoir au transfert Dublin pour raisons humanitaires n'a été appliquée à aucune VTEH.

Le fait que les transferts Dublin de VTEH soient effectués dans des contextes d'insécurité est lié aussi à la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral (TAF): la pratique des cinq dernières années a montré que ni le SEM ni le TAF ne sont particulièrement préoccupés par les risques encourus par les VTEH en cas de renvoi dans un pays Dublin. Les rapports et les recommandations des organisations spécialisées à ce sujet ne sont pas systématiquement pris en compte dans les jugements. Les modifications de la pratique du SEM à ce sujet ne se font que sur la base d'adaptations de la jurisprudence du TAF.⁹⁵

3.5.3 Financement de la prise en charge des VTEH dans l'asile avec infraction en Suisse

Un autre obstacle survient dans l'accès aux prestations d'aide aux VTEH dans le domaine de l'asile: même dans le cas où l'infraction a lieu en Suisse, il n'est pas clair quel est le canton qui finance les prestations d'aide aux victimes. Le processus Competo indique que c'est le lieu d'infraction qui fait office de référence, mais le canton de résidence peut également être déterminant selon les circonstances. Cette situation demeure problématique au niveau financier dans certains cantons lorsque les VTEH en procédure d'asile sont attribuées à un canton différent de celui du lieu d'infraction.⁹⁶

Actuellement, le FIZ a plusieurs cas dont le lieu d'infraction est en Suisse, mais dans lesquels la victime a été exploitée dans un canton, mais attribuée à un autre canton dans le cadre d'une procédure d'asile élargie. Les deux cantons se rejettent la responsabilité en interprétant différemment les recommandations de la CSOL-LAVI en matière de financement: le canton d'attribution insiste sur le fait que le canton du lieu d'infraction qui est responsable des prestations, alors que le canton du lieu d'infraction indique que le canton responsable est celui qui est chargé de l'octroi du titre de séjour. Les personnes se trouvent toutefois actuellement dans les structures d'hébergement du FIZ, ce qui signifie que la FIZ doit les soutenir par des financements privés, faute d'un accord entre les cantons.

91 Cf. rapport du groupe de travail sur la traite des êtres humains et l'asile, recommandation 1.10.1.4. ainsi que la prise de position du SEM y afférente: «Le SEM décide quand une demande de reprise en charge [...] est déposée».

92 Voir *ibid.* recommandation 3.10.1.5. ainsi que la prise de position du SEM sur cette recommandation.

93 *Ibid.*, recommandation 3.10.1.6. Le GRETA exige également ce suivi, voir: Pietrowicz/Rjiken, ch. 16.41.

94 *Ibid.*

95 Commentaire invité de la FIZ: «(Dublin) renvois à tout prix: quelles conséquences pour les victimes de traite des êtres humains?» sur humanrights.ch, 2022, site consulté le 19 avril 2023: <https://www.humanrights.ch/fr/nouvelles/envois-prix-traite-humaine>

96 En outre, selon Art. 15 al. 3 LAVI, une victime peut choisir le centre de consultation LAVI, indépendamment du lieu d'infraction ou de résidence..

3.5.4 Recommandations

- Les VTEH dans l'asile ne doivent pas être hébergées dans un CFA et doivent avoir accès à un hébergement adapté et à une prise en charge spécialisée par une organisation spécialisée;
- Appliquer la clause de souveraineté en vertu de l'art. 17 du règlement Dublin-III dans tous les cas de suspicion de TEH;
- Si l'expulsion est inévitable, garantir l'accès à l'aide aux victimes dans l'État Dublin;
- Le SEM doit prendre en compte les éventuels obstacles à l'extradition au cas par cas, tels que le risque de re-trafficking ou de représailles;
- Adapter les recommandations de la CSOL-LAVI susmentionnées afin de préciser les responsabilités financières des cantons dans l'octroi des prestations LAVI pour les VTEH attribuées à un canton différent de celui du lieu d'infraction.

3.6 Délai de rétablissement et de réflexion

3.6.1 Délai de rétablissement et de réflexion pour les VTEH dans l'asile

La plus grande nouveauté dans les procédures du SEM est peut-être l'octroi d'un délai de rétablissement et de réflexion : si, après l'audition approfondie sur la TEH, le SEM estime qu'il s'agit d'une victime, la personne concernée est informée qu'elle dispose de 30 jours pour réfléchir à coopérer avec les autorités de poursuite pénale. Durant cette période, il n'y a pas d'audition sur les motifs d'asile⁹⁷ et «aucune décision de renvoi ou d'exécution de renvoi n'est prise»⁹⁸.

Comme présenté précédemment, les processus internes du SEM ne prévoient pas activement la mise en relation de la personne concernée avec un centre de consultation spécialisé. Sans l'accès à un soutien spécialisé, le délai de rétablissement et de réflexion accordé manque ainsi son objectif principal : celui de commencer le processus de réflexion et de rétablissement avant de transmettre les informations en lien avec la traite. En pratique, la victime est au contraire régulièrement interrogée sur la thématique de la TEH lors d'une audition spéciale et ce n'est qu'après cet entretien détaillé que le délai de réflexion est accordé. Cette procédure est donc diamétralement opposée au but d'un tel délai tel qu'il est prévu dans la CTEH.

3.6.2 Délai de rétablissement et de réflexion pour les VTEH sous la LEI

Pour les VTEH qui ne sont pas en procédure d'asile, et qui relèvent donc de la loi sur les étrangers-ères et l'intégration (LEI), il existe de grandes différences cantonales concernant l'octroi d'un délai de rétablissement et de réflexion, comme précédemment décrit dans le «Contexte légal en Suisse» au point 1.1.

Le soutien d'une organisation spécialisée est déterminante à ce stade de la prise en charge, car :

- Dans certains cantons, les organisations spécialisées ont développé une bonne collaboration avec les autorités, les délais de réflexion sont en principe accordés et des prolongations sont également généralement accordées si la victime n'est pas encore suffisamment stable;
- S'il existe un service spécialisé qui a un mandat officiel du canton, un VTEH a en principe accès aux prestations de soutien selon l'article 12 CTEH;
- Les organisations spécialisées s'engagent pour que le délai de réflexion soit respecté et que la victime puisse se stabiliser et se rétablir avant une audition, particulièrement si la police fait pression pour interroger la victime.

S'il n'y a pas d'organisations spécialisées ou si celle-ci n'est pas soutenue par le canton, comme dans le cas d'Antenna MayDay au Tessin, les victimes n'ont en réalité pas accès aux prestations de soutien et, à notre connaissance, presque aucun délai de réflexion n'est demandé.

3.6.3 Recommandations

- Les VTEH en procédure d'asile doivent avoir accès aux mêmes services de soutien pendant la période de rétablissement et de réflexion que les VTEH qui sont sous la LEI;
- Pendant la période de réflexion et de rétablissement, aucun questionnement ou interrogatoire de la police ne doit être effectué, et aucune donnée personnelle de la victime ne doit être transférée; à cet égard, une directive claire ainsi qu'une sensibilisation et formation est nécessaire, en particulier pour la police, les procureurs et les autorités de migration.

97 Cf. rapport du groupe de travail sur la traite des êtres humains et l'asile, page 12.

98 Cf. réponse à l'interpellation Seiler Graf 20.4146.

