



Date de dépôt : 5 novembre 2025

Rapport

**de la commission des Droits de l'Homme (droits de la personne)
chargée d'étudier le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le rapport d'activité du mécanisme de coopération
administrative de lutte contre la traite des êtres humains dans le
canton de Genève (2021-2023)**

Rapport de Cyril Mizrahi

La commission des Droits de l'Homme (droits de la personne) a étudié le rapport concernant le mécanisme de coopération administrative de lutte contre la traite des êtres humains 2021-2023 durant deux séances, les 6 et 13 février 2025, sous la présidence de M. Yves de Matteis, en présence de M. Stefano Gorgone, secrétaire scientifique de commissions (SGGC). Le rapporteur tient en outre à remercier M^{me} Noa Rakotoarijaonina, procès-verbaliste, pour la qualité de sa retranscription des débats de la commission.

Séance du 6 février 2025 : Audition de M^{me} Carole-Anne Kast, conseillère d'Etat, et de M. Redouane Saadi, secrétaire général adjoint, DIN

M^{me} Kast introduit la présentation de ce rapport bisannuel. Il s'agit du premier de la législature. Elle explique que tous les éléments de la présentation sont présents dans le rapport. La lutte contre la traite des êtres humains est du ressort des cantons et de la Confédération. En la matière, la politique des quatre piliers a été instaurée. Ces piliers sont : la prévention par le biais de la communication et de la sensibilisation, la répression, soit les poursuites pénales, l'assistance aux victimes, via des institutions comme les centres LAVI, et les partenariats. Dans ce domaine, il est fondamental de travailler en réseau. Sans cela, il n'y a pas de poursuite pénale et les affaires n'arrivent donc pas jusqu'aux tribunaux. A Genève, la lutte est menée à travers un mécanisme

de coopération. Il s'agit d'une table ronde regroupant notamment les services compétents de l'Etat, les autorités fédérales, le Ministère public, des acteurs de la société civile et des organisations humanitaires. Les affaires ayant très souvent une dimension internationale, la coopération avec les autorités fédérales est essentielle. L'implication d'organisations criminelles dans les affaires traitées justifie une collaboration avec le ministère public. La page 3 de la présentation est très importante et explique pourquoi la répression est utile. Pour considérer qu'il y a une traite d'êtres humains, il est nécessaire qu'il y ait trois éléments en présence. Premièrement, il faut un acte, commis par l'auteur. Cet acte consiste à mettre à disposition la personne pour effectuer le but criminel. Il peut s'agir d'un recrutement, d'un acheminement, d'un transfert, d'un hébergement ou encore d'un accueil. Le deuxième élément est le moyen. Il s'agit de la manière dont quelqu'un va maintenir une personne en situation d'exploitation. Le moyen peut prendre la forme de menaces, d'un usage de la force, d'une limitation de la liberté de mouvement ou de choix, d'un enlèvement, d'une privation des papiers d'identité, d'une fraude ou d'un abus de vulnérabilité. Elle donne l'exemple d'un réseau de mendiants exploités par des membres de leur propre famille. Dans ce type de cas, la difficulté réside dans le fait que les victimes estiment parfois normal de travailler pour leur famille. Si l'abus de vulnérabilité est prouvé, la situation est donc comprise dans la traite d'êtres humains. Le troisième et dernier élément est la finalité, c'est-à-dire la raison pour laquelle l'acte est commis. Il peut s'agir d'exploitation de la force de travail ou du corps. Elle donne l'exemple d'une exploitation dans le cadre d'une chaîne de production qui serait légale, s'il n'y avait pas tout un dispositif illégal derrière cela. La prostitution, les autres services sexuels et l'esclavage peuvent être des finalités. La servitude et le prélèvement d'organes peuvent aussi être considérés comme des finalités dans le cadre de la traite humaine. La servitude d'organes consiste en un prélèvement partiel d'une partie du corps qui se régénère comme le foie, la moelle osseuse ou, dans une moindre mesure, les cheveux.

M. Saadi présente le dispositif de prise en charge et d'identification des victimes. Pour pouvoir prendre en charge une victime, il faut d'abord l'identifier, ce qui est une question fondamentale qui a été harmonisée entre les cantons. Une série d'indicateurs ont été définis par la police fédérale. A Genève, il existe trois institutions permettant d'identifier les victimes : les centres LAVI, qui détiennent cette compétence de base, le Centre social protestant (CSP), qui bénéficie d'un service juridique spécialisé financé par le DIN, ainsi que le foyer Au Cœur des Grottes, qui fournit un hébergement et un accompagnement psychosocial aux victimes, ce qui est aussi financé par le DIN. Lorsque la victime est identifiée, elle est enregistrée à l'OCPM, car la

quasi-totalité des victimes n'ont pas de titre de séjour. Le trafic des migrants, qui consiste à faire traverser illégalement une frontière à des personnes dans le but d'en tirer un avantage, est aussi considéré comme de la traite humaine et a été défini par un protocole dédié au trafic illicite de migrants complétant la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. Lorsqu'une victime de traite humaine est enregistrée à l'OCPM, elle peut bénéficier, selon l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA), d'une attestation délivrée par l'OCPM d'une durée de 30 jours à 3 mois pour justifier sa présence sur le territoire. Si la personne collabore, elle peut bénéficier des mesures prévues à l'art. 36 OASA et obtenir un permis de séjour de courte durée (moins d'une année) pour la durée probable de l'enquête policière ou de la procédure judiciaire. Lorsque la procédure est terminée, deux cas de figure sont possibles. Dans le premier cas, l'OCPM entre en matière sur le cas de la personne en tant qu'étrangère. Dans le deuxième, il s'agit d'un cas humanitaire et elle pourra donc obtenir un titre de séjour selon les critères habituels auprès d'une institution humanitaire ou de la Croix-Rouge genevoise. En comparaison avec les tables rondes des autres cantons dans le domaine, la table ronde genevoise est la plus vaste de Suisse et beaucoup de cas sont identifiés. Tous les cantons ne sont pas obligés de mettre en place une table ronde, car cela vient d'une recommandation de 2006 des autorités fédérales.

M^{me} Kast indique que le rapport vise à passer en revue une période d'activité et à faire part des nouveautés. Durant la période sous revue, la table ronde genevoise a accueilli de nouveaux acteurs de la société civile, dont des acteurs humanitaires, syndicaux ou économiques (le Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs (SIT), la Fédération des entreprises romandes (FER) et la Croix-Rouge genevoise (CRG)). La table ronde s'est aussi dotée d'un sous-groupe de travail dédié à la problématique des mineurs non accompagnés.

M. Saadi précise que le SIT a intégré la table ronde dans le cadre des cas de traite qu'il a eu à traiter au niveau des chantiers, mais aussi dans le cadre de missions permanentes à Genève. Le but de la table ronde est d'essayer de couvrir tout le spectre des traites possibles. La CRG a intégré la table ronde pour sa capacité à gérer les retours volontaires des personnes. Le sous-groupe dédié à la problématique des mineurs non accompagnés va accompagner le sous-groupe « formation et exploitation de la force de travail ».

M^{me} Kast explique que les différents acteurs se concentrent sur des domaines particuliers. Elle donne l'exemple du travail en chantier. Les organisations criminelles recrutent des personnes à l'étranger, les acheminent, les logent dans des conditions irrespectueuses et leur prennent leurs papiers,

rendant les victimes dépendantes de l'entreprise, tout en leur versant des salaires en dessous du minimum obligatoire. Dans ce cas, tous les critères de la traite humaine sont remplis, même si l'activité accomplie par les victimes n'est pas illégale en soi. Dans le cadre du travail domestique et de l'exploitation familiale, il y a beaucoup de représentation étrangère. Quelques cas ont été relevés par le SIT, qui est le seul syndicat pouvant appréhender la défense de ce type de travail là, puisqu'il s'agit d'un syndicat interprofessionnel alors que les autres sont des syndicats de secteur.

M. Saadi ajoute que, dans le cadre de la traite dans le domaine domestique, au niveau de la Genève internationale, une institution dédiée gère le recrutement et le suivi des domestiques auprès des missions permanentes. La Genève internationale n'est pas le centre de la traite humaine, mais il y a tout de même quelques cas détectés dans ce milieu. La question de l'immunité des fonctionnaires des organisations internationales se pose alors. En cas de traite, la mission suisse va contacter l'organisation qui va lever l'immunité de la personne afin que le ministère public genevois intervienne. Concernant les membres des missions permanentes, on avertit la mission et la personne est rappelée dans son pays d'origine. En général, elle est destituée de ses fonctions, mais aucune poursuite n'est possible en Suisse.

M^{me} Kast ajoute que cette pratique est la même pour toute infraction commise au sein de la Genève internationale. Elle explique que le financement des activités des partenaires est une marque de reconnaissance du travail accompli par les acteurs de la société civile dans le cadre de la traite humaine, car la prise en charge des victimes est le volet le plus compliqué à effectuer de la thématique. La fondation Au Cœur des Grottes et le CSP reçoivent un complément de leur subvention habituelle. Le contrat de prestations de la fondation Au Cœur des Grotte est mené par le DF pour l'angle des victimes de violences domestiques. Il y a aussi un volet du contrat dédié à la traite humaine financée par le DIN. La fondation Au Cœur des Grottes prend en charge les femmes et les enfants victimes de violences domestiques et de traite humaine. Les hommes sont pris en charge par le CSP, qui bénéficie d'une subvention dédiée à cette prestation. Le Centre LAVI effectue une prise en charge générale. Un nouveau contrat de prestations a été accepté par la commission des finances et sera à l'ordre du jour du Grand Conseil prochainement. En conclusion, selon le Global Slavery Index, qui compare les dispositifs et les risques concernant la traite humaine, la Suisse représente un des plus faibles taux de risque de traite humaine au monde. Le risque n'est toutefois pas inexistant et les autorités genevoises doivent travailler au démantèlement des réseaux et à l'assistance aux victimes. Il faut aussi prendre en compte que, si l'on veut des statistiques peu élevées en la matière, il suffit d'arrêter de

chercher. Pour ce type d'infractions, il faut débusquer et accompagner les victimes et il existe en réel besoin de collaboration de la part des victimes afin de trouver le mécanisme complet de la traite humaine. Le réseau est donc très important, car les portes d'entrée des victimes sont les acteurs de la société civile, qui peuvent redonner confiance dans les autorités aux victimes. En général, les victimes n'ayant pas de papiers, elles n'ont aucune confiance dans les autorités du lieu où elles sont exploitées. Seul un travail de relai avec la société civile permet d'amener les victimes à porter plainte et à fournir des preuves. Il arrive souvent que, même avec la collaboration de la victime, il ne soit pas possible de prouver la traite. Des infractions moins graves entrent alors en jeu comme l'usure ou l'encouragement à la prostitution et aucun régime spécifique n'est possible au niveau des options de permis de séjour.

Le commissaire MCG demande comment le DIN réagit lors d'une situation de traite humaine où la personne est renvoyée de Suisse. Il demande comment protéger la personne une fois le cas de traite humaine prononcé.

M^{me} Kast répond que le DIN respecte la loi en vigueur. Du point de vue des acteurs, cela est parfois suffisant. La LEI et les ordonnances qui en découlent prévoient que, si la personne est victime de traite, elle a droit à un permis de séjour avec le droit de travailler pendant la période d'enquête et de procès. Il s'agit d'un pari, car si elle arrive à travailler, sans être exploitée, elle peut s'intégrer, gagner son indépendance et remplir les critères pour un permis humanitaire ou B. Il s'agit d'un cas idéal. Parfois, la traite ne peut pas être démontrée et cela bloque l'accès à ce permis spécifique. Dans ce cas-là, si le ministère public a tout de même besoin de la collaboration de la personne, elle peut bénéficier d'un permis provisoire L, ne donnant pas droit à travailler, durant le temps de la procédure. La personne est donc forcée de quitter le territoire à la fin de la procédure. En cas de traite humaine démontrée, la personne peut aussi obtenir son permis spécifique aux victimes, mais ne pas atteindre les critères nécessaires comme la durée minimale de séjour ou l'autonomie et, à l'issue de ce permis, devoir finalement quitter le territoire. Ceci est le dispositif légal en place. Les autorités doivent se conformer à la loi fédérale. Elle ajoute que, dans le cadre de l'obtention de tous ces permis, il faut obtenir l'accord du SEM qui contrôle également l'obtention des critères. Si le cadre légal n'est pas respecté, le SEM n'autorise pas l'émission du permis. Parfois, il est possible de négocier avec le SEM. Le DIN soumet parfois des cas de manière anonyme, à l'aveugle, lorsqu'il y a peu d'espoir que le SEM émette un permis. Le SEM indique alors ce qu'il manque au dossier et le DIN se permet d'attendre quelque temps avant de soumettre le dossier de manière nominative, en espérant que la situation se soit améliorée entre-temps.

Une commissaire PLR demande combien de cas de traite humaine avérée ont été débusqués durant la période de revue du rapport de deux ans.

M^{me} Kast répond qu'elle ne sait pas et qu'il est difficile de le dire comme cela. Il s'agit de processus longs, ne permettant pas de sortir des chiffres ainsi. Elle explique qu'entre le moment où la société civile identifie une situation et la fin de l'enquête de la brigade de lutte contre la traite d'êtres humains et la prostitution illicite (BTPI), le temps peut être très long. La BTPI va devoir mettre en place une filature pour trouver le lieu d'exploitation, comme un atelier clandestin. Tant que le lieu d'exploitation n'est pas trouvé, il est difficile de prouver la traite. La collaboration aide parfois à trouver ces preuves. Concernant la prostitution, il s'agit plutôt des réseaux et non d'un seul lieu. La collaboration de plusieurs travailleuses ou travailleurs du sexe est donc essentielle. Elle donne l'exemple des « Loverboy », qui sont des hommes d'organisations criminelles qui vont généralement séduire de très jeunes femmes pour les convaincre de quitter leur pays pour eux. Ils vont ensuite les emmener hors de leur pays pour les forcer à se prostituer en exerçant une emprise persistante. Il existe un certain nombre de personnes travaillant sous l'emprise de « Loverboys ». Par l'affection gagnée, la victime accepte de se prostituer et de donner ses revenus. L'audition ne suffit donc pas à convaincre les victimes de dénoncer la situation. Il y a un temps de mise en confiance pris par la société civile. L'enquête pénale est donc très longue, ce qui explique qu'il n'y a pas de chiffre dans le rapport.

M. Saadi ajoute qu'il existe des statistiques comparant les situations de traite et les condamnations pour traite. Cela permet de comparer l'efficacité de la lutte en la matière entre les cantons.

La commissaire PLR précitée constate qu'il y a quelques chiffres à la p. 10 du rapport. Elle comprend que le fait d'avoir débusqué plus de cas de traite à Genève que dans d'autres cantons est une bonne chose. Elle constate que les cantons qui n'ont pas de table ronde ne constatent pas de cas de traite et que plus la table ronde est étoffée, plus il y a de cas débusqués. M. Saadi répond que c'est correct.

Le commissaire UDC constate que, pour réprimer la traite, il faut mener des procédures pénales et que, pour cela, il faut des victimes qui restent en Suisse. Il demande depuis quand une procédure politique cantonale vise à fournir des permis de séjour.

M^{me} Kast répond que sa préoccupation est la défense des victimes et que, si cette dernière est sur le territoire suisse, elle bénéficie des droits des victimes. Il faut donc qu'elle soit protégée et accompagnée dans sa situation de victime, même si elle doit retourner dans son pays. Il est possible qu'elle se reconstruise

en Suisse, une fois la traite prouvée. Sans cela, une fois l'enquête clôturée, la personne est renvoyée et risque de retomber dans le même système qui l'a fait venir en Suisse en premier lieu. Elle peut aussi ne pas avoir la possibilité d'assister à son procès et n'avoir droit à aucune indemnisation. Il n'est pas correct de ne pas permettre à des victimes d'échapper durablement à l'exploitation.

Le commissaire UDC demande si le rapport traite bien de la répression des traites. M^{me} Kast répond que le rapport s'inscrit dans le but de combattre le crime organisé. Pour ce faire, la collaboration des victimes est essentielle. Si on les renvoie simplement, la lutte contre le crime est impossible.

La commissaire LC constate qu'il y a 11 ou 10 cas de traite, ce qui paraît dérisoire. Elle comprend que cela ne reflète pas le travail effectif, car toute procédure n'aboutit pas à un cas de traite avéré. Elle constate que 42 victimes ont été recensées. Elle demande si les institutions n'ont traité que 11 cas. Elle trouve ces chiffres surprenants, en comparaison avec d'autres thématiques.

M. Saadi répond que la commissaire LC a raison et qu'il faut prendre en compte les aspects importants qui sont les cas traités par les associations spécialisées, car il s'agit des portes d'entrée. Il explique que cela ne figure pas dans le rapport, mais qu'au niveau du département, un logiciel est en cours de conception afin de pouvoir quantifier les cas traités par les portes d'entrée. Il espère que le logiciel sera mis en place lors de la publication du prochain rapport.

La commissaire LC déclare que c'est une bonne nouvelle, afin que les statistiques ne soient pas mal interprétées.

Séance du 13 février 2025 : Discussion et décision de la commission

La commissaire LC rappelle qu'il s'agit d'un rapport de 2021-2023. Au vu des explications données en fin de présentation du rapport par M. Saadi pour prendre en compte les cas traités au niveau associatif, le département est conscient que les travaux ne sont pas complets. Elle propose de prendre acte du rapport.

Le commissaire UDC estime que la commission baisse les bras parce que le rapport est ancien. Il déclare être très insatisfait du rapport et de sa présentation. Il affirme que « rien ne joue ». Les catégories utilisées ne sont pas pertinentes et le département est incapable de chiffrer le phénomène. Chaque signalement est considéré comme un cas de traite alors qu'il n'y a pas d'infraction sans condamnation. Le rapport est flou concernant ce dont on parle et les chiffres sont faux. Il y a de la prostitution forcée à Genève, c'est connu. Il affirme que tout ce qui intéresse le Conseil d'Etat c'est le fait que tout le

monde ait un permis de séjour. Il souhaiterait renvoyer ce rapport pour qu'il soit retravaillé et afin qu'il traite correctement le sujet qui est grave. Il estime que le rapport est une auto-congratulation et qu'il ne traite pas le sujet.

La commissaire PLR précitée affirme que le PLR va prendre acte du rapport. Elle admet être restée sur sa faim. Elle trouve intéressant de voir comment cela fonctionne, mais regrette que les chiffres ne soient pas précis. Il serait intéressant de savoir si les gens sont condamnés ou pas. Elle n'est pas convaincue par l'idée que plus on trouve de cas, plus on est content. Elle reste convaincue qu'il y a plus de risques de traite humaine à Genève et que, si d'autres cantons ne déclarent pas de cas, ce n'est pas seulement parce qu'ils n'ont pas cherché. Elle propose plutôt de transmettre un message pour le prochain rapport.

Le commissaire LJS partage ce qui a été dit. Il souligne l'importance du sujet. Il a l'impression qu'un rapport a été présenté simplement parce qu'il fallait le faire. Il déclare que le rapport ne répond pas aux attentes. Après avoir hésité à s'abstenir, il propose de renvoyer le rapport afin que quelque chose de mieux soit présenté à la commission.

La commissaire LC témoigne du fait que travailler à l'Etat sans le logiciel adapté est compliqué. Elle rappelle que M. Saadi a annoncé que le logiciel était en cours de conception et que celui-ci permettra de prendre en compte les signalements et d'effectuer un suivi. Elle affirme qu'il n'est pas possible de demander plus de données sur la situation antérieure, car l'outil n'est pas encore développé. Elle propose d'envoyer un message au Conseil d'Etat consistant à les encourager à développer le logiciel afin de pouvoir inclure plus de données dans le prochain rapport.

Un commissaire S n'est pas sûr de comprendre les positions qui s'expriment. Quand un rapport comme cela est reçu, soit la commission estime qu'il faut des compléments et les demande, soit elle estime qu'il n'y a pas besoin de compléments et en prend acte. Dans le cas contraire, cela signifie que la politique est rejetée du point de vue du fond.

Le commissaire S revient ensuite sur les propos du commissaire UDC lors de sa précédente intervention, à savoir, selon les termes du procès-verbal repris dans le présent rapport, lorsqu'il « affirme que tout ce qui intéresse le Conseil d'Etat, c'est le fait que tout le monde ait un permis de séjour ».

Il en résulte un différend entre le commissaire S et le commissaire UDC, que la majorité de la commission a décidé de ne pas faire figurer plus en détail au procès-verbal. Il ne sera ainsi pas rapporté plus avant. Selon le procès-verbal adopté par la majorité de la commission, le commissaire UDC s'énerve, insulte le commissaire S et quitte la salle.

Le commissaire LJS affirme ne pas être à l'aise vis-à-vis du rapport du Conseil d'Etat, qu'il estime être incomplet et ne pas répondre à ses attentes. Mais il ne s'oppose pas à la politique menée.

Le président met aux voix la prise d'acte du RD 1607 :

Oui : 6 (2 S, 1 LC, 2 PLR, 1 Ve)

Non : 1 (1 LJS)

Abstentions : –

La commission prend acte du RD 1607.

Rapport d'activité du mécanisme de coopération administrative de lutte contre la traite des êtres humains dans le canton de Genève (2021-2023)

Audition par la Commission des Droits de l'Homme
(droits de la personne)

Madame Carole-Anne KAST
Conseillère d'Etat en charge du département des
institutions et du numérique
(DIN)

6 février 2025



Département des institutions et du numérique (DIN)

06/02/2025 - Page 1

I. Le contexte

- En Suisse, la lutte contre la traite des êtres humains est du ressort des cantons et de la Confédération.
- Cette lutte se base sur quatre piliers: la prévention, la poursuite pénale, l'assistance aux victimes et le partenariat.
- Le canton de Genève mène la lutte contre la traite humaine à travers un mécanisme de coopération administrative (table ronde) qui implique notamment les services compétents de l'Etat, les autorités fédérales, le Ministère public, des acteurs de la société civile et des organisations humanitaires.



Département des institutions et du numérique (DIN)

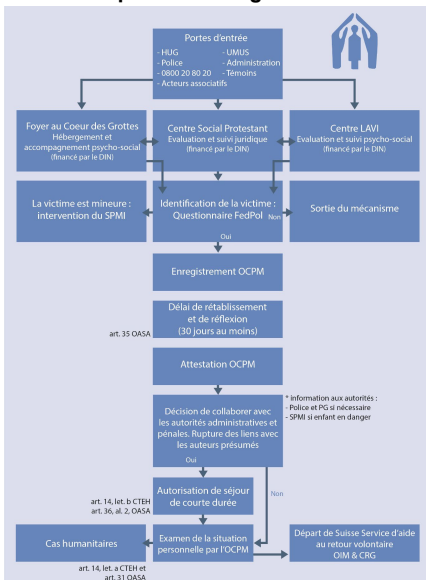
06/02/2025 - Page 2

a) Les éléments constitutifs de la traite humaine



06/02/2025 - Page 3

b) Le dispositif cantonal de prise en charge et d'identification des victimes



06/02/2025 - Page 4

II. Les activités déployées par la table ronde durant la période sous revue

- La table ronde genevoise s'est renforcée en incluant en son sein de nouveaux acteurs humanitaires, syndicaux ou économiques (Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs (SIT), Fédération des entreprises romandes (FER), Croix-Rouge genevoise (CRG)); elle s'est aussi dotée d'un sous-groupe de travail dédié à la problématique des mineurs non accompagnés.
- Les différents acteurs du mécanisme ont, quant à eux, poursuivi le déploiement d'activités relatives aux enquêtes pénales, la prévention, la formation, l'information, l'assistance aux victimes et le partenariat.

- En matière de financement public, pour la première fois, toutes les portes d'entrée du mécanisme cantonal de coopération et de lutte contre la traite humaine, à savoir la fondation Au Cœur des Grottes, le Centre LAVI et le centre social protestant (CSP) sont financés par le département des institutions et du numérique (DIN).
- A cet égard, un contrat de prestation en faveur de la fondation Au Cœur des Grottes et une augmentation du financement du CSP ont été réalisés par ce même département.

III. Conclusion

- Selon le *Global Slavery Index*, la probabilité de devenir victime de la traite humaine en Suisse est l'une des plus faibles au monde.
- Ce constat ne veut pas dire encore que le phénomène de la traite humaine en Suisse, respectivement à Genève, est marginal dès lors que les victimes identifiées et les réseaux criminels démantelés ne représentent que la pointe de l'iceberg.

Merci de votre attention

