

Exploitation du travail dans le contexte de la traite des êtres humains

Un état des lieux pour la Suisse

Auteures : Johanna Probst et Denise Efionayi, avec la collaboration de Dina Bader

Etude mandatée par le SCOTT, fedpol.

Mars 2016

Résumé exécutif

Contexte et buts de l'étude

La mondialisation économique, l'accroissement des moyens de communication et de transport ainsi que l'intégration européenne ont affecté les modalités et relations de travail au niveau mondial. Dans un contexte d'écart de richesse grandissant entre pays et régions du monde, de nouvelles possibilités d'exploitation du travail sont (ré)apparues, liées parfois à des formes de traite d'êtres humains (ci-après « traite »). Cette dernière était jusque-là principalement associée à l'exploitation sexuelle des femmes. Depuis sa mise sur l'agenda international, le phénomène a également commencé à inquiéter les pays européens de par sa nature structurelle et les nombreuses conséquences qu'il peut avoir sur le tissu social et économique. Ceci est aussi valable pour la Suisse qui a pris de nombreuses mesures pour lutter contre la traite sous toutes ses formes durant la dernière décennie. Cette lutte s'appuie sur quatre piliers : la prévention, l'aide aux victimes, la poursuite pénale et le partenariat (entre champs politiques ou disciplines et au niveau de la collaboration internationale). Elle est pilotée par le Service de coordination de lutte contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT), au sein de l'Office fédéral de la police (fedpol).

Si nombre de mesures ont été mises en œuvre pour lutter contre l'exploitation sexuelle, peu d'initiatives ont, en revanche, vu le jour concernant la traite d'êtres humains en vue de l'exploitation (de la force) du travail (ci-après TEH-T). Malgré la multiplication des projets de recherche et des rapports politiques, les données empiriques concernant cette forme de traite sont quasiment inexistantes en Suisse. Le bureau de direction du SCOTT a donc commandité une étude sur les manifestations du phénomène en Suisse. Ses trois principaux objectifs consistent à caractériser le phénomène dans le contexte suisse, à identifier les secteurs économiques présentant un risque ou une occurrence importante de situations d'exploitation susceptibles de relever de la TEH-T et enfin, à cerner les profils des auteur_es et victimes (potentielles).¹ De plus, ce travail de recherche présente les pistes de réflexion relatives aux mesures de prévention et de détection que les organisations publiques et la société civile intervenant dans ce domaine ont évoquées. Eu égard aux défis méthodologiques

¹ Pour des raisons méthodologiques et pratiques, l'étude se limite à l'exploitation non-sexuelle, ce pourquoi non seulement le travail du sexe au sens étroit mais également toute activité dans le secteur érotique plus large, comme notamment la danse de cabaret, sont exclus du champ de recherche. En revanche, des situations de double exploitation du travail (en dehors de l'industrie du sexe) et sexuelle sont évoquées.

qu'implique une telle démarche (Cyrus et al. 2010; ILO 2011), cette étude renonce à toute tentative de quantification du phénomène et est conçue comme exploratoire.

Littérature et objet de recherche

Alors que la traite à des fins d'exploitation sexuelle est aujourd'hui un phénomène bien documenté, il existe relativement peu d'informations fiables sur la TEH-T dans le contexte européen. Ceci est particulièrement vrai pour la Suisse où les études sur l'occurrence et les caractéristiques de ce phénomène font défaut. La présente étude veut contribuer à combler ce vide.

Le phénomène général de la traite est connu à travers différentes études internationales qui cependant ne différencient pas toujours entre ses diverses formes. Pour autant qu'elles se concentrent sur l'exploitation de la force du travail, les travaux de recherche existants recourent à différents concepts tels que le travail forcé, la servitude, l'esclavage, etc. Certaines études européennes récentes sont particulièrement pertinentes pour l'étude de l'exploitation de la force du travail et la traite à cette fin. On peut entre autres citer une étude comparative sur le travail forcé au sein de l'Union européenne (FRA 2015), une série de publications sur la TEH-T en Allemagne (Cyrus 2005, 2011; Cyrus et al. 2010) ainsi qu'un article juridique et conceptuel sur le « continuum de l'exploitation » (Skrivankova 2010). En somme, l'état de la recherche internationale sur la TEH-T esquisse un phénomène dans lequel des éléments de droit pénal et de droit civil se confondent et rendent son appréhension légale souvent peu claire. Sans évoquer des résultats détaillés, nous avons été frappées par de nombreux parallèles entre ces études et les résultats que nous avons obtenus en Suisse, tant en ce qui concerne le phénomène de la TEH-T et l'exploitation du travail qu'au niveau des réponses administratives.

Vu l'absence d'une définition consensuelle au sein des sciences sociales et à la maigre jurisprudence sur la TEH-T en Suisse, une acception propre de l'exploitation du travail a été adoptée pour les besoins de ce travail de recherche. Celle-ci résulte de l'analyse des manifestations empiriquement observables de l'exploitation du travail et de la traite à cette fin et dessine les contours du phénomène abordé dans ce rapport. Nous comprenons l'exploitation du travail comme un phénomène distinct qui peut survenir aussi bien en dehors que dans le cadre de la TEH-T lorsque la situation d'exploitation est l'aboutissement d'un processus de traite. En outre, l'exploitation du travail est définie par rapport aux conditions de travail usuelles respectant les standards légaux : si la situation observée s'écarte de manière exagérée de ces conditions « normales » en défaveur des travailleurs et travailleuses, nous sommes en présence d'une situation d'exploitation. Dans ce sens, ce n'est pas l'éventuel consentement de ces derniers, mais l'agissement des employeur_euses qui est crucial pour qualifier la situation : s'ils/elles profitent délibérément de la situation vulnérable des employés, cela indique une situation d'exploitation. En d'autres termes, notre définition opérationnelle propose de mettre au premier plan la situation d'exploitation objective et non le consentement (plus ou moins libre) de la victime présumée ou les moyens de contraintes utilisés.

Ainsi, nous proposons les définitions de travail suivantes:

Exploitation du travail

L'exploitation du travail correspond à une situation dans laquelle les employeur_euses profitent de la force de travail de personnes tiers sans leur accorder des rétributions congrues ou sans leur garantir des conditions de travail dignes. La rémunération et autres conditions de travail sont ainsi largement inférieures au niveau usuel dans le secteur concerné. Cette disproportion entre travail fourni et prestations obtenues en retour, s'exprimant en défaveur des travailleur_euses, est rendue possible par la dépendance des travailleur_euses envers les employeur_euses. Ceux-ci mettent à profit la situation vulnérable des travailleur_euses afin de leur imposer des conditions d'emploi abusives. Parfois les employeur_euses ont recours à d'autres moyens de pression psychiques ou physiques.

Traite d'êtres humains à des fins d'exploitation du travail

La traite d'êtres humains à des fins d'exploitation du travail correspond à une succession d'actions ayant pour but d'exploiter la force de travail d'une ou plusieurs personnes (comme défini ci-dessus). En profitant de leur situation de vulnérabilité et/ou en les trompant à propos de la nature ou des conditions de travail prévues, les auteur_es extorquent aux victimes le consentement au recrutement et, successivement, au travail à des conditions abusives. Parfois, les auteur_es ont également recours à la menace ou à l'exercice de violence physique.

Méthodes

L'investigation scientifique d'un phénomène se produisant largement dans l'ombre et se situant en dehors du cadre légal présente d'importants défis. Pour des raisons évidentes, la recherche ne peut s'appuyer sur les expériences et le savoir des personnes directement impliquées. Ainsi, il a été nécessaire de recourir à l'expertise de personnes amenées à rencontrer des situations d'exploitation du travail (et de traite à cette fin) dans le cadre de leur exercice professionnel. Il s'agissait donc de recueillir un maximum d'informations sur les situations observées par les experts, notamment par le biais d'un questionnaire standardisé, d'entretiens ciblés avec une trentaine de spécialistes du domaine (justice, police, aide aux victimes, services de soutien aux migrants, syndicats, etc.) et une analyse de dossiers juridiques et policiers. En outre, plusieurs entretiens ont été menés auprès de travailleur_euses ayant eux-mêmes expérimenté des situations d'exploitation. La collecte des données s'est concentrée sur quatre cantons (BE, GE, TI, ZH).

Secteurs économiques concernés

Les résultats de l'étude permettent de conclure à l'existence du phénomène de l'exploitation de la force du travail en Suisse et, dans une moindre mesure, à celle de la traite à cette fin. Dans maints secteurs, des représentants d'organisations étatiques ou de la société civile observent des situations d'exploitation dont certaines présentent des indices de traite. Or, les soupçons de traite ne peuvent que rarement être vérifiés. La majorité des personnes consultées estiment que le nombre de cas d'exploitation du travail non découverts est élevé en Suisse. Au-delà du fait qu'il est propre aux activités criminelles de se produire à l'abri des regards, il faut noter que la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouvent les victimes d'exploitation (et de traite) conditionne leur retenue à divulguer des abus dans la relation de travail.

Sur la base des cas d'exploitation rapportés dans le cadre de l'étude, il est possible d'identifier les secteurs économiques particulièrement prédisposés à produire ce type de situations. A ce propos, on constate des différences sensibles entre les cantons investigués (BE, GE, TI, ZH). Le secteur de la construction apparaît comme le plus touché à travers tous les cantons, bien qu'un nombre particulièrement élevé de cas rapportés provienne du canton de Zürich. Le secteur de la restauration et de l'hôtellerie arrive en seconde position, avec une légère concentration de cas dans le canton de Berne. Des situations d'exploitation dans l'économie domestique ont avant tout été observées dans le canton de Genève, entre autres dans les résidences privées de personnes bénéficiant de l'immunité diplomatique. Un nombre accru de cas est rapporté dans des domaines d'activité illégaux (mendicité, vol, cambriolage, trafic de stupéfiants), notamment dans des grandes villes comme Genève ou Zurich. Dans le canton de Genève, deux procès ont récemment abouti à la condamnation des auteur_es pour traite au titre de l'article 182 du code pénal suisse. Des situations d'exploitation sont également observées dans le secteur agricole, mais dans une moindre mesure. L'étude montre par ailleurs que l'on rencontre des cas d'exploitation à plusieurs dimensions : il arrive par exemple que des femmes travaillant dans des maisons closes n'y soient pas uniquement exploitées pour des services sexuels, mais également pour des travaux de nettoyage ou encore que des employées domestiques soient également forcées à se prostituer.

Le profil des victimes (concernant le genre et le pays d'origine) est corrélé avec le secteur économique dans lequel elles sont exploitées. On trouve ainsi une grande majorité de femmes dans l'économie domestique et exclusivement des hommes dans la construction. Dans les autres secteurs, les victimes (présumées) sont à la fois des hommes et des femmes. Elles disposent en général d'une marge de manœuvre limitée et leurs conditions de vie sont précaires. Pour la grande majorité, ceci est dû à leur condition d'immigré et leur statut de séjour provisoire. Selon tous les professionnel_les consultés, la majorité des personnes exploitées par le travail est sans-papiers ou possède un permis de séjour précaire en Suisse. Dans certains cas, l'âge des victimes (mineures) ou un handicap peuvent limiter leur capacité d'agir et renforcer leur dépendance.

Caractéristiques générales des situations d'exploitation

Les travailleurs et travailleuses concernés viennent principalement de pays pauvres des différents continents, surtout de l'Europe de l'Est (parfois de l'UE) et des Balkans (surtout construction, activités

illicites/irrégulières), d’Afrique, d’Amérique latine (surtout économie domestique) et d’Asie (surtout restauration/hôtellerie). On constate que victimes et auteur_es ont souvent les mêmes origines géographiques, mais que les auteur_es disposent généralement d’un droit au séjour pérenne en Suisse. Notamment dans l’économie domestique et dans l’agriculture, on trouve également des auteur_es suisses de naissance non issus de la migration.

Lorsque les employeur_euses et les travailleur_euses exploités proviennent de la même région, le recrutement se fait généralement à travers le réseau social et familial. Les personnes recrutées sont très souvent dupées à propos du domaine d’activité dans lequel elles devront travailler et des conditions qui s’appliqueront. L’entrée en Suisse peut être réalisée de manière autonome par la victime ou avec le soutien et l’accompagnement des auteur_es. Souvent il n’est cependant pas nécessaire de recruter une personne à l’étranger puisque le marché du travail clandestin en Suisse offre suffisamment de travailleuses et de travailleurs sans statut légal qui sont prêts à travailler à des conditions extrêmement défavorables. Des personnes déjà présentes sur le territoire suisse sont généralement recrutées au sein de collectivités migrantes et sur recommandation. Dans le cas d’employeur_euses suisses sans liens personnels avec la future victime, le recrutement passe souvent par des petites annonces ou des agences de placement.

Que la situation d’exploitation soit l’aboutissement d’un processus de traite ou non, le fait que les employeur_euses profitent de la situation vulnérable des travailleur_euses (pas ou peu de connaissances de la langue et du droit local, peu de ressources matérielles, pressions exercées sur ou par la famille au pays d’origine, isolation sociale, etc.) est caractéristique pour l’exploitation. Selon les spécialistes consultés, le recours à des moyens de pression durs et punissables en soi (comme la violence physique et la limitation de la liberté de mouvement) est rare. Afin d’imposer des conditions de travail extrêmement défavorables, les employeur_euses se servent plutôt de pressions psychologiques comme la menace de dénoncer les personnes exploitées pour séjour illégal, ou encore diverses formes d’humiliation.

La stratégie d’exploitation des employeur_euses consiste donc à s’approcher le plus possible du seuil de ce qui est encore endurable par les victimes tout en évitant de franchir la limite du pénalement punissable. En profitant simplement de leur situation de vulnérabilité et d’urgence existentielle, il est possible d’imposer aux travailleur_euses des conditions de travail extrêmement défavorables sans que le recours à la limitation de la liberté de mouvement et à la violence physique soit nécessaire. Comme le constatent aussi d’autres études (Cyrus et al. 2010; FRA 2015), la plupart des situations d’exploitation ont en effet une base largement consensuelle. Ces circonstances font de l’exploitation du travail une affaire lucrative dans laquelle les auteur_es courent un faible risque légal : en raison de leur situation vulnérable, rares sont les victimes qui dénoncent les abus aux autorités. Elles n’ont en général pas les ressources nécessaires pour entreprendre une telle démarche. Selon les cas observés, les rares victimes qui quittent leur situation d’exploitation s’y décident quand elles font connaissance d’une personne de confiance extérieure avec laquelle elles peuvent communiquer et qui est susceptible de les aider.

Le fait que les personnes concernées supportent jusqu’à un point avancé des conditions de travail indignes sans chercher de l’aide ne doit donc pas être interprété comme un choix délibéré car ce consentement apparent ne peut être obtenu que par l’absence de meilleures alternatives pour les travailleur_euses. Seulement quand les victimes savent qu’en tant que victimes elles peuvent faire valoir des droits qui seront respectés indépendamment de leur statut de séjour, elles sont prêtes à collaborer avec les autorités de poursuite pénale, comme le rapportent les spécialistes.

Cadre légal et réponses des protagonistes

Au niveau international, le Protocole de Palerme du 15 novembre 2000 constitue la principale référence en matière de traite. Il a été ratifié par la Suisse en 2006. Le 1^{er} décembre de cette même année, l’article 182 du code pénal fédéral a remplacé l’article 196 qui était inscrit au chapitre des dispositions protégeant l’intégrité sexuelle. L’entrée en vigueur de cette nouvelle législation élargit la définition de la traite à l’exploitation de la force de travail et au trafic d’organes, en accord avec les normes internationales. Plus récemment, la Convention sur la lutte contre la traite d’êtres humains du Conseil de l’Europe a été ratifiée (entrée en vigueur le 1^{er} avril 2013) par la Suisse simultanément à

l'adoption de la nouvelle loi fédérale pour la protection extra-procédurale des témoins. Les droits des victimes identifiées sont fixés dans différents autres textes juridiques. En dehors d'un contexte de traite, certaines composantes de l'exploitation du travail peuvent tomber sous le coup d'autres dispositions pénales et civiles, notamment la législation du travail (code des obligations, Loi sur le travail, Loi sur le travail au noir, conventions collectives, etc.). A la différence de quelques autres pays européens, le code pénal suisse ne connaît aucune infraction pour exploitation du travail ou de chef d'inculpation similaire (esclavage, travail forcé, etc.), qui serait applicable indépendamment du contexte de la traite. En outre, le terme « exploitation du travail » donne lieu à diverses interprétations, ce qui a incité les auteures à proposer leur propre définition de travail pour les besoins de l'étude.

La jurisprudence sur la TEH-T reste très limitée : seuls quatre cas de condamnations pénales pour TEH-T ont pu être identifiés depuis 2007 (deux à Genève, un à Bâle-Ville et un à St Gall). Les enquêtes policières ou judiciaires sont, elles, plus nombreuses, mais ne dépassent pas la vingtaine dans les quatre cantons analysés sur les six dernières années (2009-2014). Le faible nombre de permis de séjour octroyés aux victimes de la traite confirme ce constat. Il faut toutefois préciser que les statistiques sont lacunaires et ne permettent pas de ventiler les cas en fonction du type d'exploitation. Une appréhension de l'ampleur du phénomène de la TEH-T n'est donc pas possible par ce biais. Mais surtout : selon tous les spécialistes consultés et la littérature scientifique, les chiffres juridico-administratifs sont moins à considérer comme un reflet de l'ampleur du phénomène que de l'activité déployée pour l'appréhender. A cet égard, on constate que les mesures prises pour lutter contre la TEH-T sont encore peu nombreuses, une situation qui rappelle celle qui prévalait, il y a une décennie, dans le domaine de la traite à des fins d'exploitation sexuelle. Ces dispositifs ont nettement évolué depuis, comme le montrent les coopérations mises en place et les résultats obtenus en matière de détection des cas. Plusieurs personnes interviewées insistent sur le rôle crucial du ministère public puisque l'administration particulièrement complexe des preuves présente pour la magistrature un défi considérable à relever.

Si les expériences faites dans le domaine prostitutionnel sont précieuses, de nouveaux instruments permettant de faire face à la TEH-T doivent être développés. Ceci implique sans doute une prise en compte de l'exploitation du travail en tant que phénomène plus large (et en amont de la TEH-T). Les personnes sondées considèrent en effet que la collaboration avec les autorités du marché de l'emploi et les partenaires sociaux mériterait d'être approfondie. Ces protagonistes sont en effet aux premières loges pour observer et détecter des situations d'exploitation. Ils sont également des partenaires importants pour mettre en place des mesures de prévention ou pour entreprendre des démarches qui ne relèvent pas du droit pénal. D'après les données récoltées, les cantons de Bâle-Campagne, Berne, Fribourg, Genève, Neuchâtel et Valais associent les autorités du marché de l'emploi aux mécanismes de coordination cantonaux contre la traite et seul le canton de Genève bénéficie de la représentation d'un syndicat. Ce canton connaît par ailleurs un tissu associatif et syndical très actif dans la lutte contre l'exploitation du travail et la traite. Cette assez faible implication des acteur_trices syndicaux en Suisse est également constatée dans d'autres pays européens (par exemple en Allemagne).

Pistes de réflexion pour des mesures de prévention

La coopération entre protagonistes des différents champs d'intervention – prévention, persécution, aide aux victimes, partenariat – est au moins aussi primordiale dans la lutte contre la TEH-T qu'elle l'est dans celle contre la traite à des fins d'exploitation sexuelle. A notre sens, un obstacle majeur à une coopération constructive des acteur_trices sollicités réside dans l'absence de définitions (opérationnelles) des phénomènes complexes que sont l'exploitation du travail et la traite à cette fin. Les acceptions de ces notions varient parfois au sein d'une même discipline et *a fortiori* entre différents champs d'activité, ce qui incite certains à conclure que les intervenant_es du domaine social parlent une toute autre langue que ceux/celles du judiciaire. L'élaboration d'une définition la plus consensuelle possible ne peut évidemment résulter que d'un processus de concertation entre acteur_trices impliqués (ou à impliquer). En outre, l'expérience étayée par les spécialistes interviewés souligne que le développement d'une véritable stratégie cantonale en matière de lutte contre la traite est toujours tributaire de l'engagement de personnes-clés au sein des administrations et des ONG, de compétences spécialisées à différents niveaux (ministère public, police, soutien aux victimes, etc.), de

la mise à disposition d'autres ressources nécessaires, ce qui implique bien entendu une volonté politique franche d'aller dans ce sens.

Les personnes invitées à se prononcer sur des mesures de prévention qui pourraient être utiles à la lutte contre la TEH-T préconisent des initiatives permettant de renforcer la coopération et le réseautage entre les différents protagonistes ainsi que la formation continue. La mise à disposition d'une liste d'indicateurs permettant d'appréhender la traite dans le domaine de l'exploitation du travail est également souhaitée. Enfin, la réalisation de campagnes d'information et de sensibilisation des professionnel_les et du grand public en Suisse est encouragée pour autant qu'elles soient accompagnées d'autres mesures de suivi, de démarches actives auprès des professionnel_les et de prise en charge des demandes et besoins qu'elles peuvent susciter.

Plusieurs interlocuteur_trices insistent également sur l'aide aux victimes qui a été améliorée au niveau du cadre légal, mais n'est pas toujours suivie dans les actes. En effet, les dispositions restent largement discrétionnaires, ce qui contribue à renforcer l'insécurité des intéressé_es quant à l'issue de leurs démarches. Comme l'immense majorité des victimes présumées sont des personnes migrantes, une approche préventive devrait également passer par des mesures de politique migratoire, respectueuses des droits humains et qui garantissent l'accès aux juridictions (civiles) à tous les travailleur_euses migrants. L'approche développée par la Mission permanente de la Suisse auprès des Nations Unies pour les personnes employées par des diplomates et des fonctionnaires internationaux au bénéfice d'immunités est un modèle intéressant à cet égard, même s'il reste perfectible.

Enfin, une piste pertinente pour améliorer la cohérence et la légitimité des mesures répressives – évoquée par des représentants des autorités d'enquête et mentionnée dans la littérature spécialisée – consisterait à instituer une infraction pénale, subsidiaire ou complémentaire, pour sanctionner l'exploitation du travail ne s'inscrivant pas dans le cadre de la traite car celle-ci s'avère difficile à étayer juridiquement. Certains pays européens connaissent déjà de telles dispositions (Royaume-Uni, France) ou y réfléchissent sérieusement (Allemagne).

Il s'avère enfin que le statut de séjour précaire des travailleurs et travailleuses constitue souvent un obstacle *de fait* pour faire valoir leurs droits. Dans l'intérêt bien compris de la société toute entière, une approche appréhendant le large spectre des rapports de travail abusifs, veillant au respect des droits fondamentaux de tous, favorisant la perméabilité entre les divers domaines du droit (droit pénal, droit du travail, droit des étrangers) et encourageant la coopération entre les divers acteur_trices, semble être de mise.

Bibliographie

- Cyrus, Norbert (2005). *Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland*. Genf: Internationales Arbeitsamt ILO.
- Cyrus, Norbert (2011). *Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung*. Berlin: BMAS, KOK.
- Cyrus, Norbert, Dita Vogel und Katrin de Boer (2010). *Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Eine explorative Untersuchung zu Erscheinungsformen, Ursachen und Umfang in ausgewählten Branchen in Berlin und Brandenburg*. Berlin, Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung (BBGM).
- FRA (2015). *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union*. Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights.
- ILO (2011). *Hard to see, harder to count. Survey guidelines to estimate forced labour of adults and children*. Geneva: International Labour Office.
- Skrivankova, Klara (2010). *Between decent work and forced labour: examining the continuum of exploitation*. York: Joseph Rowntree foundation.