



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 107-2020
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2020.RRGR.157

Déposée le : 29.05.2020

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Bauer (Wabern, PS) (porte-parole)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 1517/2020 du 16 décembre 2020
Direction : Direction de la sécurité
Classification : -

Protection des victimes sans discrimination

En vertu de l'article 4 de la convention d'Istanbul, entrée en vigueur en Suisse en 2018, toutes les femmes en Suisse touchées par la violence doivent avoir accès à des mesures de soutien. Malheureusement, l'attitude et la pratique de la Confédération et des cantons ne respectent pas cet engagement international.

Lorsqu'une femme est violée alors qu'elle est en train de fuir vers la Suisse, lorsqu'elle est victime de la traite des êtres humains à l'étranger, lorsqu'une femme sans permis de séjour a été victime de violence dans son pays d'origine, elle n'obtient aucune aide spécialisée en Suisse – et selon la volonté exprimée par le Conseil fédéral dans son communiqué de presse du 16 octobre 2019, cela ne changera pas à l'avenir, le gouvernement ne souhaitant pas étendre le domaine d'application de la loi d'aide aux victimes d'infractions.

Selon le Conseil fédéral, il s'agit « plutôt de trouver des solutions pragmatiques pour que les femmes et les filles victimes de violence et autorisées à rester en Suisse aient accès aux prestations d'aide et de soutien correspondantes ». Il propose ainsi une solution partielle qui ne met pas fin à la discrimination : la Confédération propose une aide à toutes les femmes et les filles qui ont le droit de rester en Suisse. En revanche, il refuse à celles dont la procédure d'asile est en cours, à celles qui sont frappées d'une décision négative ou de non-entrée en matière ainsi qu'à toutes les sans-papiers un soutien dont elles auraient un besoin urgent.

De l'avis du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), c'est insuffisant. Toute personne – et donc aussi les demandeuses et demandeurs d'asile et les sans-papiers – doivent pouvoir accéder immédiatement et sans discrimination aux services spécialisés dans l'aide aux victimes. C'est un impératif dicté par l'équité et l'humanité qui ne saurait dépendre de l'octroi d'un droit de séjour.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. A qui les personnes se trouvant dans le canton de Berne et ayant été victimes de violence à l'étranger peuvent-elles s'adresser
 - lorsqu'elles ont déposé une demande d'asile ?
 - lorsqu'elles ont été frappées par une décision de non-entrée en matière ou que leur demande d'asile a été rejetée ?
 - lorsqu'elles ne sont pas en mesure de justifier d'un statut de séjour régulier ?
2. L'aide aux victimes fournie par notre canton répond-elle aux normes de la convention d'Istanbul et de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains ? S'agit-il d'une aide spécialisée ?
3. Le Conseil-exécutif identifie-t-il une marge de manœuvre pour s'engager auprès de la Confédération en faveur d'une aide aux victimes qui soit équitable et exempte de discriminations ?

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1

Protection fondée sur la LAVI

A l'heure actuelle, dans le canton de Berne, les victimes d'infractions commises à l'étranger doivent avoir été domiciliées en Suisse au moment des faits et au moment de l'introduction de leur demande (critères cumulatifs) pour pouvoir bénéficier de contributions aux frais pour l'aide à plus long terme fournie par des tiers (p. ex. une assistance psychologique) en vertu de la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (loi sur l'aide aux victimes, LAVI ; RS 312.5). La LAVI a en effet été conçue pour offrir de l'aide aux personnes qui ont subi des infractions sur le territoire suisse. Pour les femmes qui ont fui leur pays et subi des violences avant d'arriver en Suisse, l'accès à l'aide prévue par la LAVI ne constitue pas la règle.

Protection durant la procédure d'asile

Au cours de la procédure d'asile devant le Secrétariat d'Etat aux migrations, les personnes requérant l'asile peuvent invoquer les violences qu'elles ont subies à l'étranger. L'expérience de la violence peut jouer un rôle décisif dans la reconnaissance de la qualité de réfugié et l'obtention de l'asile en Suisse. Dans la pratique, une admission provisoire est généralement prononcée dans les cas de mutilations génitales féminines et d'absence de protection étatique pour les minorités, en particulier LGBTIQ.

Le 15 juin 2012, l'Assemblée fédérale a modifié partiellement la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20) dans le sillage des mesures de lutte contre les mariages forcés. Dès lors, un mariage conclu à l'étranger en violation de la libre volonté d'un des époux peut être annulé en Suisse. La personne étrangère mariée de force à l'étranger peut obtenir une autorisation de séjour en Suisse si sa réintégration sociale dans son pays de provenance semble fortement compromise.

Il n'existe pas de service cantonal spécifique où les victimes qui ont subi la traite d'êtres humains à l'étranger pourraient déposer des demandes de prise en charge des frais.

Pour les personnes en procédure d'asile, la couverture en soins de santé incombe avant tout aux partenaires régionaux, qui ont passé un contrat de prestations avec la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration. Le canton prend en charge les frais d'assurance-maladie des personnes relevant du domaine de l'asile (modèle du médecin de premier recours) par l'intermédiaire de l'aide sociale en matière d'asile.

Les femmes concernées qui ne peuvent bénéficier ni de l'aide LAVI ni de l'assurance-maladie obligatoire dépendent d'initiatives privées, telles que les associations Papilio¹ ou Paxion (en cours de création)², qui financent généralement les consultations grâce à des dons. Quant aux sans-papiers, ils peuvent également trouver du soutien auprès du Service ambulatoire pour victimes de la torture et de la guerre de la Croix-Rouge suisse³. Le Conseil-exécutif ne peut toutefois indiquer dans quelle mesure cette assistance médicale est ouverte aux femmes qui ont subi des violences à l'étranger sans être victimes de la torture ou de la guerre.

Les personnes frappées d'une décision de renvoi exécutoire et celles qui ont fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière n'ont pas accès à l'aide sociale en matière d'asile. Elles perçoivent l'aide d'urgence, laquelle comprend notamment l'accès aux soins médicaux de base. Il n'existe pas d'autres offres financées par des fonds publics.

Points 2 et 3

La mise en œuvre de la Convention d'Istanbul est en cours d'analyse, conformément à la demande de la motion 182-2018 PS-JS-PSA. Le Conseil-exécutif présentera ses conclusions en temps voulu. Pour l'heure, il peut prendre position comme suit :

Convention d'Istanbul

Selon l'article 20⁴ de la Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul ; RS 0.311.35), les Parties veillent à ce que les victimes aient accès à des services facilitant leur rétablissement, tels que le conseil psychologique. L'article 22⁵ de la Convention d'Istanbul prévoit en outre que les Parties prennent des mesures pour fournir des services de soutien spécialisés immédiats, à court et à long terme, à toute victime ayant fait l'objet de tout acte de violence couvert par le champ d'application de la convention.

Dans son message concernant l'approbation de la convention⁶, le Conseil fédéral estime que la Suisse remplit les exigences posées par ces deux articles. Il renvoie à cet égard aux prestations des assurances privées, des assurances sociales et de la LAVI. Quant à savoir si le Conseil fédéral juge que le champ d'application s'étend aux infractions commises à l'étranger contre des personnes non domiciliées en Suisse au moment des faits, la question ne trouve pas de réponse dans le message et nécessiterait une interprétation approfondie. S'agissant des services de soutien spécialisés (art. 22 de la Convention d'Istanbul), le message décrit les centres de consultation LAVI. Sur ce point du moins, le Conseil fédéral semble clairement exclure du champ d'application de la convention les infractions commises à l'étranger contre des femmes non domiciliées en Suisse au moment des faits.

De l'avis du Conseil-exécutif, seule une interprétation approfondie permettrait de se prononcer à titre définitif sur la conformité de la pratique actuelle à la Convention d'Istanbul. Le premier rapport GREVIO⁷, qui n'a pas encore été publié, apportera peut-être des éclaircissements à ce sujet.

¹ <https://papilio-bern.ch/>

² <https://www.paxion.ch/>

³ <https://www.redcross.ch/fr/assistance-medicale-pour-les-sans-papiers>

⁴ Services de soutien généraux / Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les victimes aient accès à des services facilitant leur rétablissement. Ces mesures devraient inclure, si nécessaire, des services tels que le conseil juridique et psychologique, l'assistance financière, les services de logement, l'éducation, la formation et l'assistance en matière de recherche d'emploi. / Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les victimes aient accès à des services de santé et des services sociaux, que les services disposent des ressources adéquates et que les professionnels soient formés afin de fournir une assistance aux victimes et de les orienter vers les services adéquats.

⁵ Services de soutien spécialisés / Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour fournir ou aménager, selon une répartition géographique adéquate, des services de soutien spécialisés immédiats, à court et à long terme, à toute victime ayant fait l'objet de tout acte de violence couvert par le champ d'application de la présente Convention. / Les Parties fournissent ou aménagent des services de soutien spécialisés pour toutes les femmes victimes de violence et leurs enfants.

⁶ <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2017/163.pdf>

⁷ GREVIO : Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence ; Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique

Traite d'êtres humains

Conformément à l'article 12 de la Convention du 16 mai 2005 sur la lutte contre la traite des êtres humains (RS 0.311.543), chaque Partie est tenue d'assister les victimes dans leur rétablissement physique, psychologique et social, ce qui comprend une assistance psychologique. Les femmes victimes de traite d'êtres humains en Suisse ont accès au soutien prévu par la LAVI.

Par contre, les femmes qui viennent en Suisse après avoir été victimes de traite d'êtres humains à l'étranger ne peuvent pas bénéficier des prestations LAVI. Le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) a critiqué la Suisse à ce sujet dans son premier rapport (ch. 133), publié en 2015⁸. De l'avis du GRETA, les Etats parties à la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains ont le devoir de fournir les mesures d'assistance prévues à toute victime de traite d'êtres humains se trouvant sur leur territoire, même si les faits se sont déroulés à l'étranger. Dans le deuxième Plan d'action national contre la traite des êtres humains (PAN 2017-2020)⁹, le Conseil fédéral recommande dès lors, sous l'action n° 22, de trouver des solutions pour que la Suisse puisse se conformer à cette obligation. Dans son deuxième rapport, publié en 2019¹⁰, le GRETA constate l'absence de solutions (ch. 142) et appelle encore une fois la Suisse à tenir les engagements qu'elle a pris en tant qu'Etat partie à la convention (ch. 155).

Le canton de Berne s'est doté d'un Groupe de coopération contre la traite d'êtres humains (KOGÉ) en 2008. Le KOGÉ a pour mission d'améliorer la collaboration entre la police, la justice, les autorités de migration et les centres de consultation pour l'aide aux victimes. En outre, il élabore et met en œuvre des mesures visant à lutter contre la traite d'êtres humains et à soutenir les victimes.

En résumé, le Conseil-exécutif estime que de nombreuses initiatives ont été amorcées en vue de mieux protéger les victimes. Les rapports GREVIO et GRETA sont des indicateurs importants permettant d'identifier les lacunes existant en Suisse. C'est le cas également des travaux en cours au niveau cantonal, à savoir le rapport sur la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul et l'élaboration d'une stratégie cantonale d'aide aux victimes, lesquels visent en outre à élaborer des mesures propres à remédier aux lacunes mises au jour. Parallèlement, le Conseil-exécutif est d'avis qu'il faut aborder la plupart des requêtes à l'échelle nationale, étant donné que les domaines de l'aide aux victimes, de l'asile et des réfugiés sont réglementés principalement par la législation fédérale.

Destinataire

– Grand Conseil

⁸ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168063cab6>

⁹ <https://www.sem.admin.ch/dam/fedpol/fr/data/aktuell/news/2017/2017-04-13/nap-2017-2020-f.pdf.download.pdf/nap-2017-2020-f.pdf>

¹⁰ <https://rm.coe.int/report-on-the-implementation-of-the-council-of-europe-convention-on-ac/1680981889>