

État des lieux des services de protection pour les victimes de traite en Suisse latine

et collaborations possibles

État des lieux des services de protection pour les victimes de traite en Suisse latine et collaborations possibles

Angela Oriti, janvier 2023

Publication réalisée avec le soutien de



Table des matières

1

Introduction

→ PAGE 4

1.1	
La prise en charge des victimes de traite en Suisse latine	→ 5
1.1.1	
La définition de la traite	→ 5
1.1.2	
La dimension du phénomène	→ 6
1.1.3	
Les enjeux en Suisse	→ 6
1.2	
Objectif de l'étude	→ 7
1.2.1	
Situation souhaitée	→ 7
1.2.2	
Question centrale	→ 8
1.3	
Structure de l'étude	→ 8

2

Cadre de référence de l'étude

→ PAGE 10

2.1	
Normes fédérales et cantonales en matière de lutte contre la traite	→ 11
2.2	
Mesures de détection et d'accompagnement	→ 13
2.3	
Les dispositifs de protection existants	→ 15

3

Méthodologie

→ PAGE 18

3.1	
Données statistiques et analyse documentaire	→ 19
3.2	
Le sondage et le modèle d'impact	→ 19

4

Résultats du sondage

→ PAGE 22

4.1		
La détection des cas de traite en Suisse latine	→ 23	
4.1.1		
Les chiffres	→ 23	
4.1.2		
Qualification des chiffres	→ 23	
4.1.3		
Services potentiellement en contact avec les victimes/qui effectuent la détection	→ 24	
4.1.4		
Mandat d'identification et consultations spécialisées	→ 24	
4.1.5		
Sensibilisation des partenaires	→ 25	
4.2		
L'hébergement	→ 25	
4.2.1		
Les chiffres	→ 25	
4.2.2		
La durée et le financement de l'hébergement	→ 26	
4.3		
La prise en charge	→ 27	
4.3.1		
Domaines de l'accompagnement spécialisé	→ 27	
4.3.2		
Droit de séjour	→ 27	
4.3.3		
Conventions et prestations financières	→ 28	
4.3.4		
Aide au retour	→ 28	
4.4		
Sensibilisation des institutions	→ 29	
4.5		
L'avis des cantons latins	→ 29	

5

Conclusions et pistes d'amélioration

→ PAGE 30

5.1		
Conclusions		→ 31
5.2		
Pistes d'amélioration		→ 32

6

Limites de l'étude

→ PAGE 36

7

Remerciements

→ PAGE 36

8

Bibliographie

→ PAGE 38

9

Annexes

→ PAGE 42

1

Introduction

1.1

La prise en charge des victimes de traite en Suisse latine

1.1.1

La définition de la traite

La traite d'êtres humains (TEH) est une infraction pénale et une violation des droits de l'homme. Elle est définie à l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale¹ organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants. Au niveau européen la définition de traite est contenue à l'art. 4 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite (Convention TEH). → ENCADRÉ 1

ENCADRÉ 1

Définition de la traite selon la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite (Convention TEH)

- a L'expression «traite des êtres humains» désigne le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes;
- b Le consentement d'une victime de la «traite d'êtres humains» à l'exploitation envisagée, telle qu'énoncée à l'alinéa (a) du présent article, est indifférent lorsque l'un quelconque des moyens énoncés à l'alinéa (a) a été utilisé;
- c Le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil d'un enfant aux fins d'exploitation sont considérés comme une «traite des êtres humains» même s'ils ne font appel à aucun des moyens énoncés à l'alinéa (a) du présent article;

L'alinéa a) montre que la traite d'êtres humains se définit par trois éléments qui doivent être présents reliés les uns aux autres :

- **Acte**: ce qui est fait.
- **Moyen**: comment l'acte est fait (quelle forme de contrôle est exercée sur la personne).
- **Fin**: pourquoi l'acte est fait (à quelle forme d'exploitation la personne est soumise).

FIGURE 1

Les trois éléments de la traite d'êtres humains		
Action	Moyen	But
– Recrutement – Transport – Transfert – Hébergement – Accueil de personnes – Échange ou transfert de contrôle sur ces personnes	– Menace – Recours à la force – Autres formes de contrainte – Enlèvement – Fraude – Tromperie – Abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité – Offre ou acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre.	– Exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle – Travail ou services forcés, y compris la mendicité – Esclavage ou pratiques analogues à l'esclavage – Servitude – Exploitation d'activités illicites – Prélèvement d'organes

¹Ce texte est également appelé, avec le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer (2000), « Protocole de Palerme ». Voir également: ONUDC, 2018a.

1.1.2 La dimension du phénomène

La traite des êtres humains est un phénomène par essence caché², par conséquent les données statistiques, autant à l'échelle internationale que nationale, sont difficiles à obtenir et permettent de documenter uniquement les situations qui parviennent à connaissance des autorités, notamment dans le cadre de la poursuite pénale des auteurs de la traite. L'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) insiste sur l'« absence de données fiables à l'échelle mondiale »³. Les estimations présentées sont donc à considérer avec prudence. Selon le rapport 2020 « Global report on trafficking in persons » de l'United Nations Office on drugs and crime (UNODC)⁴, environ 25 millions de personnes dans le monde sont victimes de travail forcé et de traite des êtres humains chaque année⁵. Il s'agit de personnes contraintes de travailler sous la menace ou la coercition. Les domaines dans lesquels la TEH est exercée sont variés, notamment : exploitation sexuelle (50 %), travail forcé (38 %), activités illicites forcées (6 %), mendicité forcée (1,5 %).

On estime qu'environ 70 % des victimes sont de sexe féminin. Une victime sur 3 est mineure. Les individus ou les réseaux d'exploitation font recours à des formes de coercition peu visibles telles que la demande de paiement d'une dette, les menaces, des pressions psychologiques, la surveillance ainsi que différentes formes de chantage, y compris le chantage affectif⁶. Le phénomène de la traite des êtres humains est observé dans toutes les régions du monde. La plus forte prévalence de la traite est en Asie-Pacifique suivie de l'Europe et de l'Asie centrale puis de l'Afrique. Il faut toutefois noter que les données sont très limitées pour certaines régions du monde, ce qui rend difficile de réelles comparaisons géographiques⁷.

1.1.3 Les enjeux en Suisse

La Suisse a ratifié différentes conventions internationales relatives à la TEH, notamment la Convention du Conseil de l'Europe ratifiée en 2012 (Convention TEH). L'examen de la mise en œuvre de cette convention est supervisé par le Groupe d'experts du Conseil de l'Europe (GRETA). Depuis 2011, la Confédération a édité deux plans d'actions nationaux pour coordonner les actions en matière de lutte contre la traite⁸, un troisième plan d'action national est en cours d'élaboration par un groupe de travail réunissant plusieurs acteurs institutionnels et de la société civile⁹. Par ces plans d'action, la Confédération établit les conditions-cadres pour lutter contre la traite, mais les mesures concrètes en matière de détection, hébergement et prise en charge des victimes sont sous la responsabilité des cantons.

Si on définit une politique publique comme « l'enchaînement de décisions et d'activités prises par des acteurs avec des ressources variées pour résoudre un problème collectif¹⁰ », on constate qu'en matière de lutte contre la traite au niveau national, il existe plutôt des lignes directrices peu contraignantes pour les cantons et que la plupart de ces derniers n'ont pas encore pris position politiquement sur cette thématique. En Suisse latine, le canton de Vaud a exprimé une volonté politique claire de lutter contre ce fléau en mettant en place, en 2015, un dispositif cantonal de protection et d'accompagnement des victimes géré par

²Selon le rapport du conseiller national Mathias Reynard, « La traite des êtres humains dans l'espace francophone », 2019, ce phénomène n'est pas chiffrable car les victimes et le délit sont invisibles

³<https://ch.iom.int/fr/trafficking-fr>

⁴https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTIP_2020_15jan_web.pdf, consulté juillet 2022

⁵Le rapport de l'Organisation internationale des migrations (OIM), Walk Free et l'International Labour Organization (ILO), « Global estimates of Modern Slavery » 2022, estime à 50 millions les personnes victimes de travail et de mariages forcés en 2021, <https://www.iom.int/news/50-million-people-worldwide-modern-slavery>, consulté octobre 2022

⁶United Nations Office on drugs and crime (UNODC), « Global report on trafficking in person 2020 », Undoc research

⁷United Nations Office on drugs and crime (UNODC), « Global report on trafficking in person 2020 », Undoc research

⁸<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-85419.html> - consulté juillet 2022

⁹Motion 22.336, déposée par la Commission des affaires juridiques au Conseil des États le 28.03.2022 « Nouveau plan d'action national, amélioré, contre la traite des êtres humains », <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223369>, consulté août 2022

¹⁰Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, « Analyse et pilotage des politiques publiques », Presses de l'Université du Québec

¹¹Communiqué de presse « Le nombre de victimes de traite et d'exploitation détectées et suivies a fortement augmenté entre 2015 et 2022 », État de Vaud, janvier 2022

¹²Le FIZ qui offre des prestations pour les victimes dans 8 cantons alémanique, le CSP-Genève et la Fondation au Cœur des Grottes dans le Canton de Genève, l'association Antenna May Day au Tessin, la consultation spécialisée TEH gérée par la FAS à Neuchâtel

¹³Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard « Analyse et pilotage des politiques publiques », Presses de l'Université du Québec

¹⁴Il s'agit de la position exprimée par des représentants de plusieurs cantons latins lors de séances de Tables Rondes cantonales et des réunions nationales des représentants des tables rondes cantonales

¹⁵Ces deux constats sont basés sur l'expérience de l'association ASTRÉE depuis sa création, voir aussi les rapports d'activités de l'association (<https://www.astree.ch/documents-a-telecharger/>) et l'ouvrage édité pour les 5 ans d'ASTRÉE, association ASTRÉE, « Ensemble contre la traite des êtres humains », 2021

l'association ASTRÉE et financé quasi entièrement par l'État¹¹. Des structures d'accompagnement spécialisées pour les victimes de traite existent dans d'autres cantons¹² mais leur action n'est que partiellement intégrée dans une politique cantonale de lutte contre la TEH. La mise en œuvre par les cantons des mesures indiquées par la Confédération est actuellement très diversifiée. En Suisse latine notamment, dans plusieurs cantons, il n'existe aucun service spécialisé proposant des activités orientées vers la détection des victimes et offrant un hébergement ainsi qu'une prise en charge spécialisés. Malgré le fait que le développement de politiques publiques à des vitesses variables est 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. Le premier élément constitutif d'une politique publique étant la reconnaissance de la problématique à résoudre¹³, plusieurs cantons semblent être dans une forme de « déni », car ils estiment que des mesures de protection spécifiques ne seraient pas nécessaires en l'absence de cas avérés¹⁴. A contrario, l'expérience de terrain montre que sans la mise en place d'actions visant la détection et l'accompagnement des personnes victimes de traite les cas peuvent difficilement émerger. On peut ainsi représenter l'enchaînement « idéal » des actions politiques permettant une prise en compte de la problématique et la définition de mesures de lutte efficaces.

FIGURE 2

Enchaînement idéal des politiques publiques en matière de TEH



1.2 Objectif de l'étude

1.2.1 Situation souhaitée

La Suisse s'est engagée à assurer la protection des personnes victimes de traite par la signature de différentes Conventions internationales en la matière. Depuis, des politiques publiques ont été mises en place pour répondre à cette problématique au niveau national et cantonal. Cependant ces politiques sont encore partielles et quasi absentes dans certaines régions.

En Suisse alémanique, l'organisation FIZ a défini des accords de partenariats avec plusieurs cantons. En Suisse latine, seulement 2 cantons (Genève, Vaud) disposent de structures offrant des prestations spécialisées pour les victimes de traite. 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 traite. En résumé, ces expériences montrent que :

- 1 En l'absence d'actions spécifiques, les cas ne sont pas détectés
- 2 Il existe un lien direct entre la protection des victimes et la possibilité de poursuivre efficacement les auteurs de traite¹⁵

Au vu de ces constatations, il est indispensable de comprendre de manière détaillée le mécanisme de protection des victimes mis en place par les cantons latins dans le domaine de la lutte contre la traite afin d'**envisager un renforcement des offres de détection et d'accompagnement existants et d'identifier un modèle possible de coopération entre les cantons latins.**

1.2.2

Question centrale

La présente étude vise à établir un état des lieux des services existants pour la détection, l'hébergement et l'accompagnement des victimes de la TEH dans les cantons latins, à savoir: Vaud, Genève, Neuchâtel, Jura, Jura bernois, Tessin, Valais et Fribourg.

Sur la base de cet état des lieux et compte tenu du troisième plan d'action national, l'objectif est d'indiquer aux cantons concernés des pistes de solution pour le développement de mesures de protection spécifiques pour les victimes de la traite. Dans ce cadre et dans une perspective d'optimisation des ressources publiques, des collaborations avec les dispositifs existants peuvent être envisagées, en indiquant éventuellement de quelle manière ces dispositifs pourraient contribuer et accompagner ce processus de développement.

ENCADRÉ 2

Objectifs

Objectif général

- Établir un état des lieux des services existants en matière de protection des victimes TEH

Objectifs spécifiques

- Identifier des pistes de solution pour le développement des mesures existantes
- Identifier des synergies possibles avec les dispositifs de protection romands

1.3

Structure de l'étude

Dans la **partie introductive** de cette étude, il sera présenté un aperçu général de la problématique de la traite des êtres humains, sa définition, les estimations sur la dimension du phénomène au niveau mondial, puis les enjeux en Suisse en lien avec les politiques définies au niveau national et cantonal. La problématique identifiée concerne les mesures de protection pour les victimes de traite mises en place par les cantons latins.

Les politiques publiques en matière de lutte contre la traite sont analysées, dans le **deuxième chapitre**, sur la base des lois existantes, des mesures concrètes mises en place par les acteurs cantonaux et nationaux et des ressources engagées par ces acteurs. Des dispositifs de protection seront ainsi décrits permettant, par la suite, une comparaison des résultats de l'étude avec ces expériences.

Dans la **troisième partie** du présent document sera précisée la démarche méthodologique. Cette démarche inclut une analyse des documents et rapports existants, des sources normatives et des données officielles, ainsi que des chiffres fournis par les organisations qui œuvrent pour la protection des victimes en Suisse. De plus, un sondage a été conçu et distribué aux Président.es des tables rondes cantonales des cantons latins. Ce sondage vise à établir un état des lieux des prestations existantes en faveur des victimes de la traite. Les résultats seront analysés sur la base d'un modèle d'impact issu des bonnes pratiques identifiées.

Les résultats du sondage permettront de définir, dans la **quatrième partie**, des recommandations à l'intention des cantons latins. Dans le cadre de ces recommandations, nous formulerons des hypothèses concernant les synergies possibles avec les dispositifs de protection existants et les actions concrètes que ces dispositifs pourraient mettre en place pour contribuer au développement des politiques cantonales de lutte contre la traite.

2

Cadre de référence de l'étude

2.1

Normes fédérales et cantonales en matière de lutte contre la traite

Afin d'analyser les politiques publiques en matière de traite et plus précisément, comprendre si une politique globale existe en la matière et quel est son niveau d'efficacité, il est important de commencer par l'analyse des bases légales. En effet, lorsque on évoque la notion de politique publique « on parle d'un grand nombre d'activités législatives et administratives visant la résolution de problèmes réels¹⁶ ».

En Suisse, l'**art. 182 du Code pénal**¹⁷ entré en vigueur en 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 ». La définition de la traite contenue dans le droit pénal est moins précise et plus restrictive de la définition internationale contenue à l'art. 4 de la Convention du Conseil de l'Europe. Ce décalage complique visiblement la reconnaissance de cette infraction par les tribunaux et explique, en partie, le nombre assez faible de condamnations et une certaine difficulté pour les victimes à se voir reconnaître leurs droits dans le cadre des procédures pénales engagées contre les auteurs. De manière plus générale et comme il est décrit dans l'étude de l'Université de Neuchâtel sur la traite à des fins d'exploitation du travail paru en 2016¹⁸, « les critères qui pourraient donner lieu à une condamnation pour traite d'êtres humains (art. 182 du Code pénal suisse, CP) ou pour usure (art. 157 CP) sont trop stricts, la fourniture des preuves demande beaucoup de travail et la quantité de la peine infligée en cas de condamnation est souvent si faible que l'exploitation reste rentable ».

D'autres textes législatifs concernent également cette thématique, en particulier la **Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI)**¹⁹, la Loi sur la protection extra-procédurale des témoins (Ltém) et la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI). La LAVI constitue la base légale de l'aide aux victimes de la TEH et du subventionnement des ONG apportant une aide spécifique aux victimes. Dans les cantons où des dispositifs spécialisés dans la détection et la prise en charge des victimes de traite n'existent pas, les Centres LAVI, chargés de l'application de la Loi d'aide aux victimes, s'occupent d'identifier les critères de traite et de fournir une aide immédiate selon les normes LAVI. Ces dernières établissent, entre autres, la prise en charge des frais d'hébergement pour une période comprise entre 35 et 45 jours²⁰ ainsi que des frais d'avocat (avant demande d'assistance judiciaire) et des frais médicaux, y compris le soutien psychologique. Or, la détection des cas de traite demande des compétences spécialisées autant au niveau des spécificités de l'infraction de traite que des techniques d'entretien avec des personnes fortement traumatisées et confrontées à des risques importants pour leur sécurité. Concernant la prise en charge des victimes, la Convention TEH, art. 12, établit les conditions minimales de l'assistance qui doit être fournie par les États membres. Il s'agit, entre autres, de garantir « des conditions de vie susceptibles d'assurer leur subsistance, par des mesures telles qu'un hébergement convenable et sûr, une assistance psychologique et matérielle; des conseils et une assistance pour faire en sorte que leurs droits et intérêts soient présentés et pris en compte²¹ ».

¹⁶Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, « Analyse et pilotage des politiques publiques », Presses de l'Université du Québec

¹⁷Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (État le 1^{er} juin 2022), art. 182, nouvelle teneur en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2006

¹⁸SFM et Université de Neuchâtel, « Exploitation de la force du travail dans le contexte de la traite des êtres humains, état des lieux en Suisse », mars 2016

¹⁹Loi sur l'aide aux victimes, LAVI, du 23 mars 2007 (État le 1^{er} janvier 2019)

²⁰Selon l'adaptation aux recommandations de la Conférence suisse des offices de liaison de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (CSOL-LAVI) du 1^{er} janvier 2020, l'aide immédiate est portée à minimum 35 jours. Cependant les cantons peuvent limiter (ex. Tessin: 21 jours) ou prolonger ces aides (ex. Zurich: 6 mois)

²¹Art. 12 Convention TEH

La **Loi sur les étrangers et l'intégration (LEI)**²² et son ordonnance d'application (OASA) accordent aux victimes la possibilité de bénéficier d'un délai de rétablissement et de réflexion d'au moins 30 jours en vue d'une éventuelle plainte pénale contre les auteurs de l'exploitation²³. Si la victime est disposée à coopérer avec les autorités de poursuite pénale, elle peut demander une autorisation de séjour de courte durée²⁴ pour la durée de la procédure pénale. Une fois la procédure pénale terminée, le séjour peut être prolongé en présence d'un cas individuel d'une extrême gravité que la victime ait été disposée ou non à coopérer avec les autorités de poursuite pénale²⁵. La jurisprudence récente²⁶ a affirmé l'applicabilité directe en droit suisse de l'art. 14 de la Convention TEH, qui statue le droit des victimes à l'obtention d'une autorisation de séjour renouvelable lorsque: «l'autorité compétente estime que leur séjour s'avère nécessaire en raison de leur situation personnelle»; «l'autorité compétente estime que leur séjour s'avère nécessaire en raison de leur coopération avec les autorités compétentes aux fins d'une enquête ou d'une procédure pénale». La directive du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) du 1^{er} mars 2022 intègre cette jurisprudence tout en précisant les conditions liées à l'octroi de ces autorisations de séjour. Notamment concernant le permis pour «cas de rigueur», il faut étayer la «vraisemblance du statut de victime» et la nécessité du permis en raison d'une «situation de détresse personnelle», ainsi que documenter le niveau d'intégration et les éventuels obstacles au renvoi (notamment risques de «re-trafficking»).

La **Loi sur l'asile (LAsi)**²⁷ ne précise pas de conditions particulières applicables aux victimes de la traite. La traite n'est pas considérée en soit comme un motif d'asile et la qualité de victime est essentiellement prise en compte dans le cadre de l'examen, par les autorités fédérales, des «obstacles au renvoi». Malgré des améliorations importantes dans ce domaine, les victimes de traite dans l'asile bénéficient d'un délai de réflexion de maximum 30 jours, n'ont pas accès à des solutions d'hébergement ou d'accompagnement spécifiques lors qu'elles se trouvent dans les centres fédéraux et risquent de faire l'objet de décision de renvoi dans leur pays ou dans d'autres pays européens, sur la base des accords de Dublin III. Cependant, selon la jurisprudence récente²⁸, une victime de traite relevant du domaine de l'asile et qui entend coopérer avec la justice, peut faire valoir un droit à une autorisation de séjour, ce qui constitue une exception à la clause d'exclusivité prévue par l'article 14, alinéa 1 LAsi.

Au niveau cantonal, il n'existe pas de lois spécifiques qui réglementent les conditions-cadres ou les standards de protection pour les personnes victimes de traite. Dans plusieurs cas, des mesures visant la prévention des cas de traite sont mentionnés dans le Loi sur la réglementation de la prostitution, car cette dernière relève de la compétence des cantons²⁹. C'est le cas, par exemple, des cantons de Vaud³⁰, de Genève, de Fribourg et du Tessin. Sur la base de cette brève analyse des sources légales, nous pouvons faire les constats suivants:

ENCADRÉ 3

Résumé analyse sources légales

- Il existe une multitude de sources légales au niveau fédéral en matière de traite
- Ces sources touchent notamment le niveau pénal (définition de l'infraction); l'assistance aux victimes d'infractions (y inclut la traite) et la réglementation du droit de séjour pour les victimes (de nationalité étrangère)
- Au niveau cantonal, malgré la compétence directe des cantons en matière d'assistance aux victimes, il n'existe pas de lois spécifiques mais plutôt des normes et des conventions de collaboration (qui seront mentionnées dans le paragraphe 2.3.)

²²Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), du 16 décembre 2015, État le 1^{er} juin 2022

²³Art. 30, al. 1, let. e, LEI en relation avec l'art. 35 OASA

²⁴Art. 30, al. 1, let. e, LEI en relation avec l'art. 36 OASA

²⁵Art. 30, al. 1, let. B, LEI en relation avec l'art. 31 OASA

²⁶ATF 145 I 308, l'ATF 142 I 152, etc.

²⁷Loi sur l'asile (LAsi) du 26 juin 1998 (État le 1^{er} juin 2022)

²⁸Depuis l'ATF 14.02.2019 des autorisations de séjour ont été accordées aux victimes de traite qui avaient déposé plainte contre les auteurs de l'exploitation une fois la procédure d'asile terminée. Il reste à comprendre si les deux procédures (asile et demande de permis selon la LEI) pourraient être menés en parallèle

²⁹Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats 12.4162 Streiff-Feller, 13.3332 Caroni, 13.4033 Feri et 13.4045 Fehr, «Prostitution et traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle»

³⁰Le 1^{er} octobre 2019, le Grand Conseil a adopté une révision partielle de la loi du 30 mars 2004 sur l'exercice de la prostitution (LPros), qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2021

2.2

Mesures de détection et d'accompagnement

La Suisse a déjà fait l'objet de deux **cycles d'évaluation par le GRETA**³¹. Le premier a donné lieu à un rapport publié en 2015, suite auquel la Suisse a élaboré un plan d'action national contre la TEH pour la période 2017-2020. Le second cycle d'évaluation a débuté en 2018, un rapport alternatif a été soumis au GRETA en juin 2018 par un groupe d'organisations de la société civile³² et le rapport officiel du GRETA a été publié en octobre 2019. Le **plan d'action national 2017-2020** de la Confédération a fait l'objet d'une évaluation en 2021. Selon ce rapport d'évaluation sur les 28 mesures prévues, 20 ont été entièrement mises en œuvre, deux partiellement et six de manière encore insuffisante. C'est pourquoi un troisième plan d'action national est en cours d'élaboration. Il se concentrera sur les principaux champs d'action et sera politiquement plus contraignant que les précédents, notamment vis-à-vis des cantons³³. Cependant, pour l'instant aucun financement direct a été défini pour la mise en place des actions prévues. Au niveau national, la TEH est traitée par le Service de lutte contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SETT), rattaché depuis 2018 à la Division prévention policière nationale de la criminalité de Fedpol³⁴. Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) s'occupent aussi de cette thématique.

Compte tenu du système politique helvétique de type fédéraliste³⁵, un grand nombre de compétences reviennent aux cantons, notamment en ce qui concerne les mesures contre la traite, la mise en œuvre de dispositifs de lutte contre ce phénomène et la protection des victimes.

La coordination de la lutte contre la traite est organisée au niveau cantonal sous la forme de tables rondes spécifiques et réunissant différents acteurs concernés par la TEH, notamment la police, la magistrature, le service des migrations, le centre LAVI, le service de l'emploi, le SETT, la mission latine, des ONG. Parfois le service de protection des mineurs, les syndicats et le bureau d'aide au retour sont également présents. La composition et la fréquence des réunions varient d'un canton à l'autre. D'après le rapport GRETA 2019, 18 des 26 cantons suisses ont mis en place de telles tables rondes³⁶. Il est important de constater qu'en l'absence d'actions spécifiques visant la protection des victimes, ces processus risquent de rester théoriques. La **Mission pour les cantons de Suisse latine**³⁷ dans le domaine de la TEH a été créée en 2014 par le Groupement des services de l'action et d'aide sociales des cantons romands, de Berne et du Tessin. La mission principale est d'assurer, en lien étroit avec les acteurs concernés dans les cantons, la coordination dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains, faisant ainsi office d'organe de référence TEH pour la Suisse latine.

³¹Site internet du GRETA pour la Suisse : <https://www.humanrights.ch/fr/pfi/jurisprudence-et-recommandations/conventions-europennes-application/traite-des-tres-humains/>, consulté juillet 2022

³²FIZ, Advocacy and support for migrant women and victims of trafficking in collaboration with Antenna MayDay, Amnesty International, ASTRÉE, CSP Genève, NGO Coalition Post Beijing Switzerland, Protection de l'enfance Suisse, Swiss Refugee Council et Terre des Femmes Suisse "GRETA Alternative report", 2019. https://www.fizinfo.ch/images/content/Downloads_DE/Publikationen/Monitoring/2018_GRETA_alternative_report.pdf, consulté juillet 2022

³³<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-85419.html>, consulté juillet 2022

³⁴Sur la base de l'ordonnance sur les mesures de prévention des infractions liées à la traite des êtres humains du 23 octobre 2013, État le 1^{er} janvier 2014, la Confédération contribue, via FEDPOL, au financement, d'actions de prévention contre la traite

³⁵Sur les possibilités d'imaginer des collaborations fonctionnelles à géométrie variable entre les entités étatiques (confédérations/cantons) et privés (avec un périmètre d'action qui s'adapte aux tâches) voir Ladner, Andreas « La gouvernance – La solution pour une réorganisation territoriale de la Suisse »?, 2013 dans : Vodoz, Luc, Laurent Thévoz et Prisca Faure (eds). Les horizons de la gouvernance territoriale. Lausanne

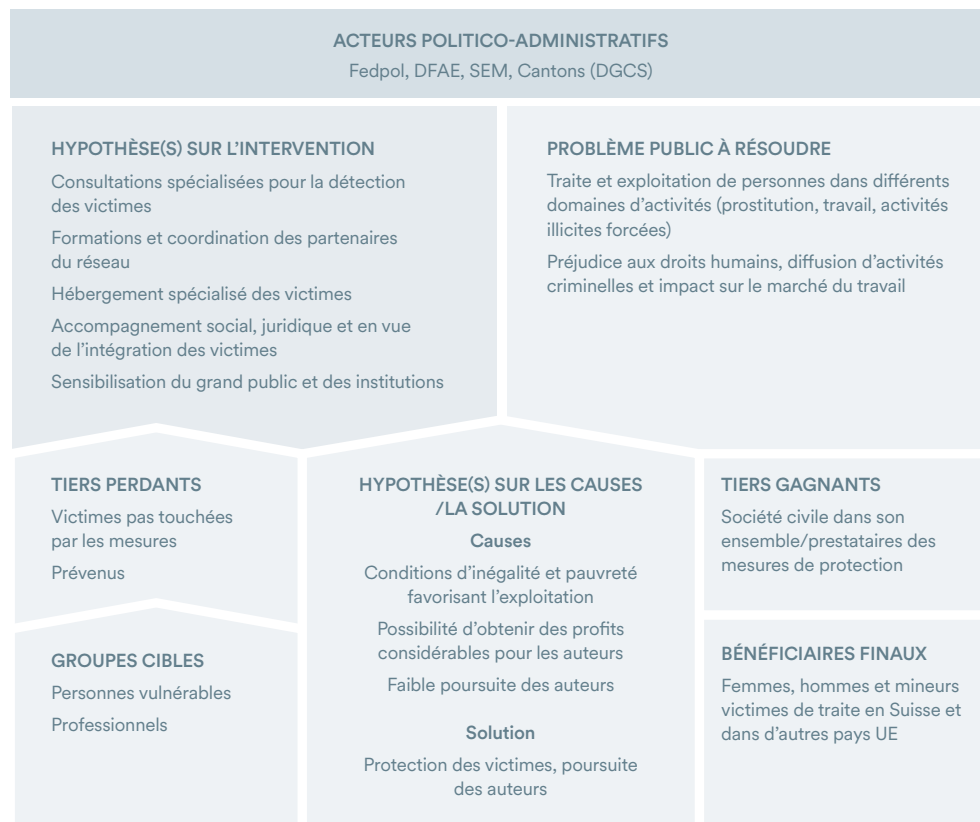
³⁶Secrétariat de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, (GRETA et Comité des Parties), « Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Suisse, deuxième cycle d'évaluation », Conseil de l'Europe F-67075 Strasbourg Cedex France, 2019, trafficking@coe.int, www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking, consulté juillet 2022

³⁷Cette mission est gérée par une chargée de mission, Madame Karine Gobetti

Dans plusieurs cantons des organisations spécialisées offrent des prestations de détection et accompagnement pour les victimes de traite. Dans certains cas ces prestations font l'objet de normes ou d'accords de collaboration et/ou de financement avec les cantons ou d'autres institutions locales. En l'absence de dispositifs spécialisés dans la plupart des cantons, ces sont les centres LAVI qui identifient les victimes de traite et les soutiennent sur la base des normes LAVI. Nous pouvons ainsi représenter le « jeu » des acteurs qui œuvrent dans cette thématique à l'aide du triangle suivant → FIGURE 3

FIGURE 3

Triangle des acteurs



Définition du problème public à résoudre : lutter contre la traite des êtres humains afin de garantir le respect des droits des victimes, limiter la diffusion de ce phénomène criminel ainsi que l'impact d'une forme de concurrence déloyale sur le marché du travail.

Hypothèse causale : il existe des conditions d'inégalité à l'échelle mondiale qui favorisent l'exploitation de personnes qui se trouvent en conditions de vulnérabilité. Les individus ou les réseaux qui se livrent à la traite des êtres humains en tirent des avantages financiers considérables et les faibles possibilités de poursuite contribuent au développement de ces activités illégales.

Autorités politico-administratives : les politiques en matière de traite concernent le niveau fédéral en impliquant des acteurs tels que Fedpol, la DFAE et le SEM et le niveau cantonal par la responsabilité directe des cantons (départements de l'action sociale et des tables rondes cantonales) dans la protection des victimes.

Tiers gagnants : la société dans son ensemble est une bénéficiaire indirecte d'une politique visant la réduction d'une activité criminelle. Les organisations d'aide peuvent également être considérées comme des bénéficiaires indirectes mais leurs principes éthiques internes ainsi que les exigences liées à la contractualisation de leurs services permettent de garantir une approche orientée-solution.

Bénéficiaires finaux : Il s'agit des victimes de traite, femmes, hommes et enfants qui voient leurs droits reconnus et respectés.

Groupes cibles de la politique : pour atteindre les objectifs de poursuite des auteurs et de protection des victimes, les politiques de lutte contre la traite doivent viser les bénéficiaires potentielles (notamment personnes en condition de vulnérabilité) et les professionnels du réseau susceptibles de leur venir en aide et de les orienter vers les organisations spécialisées.

Tiers perdants : dans les cantons qui n'ont pas mis en place des politiques de protection des victimes, ces dernières ont peu de chance d'être identifiées et d'avoir accès aux droits prévus par la loi.

Hypothèse d'intervention : dans ce contexte, une intervention efficace doit porter autant sur les auteurs en renforçant le travail d'enquête et la poursuite pénale, que sur les victimes par des mesures de protection permettant, entre autres, leur collaboration avec les autorités de la chaîne pénale.

Concrètement des mesures de lutte contre la traite - incluant des actions de prévention, de sensibilisation des institutions et des professionnels de terrain ainsi que des actions de détection et d'accompagnement des victimes - ont été mises en place dans les cantons de Vaud, de Genève, de Zurich (avec accords de collaboration avec plusieurs cantons allemands). Dans d'autres cantons, il existe des actions partielles, essentiellement portées par les Tables rondes cantonales et les centres LAVI.

2.3 Les dispositifs de protection existants

En Suisse, plusieurs organisations de la société civile luttent contre la TEH. Quatre d'entre elles, qui proposent un conseil et un soutien aux victimes de traite, sont regroupées au sein d'une plateforme nationale, la « Plateforme suisse contre la traite des êtres humains »³⁸. Il s'agit des structures associatives suivantes :

- Association ASTRÉE : l'association gère depuis 2015 le dispositif cantonal (VD) de lutte contre la traite et son action s'articule autour de quatre axes : la détection, l'hébergement, l'accompagnement des victimes et la sensibilisation des institutions des partenaires du réseau ;
- Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) : ce centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes est actif en Suisse allemande depuis le milieu des années 1980 ;
- Centre social protestant (CSP Genève) : cette association soutient des personnes en situation de vie précaire, et a mis en place en 2014 un secteur d'assistance spécifique aux victimes de TEH ;
- Antenna MayDay : cette association fondée en 1996 est active au Tessin pour les personnes migrantes et les victimes de traite.

En plus de ces associations, notons encore l'existence en Suisse des acteurs suivants :

- Fondation Au Cœur des Grottes : fondation active à Genève dans le soutien aux femmes victimes de violence et de TEH ;
- Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale FAS : organisation de soutien aux personnes victimes d'infraction et de TEH. Consultation spécialisée TEH à Neuchâtel ;

³⁸Site web de la Plateforme suisse contre la traite des êtres humains, <https://plateforme-traite.ch/>

- Solidarité femmes Fribourg: l'association s'engage contre toute sorte de violence faite aux femmes et dispose d'une maison d'accueil pour les femmes et leurs enfants ayant besoin de sécurité;
- Fortis: hébergement pour femmes, hommes et mineurs victimes de traite. Fortis travaille principalement avec les Polices cantonales;
- ACT212: centre national de conseil et de formation sur la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle basé à Berne.

La Fondation au Cœur des Grottes héberge des victimes féminines de violences domestiques et des victimes de traite ainsi que leur(s) enfant(s) et leur assure un suivi social, psychologique et administratif en coordination avec les assistants sociaux d'autres institutions. Cependant l'accompagnement juridique et administratif de ces personnes est réalisé par le CSP-Genève.

Dans le canton de Neuchâtel un projet pilote pour la détection des cas de traite a vu le jour en 2020. Cette consultation spécialisée, gérée par la FAS, permet la détection des cas de traite orientés par les partenaires du réseau. À l'heure actuelle, il n'y a pas la possibilité de proposer aux personnes détectées victimes un hébergement et un accompagnement spécialisé au-delà des conditions de prise en charge LAVI.

ACT 212 gère une ligne téléphonique pour l'identification des victimes potentielles et les redirige vers les services cantonaux compétentes. De plus elle organise des conférences/actions de sensibilisation à l'échelle nationale. Il s'agit donc essentiellement d'actions de prévention et d'information et non pas d'une intervention directe sur le terrain auprès des victimes de traite.

Il existe des différences de fonctionnement importantes entre les organisations faisant partie de la Plateforme traite, mais elles adoptent cependant toutes une approche orientée au respect des droits de l'homme et du libre choix de la victime. De plus, les quatre organisations réalisent des activités de formation des partenaires du réseau, de détection et d'accompagnement des victimes selon les modalités définies dans les cantons de référence. La Plateforme traite documente aussi les cas détectés par les organisations membres. Il ne s'agit pas d'estimations mais de personnes réellement rencontrées lors des entretiens de détection et des activités de suivi. En 2021, les quatre ONG de la Plateforme suisse contre la traite des êtres humains ont pris en charge 492 victimes de traite, dont 207 personnes qui sont nouvellement identifiées comme victimes. La plupart des personnes ont été exploitées dans les cantons de Zurich, Genève, Vaud, Soleure et Berne. 40 % des victimes étaient originaires de pays africains, 30 % d'Europe, 17 % de pays asiatiques et 12 % de pays d'Amérique latine. Au total, elles venaient de 55 pays différents³⁹. Le travail réalisé par les organisations de la Plateforme traite a aussi permis d'éditer des recommandations communes⁴⁰ pour améliorer la protection des victimes en Suisse. Ces recommandations s'adressent aux institutions nationales et cantonales actives dans la lutte contre la traite et sont basées sur les observations faites sur le terrain. Selon une étude publiée en septembre 2022⁴¹ « contrairement aux services gouvernementaux d'aide aux victimes (au sens de la LAVI), les organisations spécialisées dans l'aide aux victimes disposent d'une grande expérience et d'une vaste expertise, qu'elles transmettent à d'autres acteurs en participant à des tables rondes ou en dispensant des cours de perfectionnement ».

Parmi les 4 organisations de la Plateforme, Le FIZ et ASTRÉE offrent un accompagnement global aux victimes de traite et y incluent des solutions d'hébergement spécialisées.

³⁹Communiqué de presse de la Plateforme nationale contre la traite du 18.10.2022, <https://plateforme-traite.ch/actualites/statistiques-sur-les-victimes-de-la-traite-2021/>, consulté octobre 2022

⁴⁰Plateforme nationale contre la traite, Brochure « Le travail indigne », octobre 2021

⁴¹Johanna Probst, en collaboration avec Denise Efonayi-Mäder, Anne-Laurence Graf et Didier Ruedin « La lutte contre la traite des êtres humains dans le contexte cantonal. Facteurs de risques, nombre de cas et mesures institutionnelles », Berne, septembre 2021

⁴²Athias L., M. Macina, P. Wicht (2019). « Gouvernance », in Nils Soguel et al. (eds) *Modèle IDHEAP d'administration publique*, chapitre 8, EPFL Press, à paraître

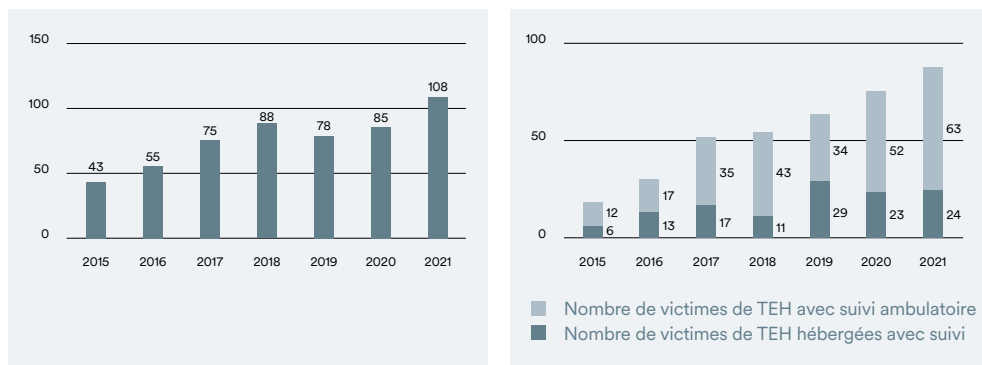
⁴³Ricarda Ettlin et Marion Beetschen Social Design, « Rapport final, Évaluation des activités de l'organisation ASTRÉE », 2021

Le FIZ est la plus ancienne organisation active en Suisse dans ce domaine et collabore avec plusieurs cantons alémaniques avec des accords de partenariats. Les financements cantonaux ne couvrant pas la totalité de leurs charges, l'organisation est aussi financée par des dons privés.

Depuis la création d'ASTRÉE, l'association a pris en charge principalement des victimes domiciliées ou dont l'infraction a eu lieu dans le canton de Vaud. Les prestations offertes aux victimes de traite venant d'autres cantons n'ont pas été facturées pour l'instant aux cantons concernés en l'absence d'accords de partenariats et de financement. Le mandat donné à ASTRÉE par l'État de Vaud se concrétise dans une forme de contractualisation qui, par des normes et des conventions de collaborations, soumet le financement à des indicateurs qualitatifs et quantitatifs. Malgré le fait que « chaque mode de gouvernance des prestations publiques présentent des avantages et des inconvénients » il est important de souligner que « en présence de complexité et d'incertitude fortes des modes de gouvernance basés sur des capacités de contrôles et d'adaptation accrues sont à privilégier⁴² ». Un partenariat défini avec une organisation privée à but non lucratif, dans ce domaine, peut permettre d'ancrer le respect de la mission publique à des standards de qualité. Sur la base de ces standards, une évaluation du dispositif a été réalisée en 2020-2021 par une entreprise externe, Social Design. L'évaluation a été conduite sur la base des données récoltées par l'association et d'entretiens réalisés avec le personnel et les partenaires clés. Selon les deux graphiques ci-dessous, le nombre de bénéficiaires qui se sont adressés à l'association a considérablement augmenté au fil des années; parmi les victimes une partie a bénéficié d'un hébergement spécialisé et d'autres ont été suivies en ambulatoire
→ GRAPHIQUES 1 ET 2. À noter que les cas détectés dans le canton de Vaud avant la création d'ASTRÉE étaient quasi inexistantes et que, malgré cela, l'État (DGCS) a décidé de mettre en place un dispositif d'aide aux victimes.

GRAPHIQUES 1 ET 2

Astrée, nombre de personnes ayant consulté et nombre de victimes par type de suivi, 2015-2021



De manière générale, selon le rapport final de Social Design «La comparaison des pratiques nationales et des éléments d'information sur les pratiques internationales permet de constater qu'ASTRÉE fait figure d'exemple de bonnes pratiques en termes de prise en charge et d'hébergement des personnes victimes de TEH. Au travers de son organisation et de ses activités, cette association permet de répondre de manière générale aux besoins des victimes de TEH »⁴³.

3

Méthodologie

3.1

Données statistiques et analyse documentaire

Au-delà des cas de traite détectés par les organisations spécialisées, nous disposons des données concernant les consultations fournies par les centres LAVI et les chiffres officiels des infractions de traite des êtres humains enregistrées par les autorités de poursuite pénale. Les centres LAVI ont effectué 271 consultations en 2021, 254 en 2020, 193 en 2019 et 186 en 2018 avec des personnes victimes de traite sur l'ensemble du territoire suisse⁴⁴. La police a enregistré 71 infractions selon l'article 182 CP en 2021, 67 en 2020, 58 en 2019, 85 en 2018 et 125 en 2017. Par rapport au nombre d'infractions enregistrées, les condamnations restent plutôt rares : 13 condamnations définitives en 2021, 8 en 2020, 0 en 2019, 4 en 2018.

Au niveau de la littérature, il n'y pas beaucoup de rapports sur cette thématique permettant de comparer l'évolution des cas dans les cantons suisses. Un rapport intitulé « La lutte contre la traite des êtres humains dans le contexte cantonal » a été édité en 2022⁴⁵. L'étude tend à comparer le risque inhérent aux cantons avec les dispositifs mis en place (pour les cantons urbains : plutôt un risque d'exploitation dans l'industrie du sexe / dans les cantons agricoles : plutôt un risque d'exploitation de la force du travail). Ce rapport se réfère à des données qui datent des années de 2009 à 2018/2019 et ne tient pas compte de l'évolution de la situation depuis, grâce notamment à la mise sur pied de dispositifs spécialisés. Cependant, il souligne l'importance de coordonner tous les acteurs concernés et impliqués dans la lutte contre la traite des êtres humains et de développer les dispositifs de protection existants afin de renforcer la poursuite des auteurs. Cette analyse est concentrée sur le nombre de cas portés en justice, l'aspect des prestations fournies aux victimes et leur niveau de qualité n'étant pas analysé de manière comparative.

Nous souhaitons, dans le présent rapport, inverser cette perspective en nous basant sur l'aide concrètement apportée aux victimes dans les cantons plutôt que sur les cas déjà connus par les autorités de poursuites pénales. Autrement dit, les statistiques dont nous disposons doivent être analysées de manière critique et par moment de façon contre-intuitive, en évitant des raccourcis (peu de cas détectés = inutilité d'une politique publique)⁴⁶. Ce changement de perspective est cohérent avec le constat que des politiques de « prévention » dans ce domaine sont indispensables avant toute autre intervention.

3.2

Le sondage et le modèle d'impact

L'association ASTRÉE et la chargée de Mission pour la Suisse romande et le Tessin, Karine Gobetti, collaborent avec les institutions cantonales et nationales pour améliorer la détection et la protection des victimes de la TEH. Sur la base de leur mandat et afin de soutenir les cantons latins dans les actions de lutte contre la traite, elles souhaitent notamment connaître les mesures de protection existantes en faveur des victimes de traite. Dans ce cadre, un sondage → ANNEXE I a été conçu à l'intention des cantons de Suisse latine et les questions ont été articulées autour des 4 axes de la prise en charge, en prenant en

⁴⁴Source : Office fédéral de la statistique, art. 182 CP, 2018-2021

⁴⁵Johanna Probst, en collaboration avec Denise Efonyi-Mäder, Anne-Laurence Graf et Didier Ruedin, « La lutte contre la traite des êtres humains dans le contexte cantonal. Facteurs de risques, nombre de cas et mesures institutionnelles », Berne, septembre 2022

⁴⁶Sur le concept de se méfier de l'intuition en statistique, Daniel Kahneman, « La loi des petits nombres », in D., Système 1, système 2, les deux vitesses de la pensée, Paris, Flammarion, 2012

référence le modèle d'intervention globale d'ASTRÉE: détection, hébergement, prise en charge des victimes et sensibilisation des institutions.

ENCADRÉ 4

Résumé des questions

- **Détection:** nombre de cas détectés et explication de ce résultat, services ayant effectués la détection avec ou sans mandat officiel, services susceptibles d'orienter les victimes
- **Hébergement:** nombre de victimes hébergées et dans quelles structures (spécialisées ou pas), durée de l'hébergement, nombre de places disponibles, organisme qui finance la prestation
- **Accompagnement:** existence ou pas d'un accompagnement spécialisé, domaines de l'accompagnement, accès aux droits de séjour, durée du suivi proposée, service responsable de la prise en charge une fois l'autorisation de séjour demandée/obtenue, accès aux programmes d'aide au retour
- **Sensibilisation des institutions:** existence d'un système de récolte des données, organismes faisant partie de la table ronde (si existante), existence d'un processus pour la prise en charge des victimes, participation aux groupes de travail nationaux, etc.

À la fin du sondage, nous demandons aux responsables des services cantonaux si la protection est jugée suffisante, de quelle manière elle pourrait être développée et s'ils souhaitent poursuivre l'échange avec ASTRÉE et la Mission latine. Avant l'envoi du sondage, une note a été adressée par Mme Gobetti aux représentants du GRAS (Groupement latin des chef-fes de service de l'action sociale), afin de présenter la démarche et proposer un processus de soutien par étapes aux cantons concernés. La note a été discutée dans le cadre d'une séance du GRAS et par la suite, le sondage a été envoyé (mi-juillet 2022) aux responsables des tables rondes cantonales avec un délai de réponse (mi-septembre). Pour le canton du Jura, qui n'est pas au bénéfice d'un mécanisme de coopération, un contact direct a été établi avec la représentation jurassienne auprès du GRAS.

Un tableau Excel a été créé permettant de saisir les informations fournies par les cantons et de les comparer. Ces informations ont été analysées à l'aide du modèle d'impact suivant⁴⁷:

FIGURE 4

Modèle d'impact



Quasi tous les cantons sollicités ont répondu au sondage. Pour le Tessin nous n'avons pas obtenu de réponse officielle de la Table Ronde mais le sondage a été rempli par l'association Antenna May Day. Pour le Jura Bernois nous disposons uniquement des données de la ville de Berne.

4

Résultats du sondage

4.1

La détection des cas de traite en Suisse latine

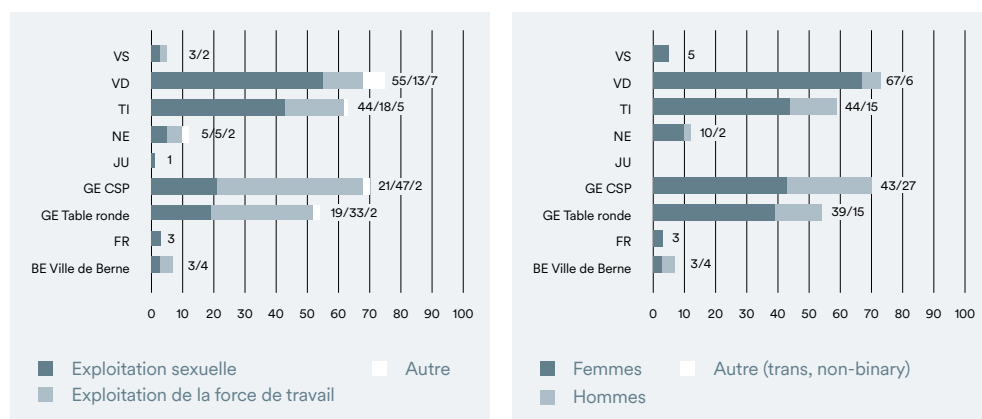
4.1.1

Les chiffres

Parmi les cantons latins, Genève et Vaud ont détecté le nombre plus important de cas de traite au cours des 3 dernières années (de 2019 à 2021)⁴⁸. Dans le canton de Vaud le nombre total de cas de traite détectés durant cette période est de 73; selon la Table Ronde de Genève les victimes identifiées sont 54 (le CSP compte pour la même période 70 victimes détectées⁴⁹). Antenna May Day a identifié 59 victimes de traite depuis 2019, mais ces chiffres ne sont pas confirmés par les autorités cantonales. De plus n'ayant pas un mandat de détection et ne pouvant pas assurer une prise en charge par la suite ces cas sont plutôt à considérer comme des situations potentielles de traite. Pour les autres cantons on constate un nombre relativement faible de cas détectés mais plus importante à Neuchâtel et en ville de Berne. Jura et Fribourg ne comptent quasi aucun cas de traite détecté. Concernant les formes de traite identifiées, la prévalence de cas de prostitution forcée est plus importante dans les cantons de Vaud et au Tessin⁵⁰ par rapport à Genève qui identifie davantage des victimes de traite à des fins d'exploitation du travail. → GRAPHIQUE 3

GRAPHIQUES 3 ET 4

Cas de traite détectés dans les cantons latins 3 dernières années, formes de traite/genre



Concernant le genre, les hommes sont plus représentés parmi les victimes de traite à Genève et en comparaison au canton de Vaud et au Tessin. → GRAPHIQUE 4 Le Canton de Fribourg précise que les cas d'exploitation de la force de travail ne sont pas chiffrables, car plusieurs services de Police sont concernés par la détection de cette forme de traite.

4.1.2

Qualification des chiffres

La ville de Berne et le canton de Vaud considèrent le nombre de cas détectés relativement important. Berne peut compter sur un service des migrations et une police active dans ce domaine ainsi que sur un partenariat avec le FIZ pour l'identification des cas de traite; le canton de Vaud dispose d'un dispositif spécialisé géré par ASTRÉE. Les cantons qui considèrent le nombre de cas détectés relativement faible (FR, TI, JU), expliquent ce résultat de

⁴⁸ Les chiffres communiqués par les cantons et analysés dans ce chapitre n'ont pas été reconstruits à la population de chaque canton d'une part afin d'indiquer le nombre de personnes réelles identifiées et suivies et d'autre part car il est difficile d'établir un dénominateur commun s'agissant d'une population essentiellement sans-papiers dont on possède que des estimations

⁴⁹ La différence entre les chiffres de la LAVI et du CSP tient aux critères spécifiques de la Loi LAVI pour la qualification de l'infraction de traite; depuis l'arrêté départemental du 18 juin 2020 relatif à la prise en charge transitoire par l'Hospice général des personnes identifiées comme victimes potentielles, il est possible d'obtenir une aide à partir du dépôt d'une demande de délai de réflexion ou de permis pour les victimes potentielles qui ne sont pas reconnues au sens de la LAVI, sauf les victimes d'infraction à l'étranger

⁵⁰ Pour le Tessin la somme des victimes répartie par genre ne correspond pas à la somme des cas par type d'exploitation car plusieurs personnes ont subi différentes formes de traite

manière différente. Le canton de Fribourg évoque la difficulté à établir un lien de confiance avec les victimes, l'identification formelle par la LAVI limitée aux cas d'infraction en Suisse ainsi que la potentielle « attractivité » de certains cantons pour les réseaux d'exploitation. Le Jura ne donne pas d'indications quant à ce résultat et l'association Antenna May Day au Tessin l'attribue à l'absence d'un service mandaté pour l'identification des cas de traite. Pour la table ronde genevoise « il n'est pas possible de qualifier ces données qui dépendent de critères utilisés par chaque institution ». Pour le canton de Neuchâtel, le résultat est qualifié comme important par le SAVI et faible par les autorités des migrations (SMIG) et de justice (MP). En effet le nombre de cas détectés a augmenté suite à la mise en place de la permanence de détection TEH et en lien avec les cas orientés par le CFA de Boudry, par contre le nombre de demandes de permis et de cas portés en justice reste encore faible en l'absence des ressources nécessaires pour cet accompagnement. Le Canton du Valais précise que « le nombre de situations étant faible et ne reflétant certainement pas la réalité du canton, le Service de l'action sociale a décidé, en début d'année 2022, de mandater une personne afin d'analyser la réalité valaisanne et déposer un projet de processus de soutien aux victimes de TEH. Ce projet sera rendu à la fin du mois d'octobre 2022 ».

4.1.3 Services potentiellement en contact avec les victimes/qui effectuent la détection

Les cas de traite détectés dans les cantons latins au cours des trois dernières années ont été notamment décelés par la Police, les associations d'aide et les foyers, les autorités migratoires, le Service de l'emploi, les centres LAVI et les syndicats. Les cantons de Vaud, Genève, Tessin et Neuchâtel indiquent une pluralité de services qui s'avèrent être en contact avec des victimes potentielles, alors que les autres cantons (FR, VS, JU notamment) citent un nombre de services plus restreint.

4.1.4 Mandat d'identification et consultations spécialisées

Le canton du Jura avoue ne pas disposer d'une structure ayant un mandat d'identification des victimes⁵¹. Le SAVI et la consultation spécialisée TEH ont ce mandat dans le canton de Neuchâtel. Parmi les autres cantons, Vaud et Berne attribuent un mandat formel pour l'identification des victimes, respectivement, à ASTRÉE et au FIZ qui gèrent des consultations spécialisées dans ce domaine. Dans le canton de Vaud, la collaboration entre le Centre LAVI et ASTRÉE est régie par un accord qui précise, entre autres, que cette dernière est l'organisation mandatée au niveau cantonal pour l'identification des victimes de traite⁵². À Genève, les victimes peuvent entrer dans le dispositif de prise en charge et d'identification par la Fondation Au Cœur des Grottes, le Centre de consultation LAVI et le Centre social protestant (CSP) qui sont les trois compétents, dans le cadre de ce mécanisme, pour identifier les victimes de traite⁵³. Fribourg différencie le système de détection pour les hommes et les enfants, qui sont détectés par le centre LAVI, et pour les femmes, qui sont détectés par l'association « Solidarité femmes ». Au Tessin le mandat d'identification est attribué à la LAVI malgré l'existence d'une organisation spécialisée telle que l'Antenna May Day. En Valais, il n'existe pas pour l'instant, d'organisation spécialisée chargée de l'identification des victimes de traite.

⁵¹Toutefois le Jura précise que « les personnes exerçant la prostitution ont plusieurs possibilités comme s'adresser à la police, au bureau de l'égalité, comme elles doivent s'annoncer systématiquement en personne auprès de la police lorsqu'elles viennent exercer la prostitution, elles sont orientées de leurs droits et savoir où aller en cas de problème »

⁵²ASTRÉE peut identifier et prendre en charge les victimes dont l'infraction a eu lieu à l'étranger

⁵³Sur la base d'un arrêt départemental (note 49), les victimes non reconnues comme telles par le Centre LAVI car n'entrant pas dans son champ de compétence, peuvent être intégrées dans le mécanisme

⁵⁴Fribourg précise que les membres de la Table Ronde sont en mesure de mener des telles actions, ce qui ne veut pas dire qu'ils donnent effectivement de formations sur cette thématique

⁵⁵Une question ciblée sur le nombre de formations données chaque année dans chaque canton aurait probablement permis de mieux préciser les différences cantonales. D'ailleurs on peut se questionner sur le contenu des formations dispensées en l'absence de constats et de situations issues de la pratique de terrain. À titre d'exemple, dans le canton de Vaud, 20 à 25 formations sont dispensées en moyenne chaque année par l'association ASTRÉE aux professionnels du réseau.

⁵⁶Ce chiffre s'explique aussi car, pour l'instant, la plupart des victimes identifiées étaient hébergées dans le CFA de Boudry

4.1.5 Sensibilisation des partenaires

Concernant la sensibilisation des partenaires à la TEH, sauf le Jura, tous les cantons affirment disposer d'un ou plusieurs services chargés de la formation dans ce domaine. Il s'agit de l'ensemble des organisations faisant partie des Tables rondes cantonales (FR⁵⁴, BE), de groupes de travail spécifiques au sein des Tables rondes (NE et GE) ou des services spécialisés présents dans les cantons : ASTRÉE, consultation TEH Neuchâtel, May Day.

ENCADRÉ 5

Constats détection

L'analyse des chiffres transmise par les cantons confirme l'hypothèse que dans les cantons où il n'existe pas de dispositifs de détection spécialisés les cas de traite sont difficilement identifiés. Seuls les cantons de Vaud et Berne attribuent à des organisations spécialisées un mandat formel d'identification des victimes, en collaboration avec les Centres LAVI. Dans les cantons n'ayant pas de dispositif de protection les centres LAVI sont chargés de l'identification des cas de traite. Des consultations spécialisées existent dans les cantons du Tessin et de Neuchâtel mais leur ressources (humaines et financières) apparaissent trop limitées et peu formalisées empêchant une identification efficace des cas de traite. Dans le canton de Genève, qui détecte un nombre important de victimes, plusieurs services, le centre LAVI, le CSP et le Cœur des Grottes, sont concernés par l'identification des cas de traite. En matière de formation des partenaires sociaux, la plupart des cantons indique des acteurs qui donnent habituellement des formations au sujet de la traite alors que d'autres cantons (JU, FR) affirment en avoir les compétences sans préciser si ces formations sont effectivement dispensées.⁵⁵

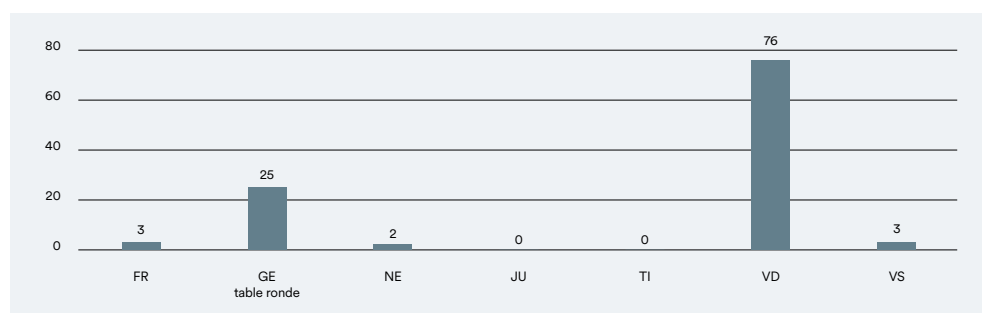
4.2 L'hébergement

4.2.1 Les chiffres

Les cantons de Vaud et Genève ont hébergé, respectivement, 76 et 25 victimes de traite au cours des trois dernières années dans le cadre des foyers d'ASTRÉE et du Cœur des Grottes. À Genève, les victimes de traite ont accès aux prestations d'aide sociale fournies par l'Hospice général (y compris l'hébergement) à partir du moment où une demande d'autorisation de séjour est déposée. S'agissant des personnes prise en charge par l'Hospice général, 1a Table ronde genevoise indique que du 1.7.2020 au 02.06.2022, 34 victimes de traite (dont 18 personnes non-reconnues victimes au sens de la LAVI - exploitation de la force de travail-, et 16 personnes reconnues victimes au sens de la LAVI) ont eu accès à des solutions d'hébergement. Dans les cantons de Neuchâtel⁵⁶ et Fribourg on dénombre un nombre extrêmement faible de victimes hébergées (2 à Neuchâtel et 3 à Fribourg) et ceci malgré le fait que Fribourg affirme disposer de solutions d'hébergement adaptées dans les foyers Fortis et Solidarité Femmes. → GRAPHIQUE 5

GRAPHIQUE 5

Victimes hébergées dans les cantons latins, 3 dernières années



La ville de Berne n'indique pas le nombre de victimes hébergées en renvoyant aux organismes qui assurent l'hébergement (le FIZ et Fortis). Le Jura, le Tessin, Neuchâtel et le Valais ne disposent pas de solutions d'hébergement sécurisées pour les victimes de traite et quasi aucune victime a pu bénéficier de solutions d'hébergement adaptées (0 cas au Tessin et dans le Jura). Dans les cantons de Neuchâtel et du Tessin, on peut observer que le nombre de victimes détectées est plus important que le nombre de victimes hébergées signe d'une certaine capacité à identifier les cas face à des solutions d'hébergement limitées ou absentes.

4.2.2 La durée et le financement de l'hébergement

Le canton de Vaud est le seul à proposer des solutions d'hébergement adaptées pour une période qui peut dépasser les 12 mois. Le canton de Genève indique une durée d'hébergement de 6 mois mais des solutions existent à plus long terme à la suite de l'octroi de l'aide sociale par l'Hospice générale. Le Cœur des Grottes peut ainsi assurer une continuité d'hébergement tout en s'appuyant sur différentes sources de financement. La ville de Berne indique également des possibilités d'hébergement à moyen terme (jusqu'à 12 mois) pour les victimes sur la base de la collaboration avec le FIZ. Les autres cantons (Tessin, Valais, Fribourg, Jura, Neuchâtel) indiquent une durée d'hébergement de maximum 45 jours via l'aide LAVI (au Tessin l'hébergement est financé pour 21 jours maximum).

Le canton de Vaud offre, via le dispositif ASTRÉE, un hébergement sécurisé pour les victimes de la traite en foyer et dans des appartements de transition. De plus, des collaborations avec des hôtels offrant des garanties de sécurités et avec des foyers partenaires permettent de répondre à toute demande avec des solutions flexibles et adaptées aux différentes situations. Le financement des 45 premiers jours est assuré par la LAVI, par la suite le canton de Vaud garantit le financement de la prise en charge jusqu'à l'obtention par la victime du revenu d'insertion (RI), ceci même lorsque l'exploitation a eu lieu en dehors de la Suisse. À partir du moment où la victime obtient une autorisation de séjour, elle peut être inscrite au Centre social d'intégration des réfugiés (CSIR) sur la base d'un accord de collaboration ad hoc et bénéficier d'un accompagnement à la recherche d'un logement indépendant et à l'intégration professionnelle. Une fois ce logement trouvé, le loyer est pris en charge via le revenu d'insertion.

Le canton de Berne peut également orienter les victimes de traite vers des solutions d'hébergement sécurisées gérées par le FIZ, le financement est assuré que durant les 6 premiers mois via la LAVI⁵⁷ et par la suite, une demande peut être adressée au Kantonal Sozialamt si la victime obtient une autorisation de séjour. À Genève le foyer au Cœur des Grottes héberge des victimes féminines de la traite mais également des victimes de violence domestique. Le financement est assuré durant la période de prise en charge LAVI et par la suite par l'Hospice général sur la base d'une demande d'autorisation de séjour (donc même dans l'attente de l'octroi du permis). Dans tous les autres cantons (TI, VS, FR, JU, NE) il n'existe pas de solutions d'hébergement sécurisées et le financement est limité à la période de prise en charge LAVI à moins que la personne n'obtienne une autorisation de séjour en remplissant ainsi les conditions pour l'accès à l'aide sociale.

⁵⁷ Selon le document de base CSOL-LAVI et de la conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), « Aide aux victimes et aide sociale, comparaison des prestations et conseils d'application pour certains domaines limitrophes », il est recommandé à titre de bonne pratique (suite à l'expérience dans plusieurs cantons alémaniques) de prolonger les prestations d'aide LAVI jusqu'à 6 mois suivant l'identification d'une victime en raison de la situation particulière des victimes de la traite (pas de logement ni d'établissement en Suisse pour bénéficier de l'aide sociale)

⁵⁸ À Genève la CAMSCO, l'Unité Santé Jeunes et l'UIMPV font également partie du dispositif cantonal de lutte contre la traite. De plus le Cœur des Grottes indique pouvoir offrir des prestations d'accompagnement global basées sur la connaissance et la prise en charge des conséquences psycho traumatiques du parcours de TEH

⁵⁹ L'aspect de l'accès aux soins pour les victimes de traite n'a pas pu être suffisamment détaillé dans le cadre de la présente étude. Il suffit ici de constater que des différences importantes existent entre les cantons en matière d'accès aux soins pour les personnes migrantes en Suisse, voir « Vulnérabilités, diversités et équité en santé de Bodenmann P, Jackson Y et Wolff H, 2022. À ce sujet aussi : <https://www.sante-sans-papiers.ch>

⁶⁰ Le canton de Genève précise que 7 nouvelles autorisations de séjour de courte durée pendant la procédure pénale (36 al. 2 ou 32 OASA) ont été délivrées en 2022 à des personnes migrantes détectées comme victime TEH et 14 autorisations de ce type ont été renouvelées (avec l'approbation du SEM).

⁶¹ Le Service de la Population du Canton de Vaud indique que 7 nouvelles autorisations de séjour ont été délivrées en 2021 aux victimes de traite (art. 36 OASA) – 5 cas étaient encore en suspens au SEM à la fin de l'année et 7 autorisations de séjour pour cas de rigueur au terme de la procédure judiciaire – 2 étaient encore en suspens au SEM ; les permis renouvelés ne sont pas inclus dans ce décompte.

ENCADRÉ 6

Constats hébergement

Dans la plupart des cantons latins les victimes de traite n'ont pas accès à des hébergements sécurisés et bénéficient uniquement des prestations prévues par la LAVI (hébergement en hôtel pour une période de 45 jours maximum). Sauf le cas de Genève où les victimes peuvent bénéficier des prestations sociales dès qu'une demande d'autorisation de séjour est déposée, le financement de l'hébergement par les services sociaux est soumis à l'octroi d'une autorisation de séjour. Le canton de Vaud garantit une continuité de financement entre la période de prise en charge LAVI et la transmission du dossier au service social compétent (le CSIR à l'occurrence). Cette approche permet de mettre au centre de l'intervention les besoins des victimes en visant leur réintégration dans le tissu social et ceci même dans le cas où l'infraction a eu lieu à l'étranger.

4.3

La prise en charge

4.3.1

Domaines de l'accompagnement spécialisé

Quasi tous les cantons (sauf le Tessin et le Valais) affirment disposer d'un accompagnement spécialisé pour les victimes de traite. Cependant, lorsqu'on les questionne sur les domaines de l'accompagnement prévu, on découvre qu'ils font référence aux centres LAVI et aux avocats qui y collaborent (FR, TI, NE, VS) pour le suivi juridique (autant au niveau administratif que de la procédure pénale) et que ce suivi ne touche pas les domaines de l'intégration sociale et professionnelle ni l'accompagnement à la recherche d'un logement indépendant (FR, TI, NE, VS, BE). Concernant le suivi médical, Genève et Vaud ont des collaborations avec les services spécialisés en vulnérabilité et migration des hôpitaux partenaires (Programme santé migrants – PMS et unité interdisciplinaire de médecine et de prévention des violences -UIMPV aux HUG à Genève⁵⁸ et Unisanté dans le canton de Vaud) alors que les autres cantons collaborent essentiellement avec des soignants travaillant dans des cabinets privés ou dans des associations partenaires (FR, TI, NE, BE)⁵⁹.

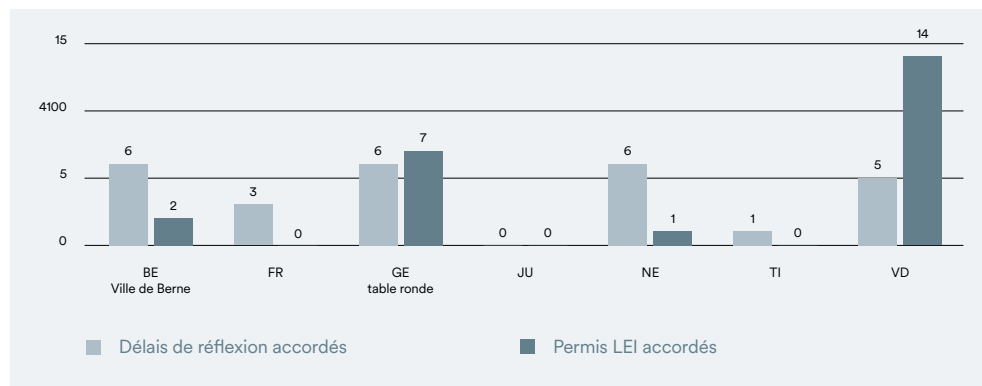
4.3.2

Droit de séjour

L'accès des victimes au droit de séjour tel que prévu dans la Convention TEH (art. 14) varie sensiblement d'un canton à l'autre. Le Jura, le Valais et le Tessin indiquent qu'aucun délai de réflexion et de rétablissement et aucune autorisation de séjour n'ont été accordés à des potentielles victimes de traite en 2021. Les délais de réflexion octroyés sont quasi équivalents à Berne, à Genève, à Neuchâtel et dans le canton de Vaud, alors que les permis accordés sur la base de la LEI sont nettement plus nombreux à Genève⁶⁰ et dans le canton de Vaud⁶¹ et quasi inexistants dans les autres cantons. Au Tessin, l'association Antenna May Day précise qu'un seul délai de réflexion a été délivré à une personne reconnue victime de traite depuis 2016.

GRAPHIQUE 6

Délais de réflexion et demandes de permis accordés aux victimes dans les cantons latins en 2021



La ville de Berne et les cantons de Vaud et de Genève affirment que les délais de réflexion peuvent être accordés pour 3 mois renouvelables alors que tous les autres cantons accordent des délais de réflexion d'un 1 mois renouvelable.

4.3.3 Conventions et prestations financières

Des conventions de collaboration avec les prestataires des services d'accompagnement existent pour la ville de Berne et dans les cantons de Genève et Vaud. Ce dernier a défini des normes précisant les activités d'accompagnement et les prestations financières fournis par ASTRÉE ainsi que les indicateurs de résultat de ces actions. Fribourg affirme également disposer de telles conventions mais sans en préciser la nature. Dans les autres cantons (TI, NE, VS, JU⁶²), les éventuelles prestations en faveur des victimes ne sont pas réglementées car elles se limitent aux aides LAVI⁶³. L'octroi d'un permis étant une condition pour l'accès aux prestations sociales dans tous les cantons (à l'exception de Genève⁶⁴), les victimes de traite ont peu de chance de toucher ces prestations compte tenu de la difficulté à déposer et encore plus à obtenir un permis dans les délais de prise en charge LAVI et en l'absence d'un accompagnement spécialisé. Cette difficulté est d'ailleurs confirmée par le nombre faible de permis accordés dans les cantons n'ayant pas de dispositif d'accompagnement spécialisé. De plus les cantons interpellés à l'exception de Genève, Vaud et du Valais, n'indiquent pas la nature des prestations financières qui peuvent être accordées aux victimes de traite.

4.3.4 Aide au retour

Malgré le fait que tous les cantons, à l'exception du Jura, déclarent collaborer avec les programmes d'aide au retour pour les victimes de traite, aucun retour assisté n'a été enregistré à Neuchâtel et à Fribourg, alors que les autres cantons indiquent quelques situations ayant bénéficié de ce programme au cours des 3 dernières années (6 à Genève, 5 au Tessin, 4 dans le canton de Vaud, 2 en ville de Berne et 2 en Valais).

ENCADRÉ 7

Constats prise en charge

Dans les cantons ne disposant pas d'une prise en charge spécialisée les prestations d'accompagnement restent limitées en termes de domaines et de durée, aux prestations LAVI. L'obtention de prestations financières et d'un accompagnement social à long terme étant subordonnée à l'obtention ou à l'introduction d'une demande de permis (GE), dans la plupart des cantons, les victimes ne bénéficient pas d'une prise en charge adaptée après la période LAVI. Même lorsqu'un dispositif spécialisé existe, l'objectif d'intégration semble difficile à atteindre compte tenu des contraintes liées à l'accès à l'aide sociale et des incertitudes quant à l'octroi d'une autorisation de séjour (notamment en l'absence de plainte pénale et si infraction à l'étranger)⁶⁵.

⁶² Le canton du Jura indique un « ? » en correspondance des questions relatives au délais de réflexion et aux prestations financières après la période LAVI car probablement ces dispositions ne sont pas connues ou appliquées

⁶³ Les prestations sont octroyées en premier lieu sous forme d'une aide immédiate. Si nécessaire, une aide à plus long terme peut être fournie jusqu'à ce que l'état de santé soit stabilisé et jusqu'à ce que les autres conséquences de l'infraction soient surmontées ou compensées

⁶⁴ Concernant les prestations financières, GE précise que si les personnes concernées sont au bénéfice d'une autorisation de séjour, elles sont prises en charge selon le barème ordinaire (art. 2 ss RIASI). Si elles sont dans l'attente d'une autorisation de séjour (même durant le délai de réflexion), l'aide intervient selon le barème II (art. 19 RIASI) dont le cadre est plus limité que pour le barème ordinaire

⁶⁵ À Berne la poursuite de la prise en charge n'est pas garantie après 6 mois. Pour le canton de Genève, le fait que le financement des prestations d'aide soit lié à la présentation d'une demande de permis/délais de réflexion,

peut induire une pression sur les organisations chargées de l'identification et une accélération du processus de détection et d'évaluation des possibilités de régularisation

⁶⁶ À travers la statistique policière de la criminalité (SPC), les cantons communiquent à l'OFS des données sur les différentes infractions. Une infraction, liée à la traite humaine (182 CP), est enregistrée dans la SPC lorsque le corps de police établit un rapport et transmet le cas au Ministère public. Dans le cas contraire, elle ne constitue qu'un soupçon non confirmé et le cas n'est pas saisi dans la SPC. Cependant, cette statistique ne couvre que les infractions survenues en Suisse. Cependant, et dès lors que le dispositif de prise en charge et d'identification des victimes dans le canton de Genève compte trois portes d'entrée pour les victimes de la traite humaine, le Département de la sécurité, de la population et de la santé (DSPS) a mis sur pied, en collaboration avec les trois structures concernées, un outil statistique interne visant à comptabiliser, en évitant les doublons, tous les cas potentiels de traite humaine pris en charge par ces acteurs. Cet outil ambitionne de servir d'outil de veille sur les tendances de la traite humaine au niveau genevois

⁶⁷ Dans quasi tous les cantons on retrouve: le Service de la Population, la brigade spécialisée de la Police, le Service de L'Emploi, les associations spécialisées lorsqu'elles existent, les centres LAVI, Fedpol et la Chargée de Mission latine, plus rarement le service de protection de la jeunesse, le bureau d'aide au retour (VD) et les syndicats (Genève)

⁶⁸ Il s'agit notamment de concilier le processus de conduite Competo (directive SEM d'octobre 2013) qui attribue prioritairement la compétence pour la délivrance des autorisations de séjour au canton du lieu d'infraction avec les normes cantonales sur l'aide sociale qui relient l'accès aux prestations sociales au lieu de domicile. À l'heure actuelle l'hébergement d'une victime dans un canton différent de celui où l'infraction a été commise (par ex. pour des raisons de sécurité) pose en effet des difficultés en termes d'accès au droit de séjour et aux prestations sociales. Le problème pourrait être résolu par un accord entre les cantons concernés sur la prise en charge de la victime.

4.4

Sensibilisation des institutions

Aucun système de documentation des cas de traite n'a été mis en place au Jura et au Tessin ; à Genève⁶⁶ et en Valais, les cas de traite à l'étranger ne sont pas répertoriés. Tous les cantons latins disposent d'une table ronde cantonale sur la traite à l'exception du Jura. Ces tables rondes sont composées de différents services étatiques et non-étatiques⁶⁷. Plusieurs tables rondes ont élaboré des processus formalisés pour la détection et la prise en charge des victimes (sauf TI, JU et VS) et participent avec leurs représentants aux séances et groupes de travail sur la thématique au niveau national (à l'exception du JU et du VS).

ENCADRÉ 8

Constats sensibilisation des institutions

Parmi les cantons latins, le Jura ne dispose pas d'une table ronde sur la traite et ceci malgré les recommandations du GRETA sur la nécessité de mettre en place ces mécanismes de coordination dans tous les cantons. Lorsqu'un dispositif de protection existe, les tables rondes se réunissent plus fréquemment et peuvent discuter sur la base des situations concrètes rencontrées, dans ces cas les représentants des organismes spécialisés peuvent être amenés à siéger dans les groupes de travail au niveau national permettant de partager les constats issus de la pratique de terrain.

4.5

L'avis des cantons latins

La plupart des cantons considèrent la protection offerte aux victimes partiellement adéquate, le Valais et le Tessin estiment, respectivement, que leur prise en charge est totalement ou partiellement insuffisante. Le Jura indique que son offre n'est ni adéquate ni insuffisante. Les cantons n'ayant pas de dispositifs spécialisés (VS, TI, NE, FR) avouent que tous les domaines de la prise en charge (détection, hébergement, suivi, sensibilisation) nécessiteraient un renforcement ; pour le Jura, il suffirait de renforcer la détection des potentielles victimes. Parmi les autres cantons, Berne estime que tous les domaines à l'exception de la détection mériteraient d'être développés et devraient bénéficier de ressources adéquates ; pour Genève, il s'agit notamment d'améliorer les prestations d'hébergement et prise en charge alors que Vaud entend poursuivre le renforcement progressif du dispositif mis en place dans ses 4 axes d'intervention et notamment au niveau de la capacité d'hébergement.

Afin de pouvoir définir des pistes d'améliorations nous avons proposé aux cantons d'indiquer des actions spécifiques à développer telles que des études d'évaluation, des collaborations avec d'autres cantons, la mise en place de permanences de consultations spécialisées, des actions de sensibilisations des professionnels et du grand public, ou des solutions d'hébergement spécifiques. Les cantons qui ont une offre d'accompagnement limitée, indiquent tous un intérêt pour des actions de formation, Fribourg souhaite aussi renforcer les collaborations intercantionales et l'offre d'hébergement. Le Tessin (Antenna May Day), Neuchâtel et le Valais reconnaissent la pertinence de chacune de ces actions à l'exception de celles déjà mises en place (permanence de consultation pour Neuchâtel et l'étude des besoins pour le Valais). Genève et Vaud sont également intéressés à la mise en place de partenariats cantonaux, dans les limites imposées par le cadre légal⁶⁸ et Berne considère important de renforcer les actions visant la formation des partenaires et l'hébergement des victimes. Tous les cantons sollicités sont intéressés à connaître les résultats de l'étude.

5

Conclusions et pistes d'amélioration

5.1

Conclusions

Sur la base de l'analyse menée → PARAGRAPHE 2.1 et de l'expérience des organisations actives sur le terrain nous pouvons conclure que la durée et les conditions d'assistance LAVI (par exemple le placement en hôtel pour une courte période) ne permettent pas de garantir aux victimes de traite une protection conforme aux standards de la Convention⁶⁹. Dans les cas où les victimes bénéficient uniquement des prestations LAVI, donc sans accès à des solutions d'hébergement sécurisées et de longue durée ni à des prestations de conseil spécialisés, il arrive systématiquement qu'ils/elles quittent les hébergements d'urgence/hôtels et ne collaborent pas avec les autorités de poursuites pénales.

De manière plus générale, les réponses au sondage données par les cantons confirment l'existence de différences importantes au niveau de l'accès aux prestations d'aide pour les victimes selon leur lieu de domicile ou le lieu de l'infraction.

Sur la base du modèle d'impact défini → PARAGRAPHE 3.2, nous pouvons conclure que des **processus formels** pour la détection et la prise en charge des victimes ne sont définis que dans les cantons de Vaud, de Genève et de Berne. Ces processus impliquent plusieurs **acteurs** dans le cas du canton de Genève, autant en ce qui concerne les organismes chargés de l'identification que les services impliqués au différent niveau de la prise en charge. À Berne, la collaboration avec le FIZ est définie sur la base d'un contrat de prestations. En effet le FIZ propose différents « paquets » de prestations aux cantons alémaniques qui peuvent ainsi choisir les prestations qu'ils souhaitent mettre à disposition des victimes. Dans le canton de Vaud, l'assistance aux victimes de traite s'inscrit dans une politique publique définissant un processus global de prise en charge coordonnée par un acteur mandaté à cet effet et qui interagit avec une pluralité de partenaires étatiques et paraétatiques. Dans les cantons de Fribourg, Valais et Jura on constate autant l'absence de processus de détection et suivi des victimes que d'acteurs spécialisés alors qu'à Neuchâtel et au Tessin il existe des organismes avec des compétences spécialisées, mais il manque des mandats clairs et des ressources permettant des prestations globales et de qualité. Dans ces cantons, l'absence de processus définis et/ou d'acteurs spécialisés se traduisent par des **prestations** partielles ou quasi inexistantes pour les victimes de traite aux différents niveaux de la prise en charge (détection, hébergement, suivi et sensibilisation des institutions). Genève, Vaud et Berne ont mis en place une pluralité de prestations spécialisées tout en ayant un système de fonctionnement très différent. À Genève, l'implication de plusieurs acteurs dans l'identification n'apparaît pas idéale et pourrait être mieux coordonnée sur la base de protocoles de collaboration → PARAGRAPHE 2.1 et idéalement l'attribution d'un mandat à un seul acteur. Le suivi social est également assuré par plusieurs services avec un risque de prestations partielles ou peu-coordonnées. Le canton de Genève offre des solutions d'hébergement aux victimes puis la possibilité d'accès aux prestations sociales dans l'attente de l'octroi d'une autorisation de séjour. Berne a su se doter au fil du temps d'un système de détection et de « mise en protection en urgence » dans les structures du FIZ et de Fortis dont l'objectif visé ne semble pas forcément être l'intégration des victimes sur le long terme. Dans le canton de Vaud, les prestations de détection, hébergement, prise en charge et sensibilisation des institutions, centralisées sur une structure soutenue par l'État,

⁶⁹Une étude du Suisse Forum for migration and population studies et de l'Université de Neuchâtel de 2007, met déjà en évidence l'importance de développer de « centres de compétences avec la responsabilité du « case management » de l'encadrement psychosocial et juridique des victimes de traite », SFM et Université de Neuchâtel « Traite des êtres humains en Suisse. Quelles réalités, quelle protection pour les victimes? », 2007

doivent être renforcées notamment en ce qui concerne l'hébergement des hommes et la détection des cas de traite à des fins d'exploitation du travail. Les différences constatées entre les prestations fournies aux victimes dans les cantons latins se reflètent inévitablement dans les **résultats**, notamment en termes de cas de traite détectés, puis hébergés et suivis. Ceci confirme le constat initial → PARAGRAPHES 1.1.2. ET 1.2.1 que, la traite étant un phénomène par essence caché, les cas sont difficilement détectés en l'absence d'actions spécifiques visant l'identification et la prise en charge des victimes. De plus le nombre faible ou quasi inexistant de permis accordés dans les cantons n'ayant pas de dispositifs spécialisés témoigne de la difficulté pour les victimes de se voir reconnus les droits prévus par le droit européen et interne⁷⁰. Dans les cantons de Genève, Berne et Vaud, le nombre relativement restreint de victimes hébergées et de permis délivrés par rapport aux cas détectés laisse penser qu'un renforcement des prestations d'hébergement, de suivi et de sensibilisation des institutions est nécessaire. Sans détailler les problématiques liées à l'accès au droit de séjour pour les victimes de traite en Suisse, il suffit ici de constater qu'il n'y a aucune certitude que les victimes obtiennent un permis sur le long terme et puissent ainsi accomplir un parcours d'intégration en Suisse, ceci même dans le cas où elles ont collaboré avec les autorités de poursuite pénale. De plus, selon les conventions internationales, ce droit devrait être accordé indépendamment de la collaboration à la procédure pénale et indépendamment du pays où l'exploitation a eu lieu⁷¹. La cohérence étant un élément déterminant d'une politique publique, au moins dans les intentions⁷², il est important ici de relever le potentiel conflit existant entre les politiques cantonales en matière de protection et accompagnement des victimes et les politiques fédérales en matière de gestion du phénomène migratoire.

5.2

Pistes d'amélioration

Sur la base de cet état des lieux nous pouvons affirmer que la protection des victimes de traite doit être améliorée sur l'ensemble du territoire, notamment en ce qui concerne la détection des cas et l'accès aux droits prévus par la Convention TEH. Dans cette perspective les recommandations générales suivantes peuvent être formulées :

- 1 Compte tenu d'une part du système politique de type fédérale avec une forte autonomie des cantons⁷³ et d'autre part des obligations internationales de la Suisse, le troisième PAN devrait contenir des indications plus contraignantes pour les cantons au niveau de la protection des victimes ;
- 2 Chaque canton devrait disposer d'une table ronde cantonale et définir un processus global de détection et prise en charge des victimes, incluant chaque étape du processus de l'identification à la réintégration/retour assisté au pays ;
- 3 Compte tenu de la spécificité de la thématique et des enjeux liés à la prise en charge, ce processus devrait être idéalement coordonné par un organisme spécialisé ;

⁷⁰ Des statistiques récemment publiés par le SEM - SEM, « Traite des êtres humains, résultats de la consultation auprès des cantons », février 2022 confirment les résultats de la présente étude (par. 4.2.3.) en montrant que dans les cantons où ils n'existent pas de dispositifs d'aide aux victimes, quasi aucune autorisation de séjour n'a été accordée selon la LEI à des personnes migrantes victimes de traite

⁷¹ Association ASTREE, « Ensemble contre la traite des êtres humains », 2021 (https://www.astree.ch/wp-content/uploads/2021/02/210212_Astree_table_matières_web.pdf)

⁷² Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard « Analyse et pilotage des politiques publiques », Presses de l'Université du Québec

⁷³ Ladner, Andreas, « État, système politique et accomplissement des tâches », dans : Ladner, Andreas Jean-Loup Chappelet, Yves Emery, Peter Knoepfel, Luzius Mader, Nils Soguel et Frédéric Varone (Eds.), 2013. Manual d'administration publique suisse. Lausanne : PPU. P. 7 – 30.

⁷⁴ Des financements étatiques peuvent permettre de relier ressources et résultats sur la base d'indicateurs définis. Huguenin, J.-M. & Bassin, C. « Concevoir et utiliser un tableau de bord équilibré ». (2019) dans J.-M. Huguenin, F. Yvon & D. Perrenoud (dir), relever les défis contemporains dans la gestion des établissements scolaires (p.43-81). Paris : Le Harmattan

⁷⁵ Hans Branderburg, Jean-Pierre Wojtyna, « L'approche processus, mode d'emploi », Éditions d'Organisations, 2003

- 4 Les dispositifs de protection devraient s’inscrire dans le cadre d’une politique publique et disposer de ressources adéquates;
- 5 Ces dispositifs devraient répondre à des standards de qualité professionnelle et fonctionner sur la base d’indicateurs de résultat⁷⁴;

Les cantons dans lesquels des dispositifs de protection existent sont actuellement les cantons urbains de plus grandes dimensions et ayant globalement plus de ressources. Il n’apparaît ni réaliste ni réalisable de répliquer l’articulation de ces dispositifs dans les cantons de plus petites dimensions. Cependant, il n’y a pas de raison d’imaginer que des cas d’exploitation n’existeraient pas dans ces cantons, s’agissant de phénomènes qui peuvent apparaître partout en lien avec des situations de vulnérabilité ou en présence de conditions d’inégalité dans le marché du travail. Il faut donc adapter les expériences réalisées dans les cantons de Vaud, Genève et Berne aux réalités cantonales en se basant sur les besoins spécifiques de chaque territoire.

Compte tenu de ces différences et de l’opportunité de mettre en place un processus de détection et prise en charge global dans chaque canton, le « modèle alémanique » ne semble pas forcément adapté pour les cantons latins. Ceci pour les trois raisons suivantes : l’absence d’une organisation ayant la volonté de centraliser le travail de détection et d’accompagnement, l’importance d’ancrer le travail de détection aux besoins du territoire et de mettre en valeur les services et organisations existantes dans chaque canton et le risque que certains domaines de la prise en charge ne soient pas assurés dans certains cantons en fonction des prestations que ces derniers souhaiteraient financer.

Pour ces raisons et afin d’atteindre les 5 objectifs généraux fixés, on peut imaginer un processus de développement de l’offre existante par étapes et qui soit différencié pour chacun des cantons latins. Chaque canton devrait disposer ad minima d’un processus d’orientation et prise en charge globale⁷⁵ → **FIGURE 5** impliquant un service spécialisé dans la détection des victimes et capable de coordonner des prestations d’hébergement et de suivi éventuellement fournies, initialement, par des services déjà actifs sur le territoire (par ex. centres d’hébergement pour les victimes de violences domestiques/requérants d’asile, services de consultations juridique pour migrants, etc.) et par des dispositifs spécialisés hors canton.

FIGURE 5

Processus d’orientation et prise en charge des victimes et collaborations inter cantonales

	SENSIBILISATION	DÉTECTION	ACCOMPAGNEMENT	AUTONOMISATION
ACTEURS	+ service spécialisé hors canton, Mission latine, CSP	+ service spécialisé hors canton/ Mission latine si détection complexe	+ hébergement sécurisé hors canton, foyers asile et femmes + associations locales (suivi juridique et médical)	+ Service compétent pour aide sociale + OIM/aide au retour
Organisation spécialisée				
PRESTATIONS	Formations des partenaires Sensibilisation grand public et institutions	Consultations spécialisées, réorientation non-victimes vers réseau	Hébergement sécurisé, accompagnement médical, juridique, social, intégration	Aide à l’intégration /retour assisté

Dans cette perspective, nous pouvons ainsi formuler les recommandations suivantes à l'intention de chaque canton

ENCADRÉ 9

Recommandations pour le Canton de Genève

Le mandat pour l'identification des victimes devrait être idéalement attribué, sur la base d'un accord avec le Centre LAVI, à un seul organisme spécialisé bénéficiant de ressources adéquates. Il faudrait également définir des partenariats entre les acteurs impliqués dans les prestations d'hébergement et aux différents niveaux du suivi afin de coordonner et renforcer l'efficacité de leur action. Une fois précisé les rôles de chaque organisme, des financements étatiques adéquats permettraient une continuité de la prise en charge indépendamment de l'introduction d'une demande de permis/délai de réflexion et pour l'ensemble des victimes (y compris victimes à l'étranger). Des accords avec d'autres cantons latins⁷⁶ sont à envisager pour l'éventuel hébergement hors canton des victimes sur la base de leur situation personnelle (notamment risques pour la sécurité).

ENCADRÉ 10

Recommandations pour le Canton de Berne

Les données ayant été transmises uniquement par la ville de Berne et les prestations du FIZ n'ayant pas été examinées en détails, il n'est pas possible d'établir des recommandations globales pour le Jura bernois. Néanmoins des financements allant au-delà de la période de prise en charge LAVI et le développement de partenariats avec les organismes chargés de l'intégration pourraient permettre un développement du dispositif existant. De plus l'orientation vers les différentes solutions d'hébergement devrait se faire sur la base de standards de qualité définis.

ENCADRÉ 11

Recommandations pour le Canton de Vaud

Sur la base des recommandations émises lors de l'évaluation du dispositif par Social Design, les 4 axes de prestations démarrées en 2015 devraient être développées en visant notamment le renforcement de la détection des cas de traite à des fins d'exploitation du travail et des activités illicites forcées. Des solutions d'hébergement supplémentaires, notamment pour les hommes et les mineurs, devraient également être mises en place ainsi que pour l'éventuel hébergement de victimes venant d'autres cantons. L'assistance juridique ainsi que le travail en vue de l'intégration des victimes et du retour assisté mérite d'être poursuivi par la consolidation des partenariats avec les organismes compétents. Des ressources supplémentaires devraient être allouées pour le travail de sensibilisation des institutions et de soutien aux cantons latins dans le développement de dispositifs de protection des victimes.

ENCADRÉ 12

Recommandations pour le Canton de Neuchâtel

La consultation spécialisée TEH mise en place en 2020 devrait être renforcée avec des ressources adéquates permettant une identification des victimes selon des standards de qualité. Afin de définir un processus de prise en charge global et coordonné une étude des besoins pourrait être menée permettant d'identifier les services chargés des prestations d'hébergement et d'accompagnement puis préciser des éventuelles collaborations extra-cantoniales. Cette consultation pourrait ainsi coordonner la prise en charge des victimes en s'appuyant, d'une part, sur des organisations neuchâteloises déjà actives dans l'hébergement et le suivi social des personnes migrants ou en situation de vulnérabilité et, d'autre part, sur les dispositifs extra-cantonaux par la définition d'accords de collaboration.

ENCADRÉ 13

Recommandations pour le Canton du Tessin

Le mandat pour l'identification des victimes devrait être idéalement attribué, sur la base d'un accord avec le Centre LAVI, à une organisation spécialisée bénéficiant de ressources adéquates. N'ayant pas reçu une réponse officielle au sondage par la table ronde tessinoise, nous ne savons pas si le canton serait intéressé à entreprendre des actions telles qu'une étude des besoins ou le développement de partenariats avec d'autres cantons. Compte tenu du manque d'attention pour cette problématique au niveau politique, il nous semble que des actions de sensibilisation des institutions sont nécessaires avant d'envisager une éventuelle étude des besoins.

ENCADRÉ 14

Recommandations pour le Canton du Valais

En 2021 le canton du Valais a pris contact avec ASTRÉE pour entamer une réflexion sur le développement de l'offre de protection pour les victimes de traite. Sur la base de cette volonté politique, une étude des besoins est en cours et des actions seront probablement mises en place aux différents niveaux de la prise en charge. Dans ce contexte, des partenariats extra-cantonaux sont aussi à envisager, autant au niveau de la formation des partenaires du réseau que de l'hébergement hors canton des victimes en raison d'exigences de de sécurité.

ENCADRÉ 15

Recommandations pour le Canton de Fribourg

La reconnaissance de la problématique étant partielle dans ce canton de Fribourg, des actions de sensibilisation des partenaires semblent primordiales. Puis, selon les souhaits exprimés par le canton, le développement de l'offre d'hébergement existante ainsi que des partenariats extra-cantonaux pourraient être mis en place.

ENCADRÉ 16

Recommandations pour le Canton du Jura

Le canton du Jura se dit intéressé uniquement par des actions de formation/sensibilisation sur la thématique de la traite. Comme dans le cas de Fribourg, on ne peut pas imaginer un développement de prestations existantes avant une prise en compte de la problématique au niveau politique. Pour donner suite aux recommandations du GRETA et afin de développer des connaissances et un échange sur cette thématique, un mécanisme de coopération devrait être rapidement mis en place.

Le processus de développement envisagé pour les cantons latins en matière de lutte contre la traite comporte des vitesses et des géométries variables en fonction de l'intérêt pour la problématique exprimé par chaque canton⁷⁷ et des prestations déjà mises en place. Ce modèle est cohérent avec le système politique fédéral qui confère une grande autonomie aux cantons mais permet, en même temps, de fixer des standards minimaux à atteindre. Ces mesures d'accompagnement se concentreraient sur des actions de sensibilisation des institutions dans les cantons avec un faible niveau de reconnaissance de la problématique (JU, FR, TI), sur des études des besoins dans les cantons qui envisagent de mettre en place des processus de prise en charge globale (VS, NE) et sur le développement de l'offre existante et des partenariats intercantonaux dans les cantons ayant déjà des structures spécialisées (GE, VD, BE). Ce processus pourrait être coordonné et accompagné par la chargée de Mission latine en collaboration avec l'association ASTRÉE, compte tenu de leurs compétences et mandats respectifs. Un plan d'action précisant les actions à réaliser pourra être ainsi développé et soumis aux cantons, via le GRAS, à partir des recommandations spécifiques contenues dans la présente étude. Le contexte actuel, avec l'élaboration du troisième plan d'action national, la prochaine évaluation de la Suisse par le GRETA et l'attention médiatique croissante pour la problématique (en lien aussi avec la crise ukrainienne⁷⁸) semble propice au développement des politiques nationales et cantonales en matière de traite des êtres humains.

⁷⁶Selon le processus COMPETO les cantons peuvent s'accorder pour définir la compétence en matière de droit de séjour des victimes. Idéalement le critère devrait se baser sur le lieu de domicile effectif de la victime permettant ainsi un accès aux prestations sociales une fois l'autorisation de séjour délivrée

⁷⁷Sur la reconnaissance du problème à résoudre comme élément central d'une politique publique, voir par. 1.3. de la présente étude et Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, « Analyse et pilotage des politiques publiques » Presses de l'Université du Québec

⁷⁸Le 21 mars 2022 Europol a diffusé un communiqué de presse pour alerter les États membres sur les risques d'exploitation pour les personnes venant d'Ukraine; cette communication a été reprise par FEDPOL et ensuite par les médias suisses déterminant une attention et un intérêt nouveaux pour la problématique de la traite

6

Limites
de l'étude

7

Remerciements

6

Limites de l'études

Pour permettre une réelle comparaison des prestations offertes par les cantons ayant des dispositifs spécialisés le sondage aurait dû inclure des questions encore plus détaillées (par exemple en précisant les mesures d'accompagnement ou le nombre d'actions de sensibilisation réalisées chaque année). Plusieurs champs du sondage n'ont pas été compilés par certains cantons (notamment dans le domaine de la prise en charge et de la sensibilisation) ce qui complique la comparaison des résultats. Le canton du Tessin n'a pas transmis ses réponses et pour le Jura bernois nous disposons uniquement des réponses envoyées par la ville de Berne.

Cette étude a permis d'établir un état de lieux générale des prestations offertes aux victimes de traite dans les cantons latins et doit être considéré préliminaire à une éventuelle étude des besoins détaillée par canton. Les collaborations intercantionales pourront aussi être précisées suite à ces études des besoins. Autrement dit, il s'agit d'une première étape du processus de développement des prestations d'aide en faveur des personnes victimes de traite en Suisse latine. Pour aboutir, ce processus nécessite d'un soutien politique et d'une volonté claire de combattre ce fléau. Dans cette perspective les engagements internationaux de la Suisse devraient se traduire dans des actions de lutte efficaces et coordonnées autant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal. Les recommandations contenues dans cette étude se limitent aux prestations de soutien pour les victimes de traite et n'incluent pas d'autres problématiques, telles que par exemple le droit de séjour, la procédure d'asile ou la poursuite des auteurs de traite qui nécessitent de mesures des développement spécifiques.

7

Remerciements

Je remercie Mmes Mimoza Kokollari, Karine Gobetti et Joëlle de Claparède qui ont relu et apporté des suggestions dans le cadre de ce travail.

8

Bibliographie

Institutions cantonales et nationales

SETT	Service de lutte contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants	
Fedpol	Office fédérale de la police	https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/fr/home.html
Association ASTRÉE (VD)	Association de soutien aux victimes de traite et d'exploitation	www.astree.ch
GRAS	Groupement latin des chef-fes de service de l'action sociale	
FIZ (ZU)	Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration	www.fiz.ch
CSP Genève (GE)	Centre social protestant	https://csp.ch/geneve/
Antenna MayDay SOS Ticino (TI)		http://www.sos-ti.ch/mayday.html
Fondation Au Cœur des Grottes (GE)		https://coeur.ch/
FAS (NE)	Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale FAS : organisation de soutien aux personnes victimes d'infraction et de TEH	https://traite-des-etres-humains.ch/
Consultation spécialisée TEH (NE)		https://fas-ne.ch/permanence-teh/
ACT212	Centre national de conseil et de formation sur la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle basé à Berne	https://www.act212.ch/fr
Plateforme suisse contre la traite des êtres humains		https://plateforme-traite.ch/
Centres LAVI	Centres Loi fédérale sur l'Aide aux Victimes d'Infraction	https://www.aide-aux-victimes.ch/fr/ou-puis-je-trouver-de-laide/

Institutions internationales

ONU	Organisation des Nations Unies	https://www.un.org/fr/
Conseil de l'Europe		https://www.coe.int/fr/
OIM	Organisation Internationale pour les Migrations	https://www.iom.int/fr
GRETA	le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe	https://www.coe.int/fr/web/anti-human-trafficking/greta
OIT	Organisation internationale du travail	https://www.ilo.org/global/lang--fr/index.htm
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe	https://www.osce.org/fr
SSI	Service social international	https://www.ssi-suisse.org/fr/node/11

Sources légales européennes et internationales

Convention du Conseil de l'Europe sur la Lutte contre la traite (Convention TEH)	conclue à Varsovie le 16 mai 2005, ratifiée par la Suisse le 1 ^{er} avril 2013	https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2013/94/fr
Protocol additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale (Protocol de Palerme)	conclu à New York le 15 novembre 2000, ratifié par la Suisse le 26 novembre 2006	https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2006/864/fr
Protocole à la convention de l'OIT sur le travail forcé	conclu à Genève le 11 juin 2014, entré en vigueur au niveau national le 28 septembre 2018	https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2018/143/fr

Sources légales nationales

Code pénale suisse, art. 182	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (État le 1 ^{er} juin 2022), art. 182, nouvelle teneur en vigueur depuis le 1 ^{er} décembre 2006	
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration du 16 décembre 2005 (État le 1 ^{er} septembre 2022)	https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/758/fr
OASA	Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative, du 24 octobre 2007 (État le 12 mars 2022)	https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/759/fr
LAsi	Loi sur l'asile, du 26 juin 1998 (État le 1 ^{er} septembre 2022)	https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/358/fr
Ltém	Loi fédérale sur la protection extra procédurale des témoins, du 23 décembre 2011 (État le 1 ^{er} juin 2022)	https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2012/814/fr
LAVI	Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions ¹ (Loi sur l'aide aux victimes, LAVI) du 23 mars 2007 (État le 1 ^{er} janvier 2019)	https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2008/232/fr

Publications

United Nations Office on drugs and crime (UNDOC), <i>Global report on trafficking in person 2020</i> , Undoc research 2021
Organization international des migrations (OIM), Walk Free et International Labour Organization (ILO), <i>Global estimates of Modern Slavery report</i> , septembre 2022
Rapport du conseiller national Mathias Reynard, <i>La traite des êtres humains dans l'espace francophone</i> , réseau des femmes parlementaires, 2019
Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, <i>Analyse et pilotage des politiques publiques</i> , Presses de l'Université du Québec
Association ASTRÉE, <i>Ensemble contre la traite des êtres humains</i> , 2021
SFM et Université de Neuchâtel, <i>Exploitation de la force du travail dans le contexte de la traite des êtres humains, état des lieux en Suisse</i> , mars 2016
SFM et Université de Neuchâtel, <i>Traite des êtres humains en Suisse. Quelles réalités, quelle protection pour les victimes ? 2007</i>
Secrétariat de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, (GRETA et Comité des Parties), <i>Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Suisse</i> , deuxième cycle d'évaluation, Conseil de l'Europe F-67075 Strasbourg Cedex France, 2019
FIZ Advocacy and support for migrant women and victims of trafficking in collaboration with Antenna MayDay, Amnesty International, ASTRÉE, CSP Genève, NGO Coalition Post Beijing Switzerland, Protection de l'enfance Suisse, Swiss Refugee Council et Terre des Femmes Suisse, <i>GRETA Alternative Report</i> , 2019
Ladner, Andreas, <i>La gouvernance – La solution pour une réorganisation territoriale de la Suisse ?</i> , dans: Vodoz, Luc, Laurent Thévoz et Prisca Faure (eds) <i>Les horizons de la gouvernance territoriale</i> , 2013, Lausanne
Plateforme nationale contre la traite, Brochure « <i>Le travail indigne</i> », octobre 2021
Johanna Probst, en collaboration avec Denise Efonayi-Mäder, Anne-Laurence Graf et Didier Ruedin, <i>La lutte contre la traite des êtres humains dans le contexte cantonal. Facteurs de risques, nombre de cas et mesures institutionnelles</i> , Berne, septembre 2021
Athias L., M. Macina, P. Wicht, <i>Gouvernance</i> , (2019) in Nils Soguel et al. (eds) <i>Modèle IDHEAP d'administration publique</i> , chapitre 8, EPFL Press, à paraître
Ricarda Ettlin et Marion Beetschen, <i>Rapport final Social Design, Évaluation des activités de l'organisation ASTRÉE</i> , 2021
Daniel Kahneman, <i>La loi des petits nombres</i> , in Kahneman D., <i>Système 1, système 2, les deux vitesses de la pensée</i> , Paris, Flammarion, 2012
Pirmin Bundi, <i>Évaluation</i> , dans N. Soguel, P. Bundi, T. Mettler et S. Weerts (eds). <i>Modèle IDHEAP d'administration publique</i> , chapitre 12, EPFL Press, à paraître
Ladner, Andreas, <i>État, système politique et accomplissement des tâches</i> , dans: Ladner, Andreas Jean-Loup Chappelet, Yves Emery, Peter Knoepfel, Luzius Mader, Nils Soguel und Frédéric Varone (Eds.), 2013. <i>Manual d'administration publique suisse</i> . Lausanne: PPUR. P. 7 – 30.
Huguenin, J-M- & Bassin, C, <i>Concevoir et utiliser un tableau de bord équilibré</i> , dans J.-M. Huguenin, F. Yvon & D. Perrenoud (dir), <i>relever les défis contemporains dans la gestion des établissements scolaires</i> (p.43-81), 2019, Paris: L'Harmattan
Hans Branderburg, Jean-Pierre Wojtyna, <i>L'approche processus, mode d'emploi</i> , Editions d'Organisations, 2003
Bodenmann P, Jackson Y et Wolff H, <i>Vulnérabilités, diversités et équité en santé</i> , 2022
CSOL-LAVI et CSIAS, « Aide aux victimes et aide sociale, comparaison des prestations et conseils d'application pour certains domaines limitrophes », Berne, 18 septembre 2018

9

Annexes

- I – Sondage sur la protection des victimes de traite en Suisse latine
- II – Graphiques des recommandations par canton



ANNEXE I

Trace questionnaire pour les cantons latins

1. Détection

- 1.1. Combien de situations de traite ont été détectées dans votre canton au cours des 3 dernières années? (donner un chiffre approximatif si vous ne connaissez pas le chiffre exact)?

Prostitution forcée:

Exploitation de la force de travail:

Autres:

Hommes:

Femmes:

- 1.2. Comment qualifiez-vous ce résultat, comparé à celui d'autres cantons (à titre d'exemple, 69 nouvelles situations de traite ont été détectées par l'association ASTREE dans le canton de Vaud au cours des 3 dernières années)?

Important ☐ Faible ☐

Pourriez-vous expliquer votre réponse?

Si nombre de victimes considéré important:

.....

Si nombre de victimes considéré faible:

.....

Autre:

.....

- 1.3. Par quel service ces situations ont-elles été détectées?

.....

- 1.4. Existe-t-il dans votre canton un service ayant un mandat de détection des victimes de la traite?

Oui ☐ Non ☐

Si oui, qui offre des consultations spécialisées pour identifier les cas de traite?

.....

- 1.5. Existe-t-il dans votre canton un service (ou plusieurs services) chargé de réaliser des actions de formation/sensibilisation des partenaires qui pourraient être en contact avec des victimes potentielles?

Oui ☐ Non ☐

Si oui lequel/lesquels?

.....

- 1.6. Quels sont dans votre canton les services (étatiques/organisations bas-seuil) les plus susceptibles d'entrer en contact avec des victimes potentielles?

.....

.....

2. Hébergement

- 2.1. Combien de situations de traite ont été détectées dans votre canton au cours des 3 dernières années?

- 2.2. Dans quelle.s structure.s? Préciser.

.....

.....

- 2.3. Existe-t-il dans votre canton un service ayant un mandat de détection des victimes de la traite?

Oui ☐ Non ☐

- 2.4. Existe-t-il dans votre canton un service ayant un mandat de détection des victimes de la traite?

30 - 45 jours ☐ 45 jours – 6 mois ☐ 6 – 12 mois ☐

- 2.5. Indiquer pour les victimes d'infraction en Suisse et selon la durée de l'hébergement, le service responsable de la prestation d'hébergement, le type de structures d'hébergement prévu, les places disponibles – si limitées – et l'organisme qui finance la prestation

Durée hébergement	Service qui organise l'hébergement	Structures d'hébergement/nombre de place		Organisme qui finance la prestation
30-45 jours				
45 jours – 6 mois				
6 – 12 mois				

- 2.6. Est-ce que ces solutions d'hébergement sont accessibles aussi aux victimes dont l'infraction a eu lieu à l'étranger?

Oui ☐ Non ☐

Si oui quel est le service qui finance ces prestations?

.....

3. Prise en charge/accompagnement

3.1. Une fois les victimes identifiées, est-ce qu'un accompagnement spécialisé est mis en place?

Oui ☐ Non ☐

Si oui dans quel domaine et par quel service?

Domaine du suivi	Oui/non	Service concerné
Santé		
Juridique		
Formation		
Intégration professionnelle		
Recherche d'un logement indépendant		

3.2. Combien de délai de réflexion ont été accordés à des personnes victimes de traite en 2021?

.....

3.3. Quel est la durée usuelle du délai de réflexion? 1 mois ☐ 3 mois ☐

Possibilité de prolongation? oui ☐ non ☐

3.4. Combien d'autorisations de séjour (selon LEI), ont été accordées à des personnes migrantes reconnues victimes de traite dans votre canton en 2022?

3.5. Existe-t-il des conventions, accords ou normes au niveau cantonal qui définissent les collaborations avec les prestataires de ces activités d'accompagnement? oui ☐ non ☐

.....

3.6. Est-ce que dans votre canton les victimes de traite bénéficient de prestations financières après la période de prise en charge LAVI? Oui ☐ Non ☐

3.7. Si oui quelles sont les prestations financières accordées (cocher la/les case/s correspondante.s)?

Argent poche	Frais d'alimentation	Frais médicaux	Frais de transport	Frais administratifs	Frais de formation	Frais exceptionnels

3.8. Indiquer le service responsable de la prise en charge sociale et financière des victimes une fois l'autorisation de séjour demandée/obtenue

Type de permis obtenu	Service compétent pour la prise en charge sociale et financière
Permis F	
Permis B réfugié	
Permis L ou B (LEI)	
Autres (préciser)	

3.9. Existe-t-il dans votre canton une collaboration avec le programme d'aide au retour de l'OIM pour les victimes de traite? Oui ☐ Non ☐

3.10. Si oui, combien de victimes de traite ont bénéficié de ce programme au cours des 3 dernières années?

4. Documentation/sensibilisation des institutions

4.1. Avez-vous un système de récolte de données pour les cas de traite ?

Pour les infractions en Suisse? Oui ☐ Non ☐
 Pour les infractions à l'étranger? Oui ☐ Non ☐

4.2. Existe-t-il dans votre canton une table ronde cantonale sur la traite? Oui ☐ Non ☐

Si oui, par quel service est-t-elle présidée?

Quels services en font partie ?

Services	Oui/non
Service de la population	
Brigade spécialisée de la Police	
Procureur spécialisé	
Service de l'emploi/inspection du travail	
Association spécialisée	
Centre LAVI	
Bureau d'aide au retour	
Autres services étatiques (intégration, égalité, etc.)	
Service de protection des mineurs	
Autres (préciser)	

4.3. Existe-t-il dans votre canton un processus défini pour la prise en charge des victimes (orientation, détection, hébergement, prise en charge, autonomisation) indiquant pour chaque domaine le service ou les services responsables? Oui ☐ Non ☐

4.4. Y-a-t-il dans votre canton des experts de cette thématique qui participent aux groupes de travail au niveau national, notamment ceux qui sont coordonnés par le SETT? Oui ☐ Non ☐

Préciser leurs fonctions:

5. Commentaires

5.1. Comment évaluez-vous la protection offerte aux victimes de traite dans votre canton ?

Totalement insuffisante ☐ Partiellement Insuffisante ☐ Ni insuffisante ni adéquate ☐
 Partiellement adéquate ☐ Totalement adéquate ☐

5.2. Y-a-t-il à votre avis des domaines de la protection qui mériteraient d'être développés ?

Oui ☐ Non ☐

5.3. Si oui lesquels ?

Domaines	Oui/non
Détection	
Hébergement	
Prise en charge	
Documentation/sensibilisation	
Autre:	

- 5.4. Parmi les actions suivantes, laquelle/lesquelles selon vous pourrait/aient être utile.s de développer dans votre canton ?

Actions	Oui/non
Étude d'évaluation des besoins	
Permanence de consultation pour la détection des cas	
Actions de sensibilisation pour les professionnels et le grand public	
Accord de collaboration avec des foyers et services de prise en charge spécialisés hors canton	
Solutions d'hébergement et de prise en charge spécifiques au sein du canton	
Autre (préciser)	
Aucune de ces actions	

- 5.5. Êtes-vous intéressés à connaître les résultats de cette étude et poursuivre la réflexion et les échanges sur cette thématique ? Oui ☐ Non ☐

Présentation Astrée et Mission latine

ASTREE (Association de soutien aux victimes de traite et d'exploitation) a été créée fin 2014, avec le soutien du Département de la santé et de l'action sociale de l'État de Vaud (DSAS), pour gérer le dispositif cantonal de protection des victimes de traite et d'exploitation. L'action d'ASTREE a pour but de coordonner le processus de prise en charge des victimes et s'articule en quatre axes principaux: détection, hébergement, prise en charge des victimes et plaidoyer. ASTREE a suivi depuis sa création plus de 150 personnes qui ont été contraintes à la prostitution ou exploitées dans le travail principalement dans le Canton de Vaud, en leur proposant des consultations spécialisées, un hébergement sécurisé et un suivi adapté à leurs besoins. Des séances de formation dispensées par ASTREE fournissent aux professionnels en contact avec des victimes potentielles les outils spécifiques pour identifier les cas de traite.

La Mission pour les cantons de Suisse latine dans le domaine de la traite des êtres humains (TEH) a été créée en 2014 par le Groupement des services d'action et d'aide sociales des cantons romands, de Berne et du Tessin. La mission principale est d'assurer, en lien étroit avec les acteurs concernés dans les cantons, la coordination dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains, faisant ainsi office d'organe de référence TEH pour la Suisse latine. Elle doit notamment renseigner et conseiller les personnes appelées à intervenir en matière de TEH, favoriser la formation, analyser le phénomène en Suisse latine et le documenter, notamment par des statistiques à l'attention des autorités administratives et politiques, informer les professionnels, sensibiliser le public et communiquer auprès des médias sur cette thématique. Elle doit aussi représenter les intérêts de la Suisse latine auprès de la Confédération, assurer la coordination des Centres LAVI latins et promouvoir les échanges entre les acteurs des différents cantons latins plus particulièrement entre les mécanismes de coopération cantonaux.

Dans le cadre de ces activités ASTREE et la coordinatrice traite pour la Suisse latine ont constaté que, dans plusieurs cantons, l'offre de détection et d'accompagnement pour les victimes est limitée.

Annexe II

Graphiques des recommandations par canton



Angela Oriti, titulaire d'un certificat exécutif en management et action publique et d'un master en droit et relations internationales, a dirigé des projets internationaux dans le domaine de l'accès aux soins et de la protection des mineurs non accompagnés et des victimes de la traite pour Médecins Sans Frontières et Save the Children. En Suisse elle a été responsable des programmes nationaux de Médecins du Monde, avant de créer et codiriger l'association ASTRÉE avec Anne Ansermet Pagot, ancienne directrice de l'association Fleur de Pavé.

ASTRÉE (Association de soutien aux victimes de traite et d'exploitation) a été créée fin 2014, avec le soutien de la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS) de l'État de Vaud, pour gérer le dispositif cantonal de protection des victimes de traite et d'exploitation. Depuis mars 2022, Angela Oriti assure seule la direction de cette association.