

Tribunal fédéral – 1C_19/2023
1^{re} Cour de droit public
Arrêt du 11 octobre 2023 (f)

Résumé et commentaire

Proposition de citation :

Sandeep Pai, Traite d'êtres humains : une victime de travail forcé peut-elle obtenir de l'Etat le paiement de salaires impayés ? ; commentaire de l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_19/2023, Newsletter DroitDuTravail.ch janvier 2024

Newsletter janvier 2024

Travail forcé, salaires impayés, conformité du droit suisse au droit international

**Art. 4 CEDH ;
15 CETEH ; 19 LAVI**



Traite d'êtres humains : une victime de travail forcé peut-elle obtenir de l'Etat le paiement de salaires impayés ?

Sandeep Pai, avocat, spécialiste FSA en droit du travail

Résumé des faits et du droit

En 2016, A, ressortissant ukrainien, a travaillé pour B sur un chantier dans le Canton de Vaud, avec d'autres ouvriers. B avait logé A dans des conditions insalubres et avait systématiquement différé le versement de son salaire. Une fois le chantier terminé, B avait disparu, laissant aux ouvriers une enveloppe contenant de l'argent à se partager. A avait ainsi été rémunéré 970 euros pour une activité du 11 août au 3 octobre 2016, pour un total de 385 heures.

Par jugement du 9 avril 2020, le Tribunal correctionnel de la République et Canton de Genève a reconnu B coupable notamment de traite d'êtres humains qualifiée et a alloué à A une somme de 5'000 fr. à titre de réparation morale et une somme de 13'577 fr. 15, sous déduction de 970 euros, correspondant au salaire non perçu, à titre de dommages-intérêts.

Le 11 août 2020, A a déposé une requête d'indemnisation fondée sur la LAVI, concluant à l'allocation de 5'000 fr. à titre de réparation morale et de 12'543 fr. à titre d'indemnité pour les salaires impayés.

Par décision du 30 juin 2022, l'Instance d'indemnisation LAVI (i.e. la DGAIC) lui a alloué 4'000 fr. à titre de réparation morale et a rejeté sa demande d'indemnisation pour le salaire non perçu.

Par arrêt du 22 novembre 2022, la CDAP a rejeté le recours formé par A contre cette décision.

Par arrêt du 11 octobre 2023 destiné à publication, le Tribunal fédéral (TF) a rejeté le recours interjeté par A. De cet arrêt, il ressort en particulier ce qui suit :

- L'art. 19 al. 3 LAVI exclut expressément l'indemnisation du préjudice matériel et/ou purement économique, dont les salaires impayés revendiqués par A. Les éléments soulevés par A ne sont pas suffisants pour s'écarter d'une interprétation littérale de la loi. La situation que A déplore ne saurait être corrigée par la voie de l'interprétation et il n'y a pas de lacune proprement dite qui devrait être comblée par le juge.
- L'arrêt de la CourEDH *Chowdury contre Grèce* ne permet pas de retenir que la Suisse a l'obligation positive, au sens de l'art. 4 § 2 CEDH interprété à la lumière de l'art. 15 al. 4 CETEH, de mettre en place un système d'indemnisation des victimes de traite qui permette la réparation du dommage correspondant au salaire impayé de manière subsidiaire par l'Etat.
- Dans l'arrêt précité de la CourEDH, la violation de l'art. 4 CEDH ne découlait pas de l'absence d'indemnisation pour le préjudice matériel, mais de la violation par la Grèce de ses obligations de prendre des mesures pour protéger les victimes de traite et d'assurer une enquête et une procédure effectives et « *il ne ressort ainsi pas de la jurisprudence de la CourEDH que l'art. 4 CEDH, même interprété à la lumière de l'art. 15 CETEH, prévoit une obligation positive d'instaurer un mécanisme d'indemnisation subsidiaire par l'Etat des victimes de traite d'êtres humains à hauteur des salaires qu'elles n'auraient pas perçus* ». Au demeurant, « *il n'est pas contesté en l'espèce que le recourant a bénéficié d'une enquête et d'une procédure effectives et qu'il a obtenu une indemnisation pour tort moral* ».
- Dans le cadre du deuxième cycle d'évaluation de la mise en œuvre de la CETEH, entamé en 2018, le GRETA du Conseil de l'Europe, qui procède à une évaluation de la mise en œuvre de la CETEH dans les Etats parties, ne semble pas avoir relevé de problème en lien avec l'indemnisation des salaires non perçus par les victimes de traite d'êtres humains.
- Le GRETA paraît néanmoins avoir identifié cette problématique dans le cadre du troisième cycle d'évaluation, entamé en 2023 ; le questionnaire soumis à la Suisse comporte en effet plusieurs aspects en lien avec le recouvrement des salaires non versés à des victimes de traite d'êtres humains. En réponse à ces questions, la Suisse renvoie majoritairement à l'art. 19 LAVI et aux règles de calcul du dommage issues du droit civil (GRETA, Questionnaire pour l'évaluation de la mise en œuvre de la CETEH – Troisième cycle d'évaluation, 2023, ch. 3.5 et 4).
- Néanmoins, si le GRETA semble vouloir examiner la question de l'indemnisation des salaires non perçus par les victimes de traite, le Rapport d'évaluation relatif au troisième cycle d'évaluation pourrait apporter certaines clarifications relatives à la notion de préjudice matériel visé par l'art. 15 al. 4 CETEH, qui pourraient conduire, le cas échéant, le législateur suisse à se pencher sur la question.

Commentaire

Dans cet arrêt, destiné à publication et rendu par cinq juges de la 1^{re} Cour de droit public, le Tribunal fédéral (TF) tranche deux questions de principe :

1. La première question a trait au point de savoir si la LAVI (art. 19) contient une lacune proprement dite, que le juge devrait combler, dans la mesure où cette disposition légale ne prévoit pas explicitement le droit de la victime de traite d'êtres humains d'obtenir une indemnisation pour les salaires non-perçus.

2. La deuxième question a trait au point de savoir si le refus d'une telle indemnisation respecte le droit international ou s'il est contraire aux obligations positives incombant à la Suisse en vertu de l'art. 4 § 2 CEDH et 15 al. 4 CETEHE.

A titre liminaire, nous observons que l'affaire objet de l'arrêt du TF commenté ici ne paraît pas avoir été portée devant la CourEDH à ce jour¹.

Cela étant, en réponse à la première question, le TF fournit une explication claire et convaincante. Nous n'y revenons donc pas et renvoyons le lecteur aux considérants de l'arrêt du TF à ce sujet².

En revanche, la réponse apportée par le TF à la seconde question nous amène à formuler plusieurs remarques que nous développons ci-après.

Il est de jurisprudence bien établie que la traite d'êtres humains au sens de l'art. 4 let. a CETEHE relève de l'art. 4 CEDH ; que l'art. 4 CEDH est directement applicable (*self executing*) et implique différentes obligations positives pour les Etats, lesquelles doivent être interprétées notamment à la lumière de l'art. 15 CETEHE³.

- En vertu de l'art. 15 al. 3 CETEHE, chaque Partie prévoit, dans son droit interne, le droit pour les victimes à être indemnisées par les auteurs d'infractions.
- En vertu de l'art. 15 al. 4 CETEHE, chaque Partie adopte les mesures législatives ou autres nécessaires pour faire en sorte que l'indemnisation des victimes soit garantie, dans les conditions prévues dans son droit interne, par exemple par l'établissement d'un fonds pour l'indemnisation des victimes ou d'autres mesures ou programmes destinés à l'assistance et l'intégration sociale des victimes qui pourraient être financés par les avoirs provenant de l'application des mesures prévues à l'art. 23 CETEHE.

La CourEDH s'inspire de la CETEHE et de la manière dont l'interprète le GRETA⁴. L'art. 15 CETEHE fait obligation aux Etats contractants de prévoir, dans leur droit interne, le droit pour les victimes à être indemnisées par les auteurs de l'infraction ainsi que de prendre des mesures afin d'**établir un fonds d'indemnisation**⁵.

Dans l'arrêt de la CourEDH *Chowdury contre Grèce*, il est exact que la violation de l'art. 4 CEDH ne découlait pas de l'absence d'indemnisation pour le préjudice matériel, mais de la violation par la Grèce de ses obligations de prendre des mesures pour protéger les victimes de traite et d'assurer une enquête et une procédure effectives.

Toutefois, dans cet arrêt de la CourEDH, et comme le rappelle le TF dans l'arrêt commenté ici⁶, la CourEDH a reconnu qu'un préjudice matériel, correspondant aux salaires non perçus,

¹ <https://www.humanrights.ch/fr/pfi/jurisprudence-recommandations/credh/liste/>

² sp. c. 3.2 à 3.4.

³ TF 2C_483/2021 du 14 décembre 2021, c. 4.3 et les références citées ; TF 1C_19/2023 du 11 octobre 2023, c. 4.2 et les références citées ; MERIBOUTE/BURGENER, Prétentions civiles des victimes de traite d'êtres humains à des fins d'exploitation du travail, in *forumpenale* 3/2021, p. 207-213 et les références citées.

⁴ Note d'information sur la jurisprudence de la CourEDH 205, mars 2017.

⁵ Même référence.

⁶ TF 1C_19/2023, c. 4.2.

découlait de cette violation et, par conséquent, a octroyé aux requérants une indemnité correspondante sur la base de l'art. 41 CEDH.

En effet, le considérant en question de l'arrêt de la CourEDH précité⁷ ne nous paraît pas pouvoir être compris autrement⁸ :

« La Cour rappelle avoir conclu à une violation de l'article 4 de la Convention à raison du manquement par l'Etat défendeur à ses obligations positives résultant de cette disposition, à savoir prévenir les situations de traite des êtres humains, protéger les victimes, enquêter efficacement sur les infractions commises et sanctionner les responsables de la traite. La Cour ne doute pas que les requérants ont subi un **dommage matériel en raison du non-versement de leurs salaires par leurs employeurs** ainsi que de la décision de la cour d'assises de Patras de ne pas reconnaître ces derniers coupables de traite d'êtres humains. **La Cour estime donc approprié de leur accorder une indemnité à ce titre.** Toutefois, en l'état du dossier, la Cour ne peut pas déterminer la somme précise à accorder à chacun d'entre eux. Statuant en équité, **la Cour octroie à chacun des requérants (...), au titre du dommage matériel et du dommage moral subis (...), la somme de (...).** »

Ainsi, de fait, nous sommes d'avis que l'arrêt de la CourEDH *Chowdury contre Grèce* avait déjà reconnu que les salaires non-perçus par une victime de traite d'êtres humains constituaient un poste du dommage matériel entrant dans le champ d'application de l'art. 4 CEDH, interprété à la lumière de l'art. 15 CETH⁹.

Dans ces circonstances, nous ne pouvons pas nous déclarer convaincus par l'argumentation développée par le TF dans l'arrêt commenté ici¹⁰, lorsqu'il considère que le recourant ne pouvait « *en l'état, rien tirer de l'art. 15 al. 4 CETH* » dès lors qu'il ne ressortirait « *ni du texte de la disposition, ni du Rapport explicatif y relatif que le préjudice matériel visé irait au-delà des dommages déjà pris en charge par la LAVI* » ou que la « *législation suisse paraît en l'état conforme aux exigences de la CETH, dont le Rapport explicatif cite, comme seul exemple de préjudice matériel devant être indemnisé, les frais médicaux résultant de l'atteinte* ».

En effet, cette argumentation nous paraît ignorer le texte de l'art. 15 al. 4 CETH (lequel, on le rappelle, doit servir à l'interprétation des obligations positives découlant de l'art. 4 CEDH), ainsi que la réalité pratique des difficultés liées au recouvrement (même partiel) du préjudice subi par le lésé dans le cadre d'une procédure judiciaire ou d'exécution forcée dirigée contre l'auteur. Cette argumentation nous paraît également ignorer la jurisprudence précitée de la CourEDH.

⁷ CourEDH, arrêt du 30 mars 2017, *Chowdury et autres c. Grèce*, c. 134.

⁸ Nous mettons en exergue.

⁹ Cf. également : Note d'information sur la jurisprudence de la CourEDH 205, mars 2017 : « La difficulté d'évaluer le **dommage matériel constitué par les salaires non versés** et la décision de la cour d'assises conduit la Cour à fixer en équité une somme globale couvrant à la fois le dommage matériel et le préjudice moral », Plateforme suisse contre la traite des êtres humains, Rapport alternatif sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains à l'attention du GRETA, 3^e tour d'évaluation, avril 2023, § 2.5.1, p. 17 <https://www.humanrights.ch/fr/pfi/jurisprudence-recom-mandations/conseil-europe/greta/>.

¹⁰ TF 1C_19/2023, c. 4.3.

Notons que, s'il est exact que le seul « *exemple* »¹¹ de préjudice matériel ressortant du Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains¹² est celui du « *coût des soins médicaux* », ce rapport confirme – ce qui nous paraît notoire – que dans la pratique un dédommagement intégral de la victime par l'auteur de la traite d'êtres humains (art. 15 al. 3 CETH) a rarement lieu du fait notamment que le délinquant n'a pas été découvert, a disparu ou a organisé son insolvabilité¹³. C'est la raison pour laquelle l'art. 15 al. 4 CETH prévoit que les Parties « *doivent faire en sorte que l'indemnisation soit garantie* », étant précisé que les moyens utilisés pour garantir l'indemnisation des victimes sont laissés à l'appréciation des Parties à qui il appartient d'établir les bases juridiques, le cadre administratif et les modalités de fonctionnement des régimes de dédommagement¹⁴.

Ainsi, même si le TF n'aurait pas pu faire application de l'art. 41 CEDH¹⁵ pour octroyer une indemnité supplémentaire au recourant, notre Haute Cour aurait à notre avis pu et dû aller plus loin dans le constat relatif au respect par la Suisse des obligations positives lui incombant en vertu des art. 4 CEDH et 15 CETH, en constatant une claire carence à cet égard s'agissant de la garantie liée au recouvrement du préjudice résultant des salaires non-perçus¹⁶. A tout le moins n'aurait-il à notre sens pas dû construire une argumentation qui s'inscrit à notre avis en contradiction flagrante avec le droit international.

Le TF aura au moins eu le mérite de souligner que le troisième cycle d'évaluation relatif à la CETH pourrait conduire le législateur suisse à se pencher sur la question.

Nous sommes toutefois d'avis que le TF aurait pu et dû aller plus loin sur ce point, en constatant que, de fait, la Suisse doit en réalité se pencher rapidement sur la question, par exemple en modifiant la LAVI ou en créant un fonds spécial en dehors de la LAVI visant à indemniser à titre subsidiaire les victimes pour le dommage résultant des salaires non-perçus¹⁷.

A cet égard, il est navrant de constater que, dans sa réponse au questionnaire du GRETA du 29 mars 2023¹⁸, la Suisse n'apporte effectivement aucune réponse quant aux moyens par lesquels elle compte combler ce vide législatif, se contentant, en substance, de renvoyer à l'art. 19 LAVI. De fait, cela nous paraît constituer un aveu de carence par rapport aux obligations résultant des art. 4 § 2 CEDH et 15 al. 4 CETH, compte tenu des éléments sommairement développés ci-dessus.

Il nous apparaît également à la lecture de l'arrêt du TF commenté ici, mis en lumière avec les exigences découlant de notre point de vue de manière évidente du droit international, que

¹¹ Formulé expressément comme tel.

¹² Conseil de l'Europe, Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, Varsovie, 16.V.2005, § 197, p. 33.

¹³ Dans le même sens : MERIBOUTE/BURGENER, op.cit., p. 212 et les références citées.

¹⁴ Conseil de l'Europe, Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, Varsovie, 16.V.2005, § 198, p. 34.

¹⁵ Qui semble être une disposition dont l'application est réservée à la CourEDH. Dans ce sens, voir notamment : TF 2A.362/2000/svc du 10 décembre 2001, c. 2.2 et les références citées.

¹⁶ Dans le même sens : MERIBOUTE/BURGENER, op.cit., loc.cit.

¹⁷ Nous reprenons ici les deux options alternatives très intéressantes proposées par MERIBOUTE/BURGENER (op.cit., p. 212).

¹⁸ <https://www.humanrights.ch/fr/pfi/jurisprudence-recommandations/conseil-europe/greta/>.

notre Haute Cour a possiblement fait preuve d'une certaine retenue, qui s'explique éventuellement par le fait que les situations de traite d'êtres humains en lien avec l'exploitation de la force de travail ne semblent être jugées par les tribunaux que de manière anecdotique, contrairement notamment aux cas liés à l'exploitation sexuelle, s'agissant d'un phénomène qui était semble-t-il très mal connu avant 2016¹⁹.

¹⁹ Dans ce sens, voir également : PETERMANN, Les Obligations positives de l'Etat dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme – Théorie générale, incidences législatives et mise en œuvre en droit suisse, Thèse de l'Université de Lausanne, Berne 2014, p. 432 ; PERRIN, La répression de la traite d'êtres humains en droit suisse, Genève, Zurich, Bâle, 2020, § 3.2, p. 42.