



Berne, le 18 octobre 2019

Analyse de la situation des réfugiées

Analyse de la situation des femmes et des filles relevant du domaine de l'asile dans les centres fédéraux pour requérants d'asile et les centres d'hébergement collectif cantonaux

Rapport du Conseil fédéral, en réponse au postulat 16.3407, Feri, du 9 juin 2016

Table des matières

Table des matières	2
Synthèse.....	3
Abréviations.....	4
1 Introduction	5
1.1 Teneur du postulat et rédaction du rapport.....	5
1.2 Innovations dans les structures fédérales depuis la restructuration du domaine de l'asile	6
2 Définitions et protection des victimes	7
2.1 Définitions	7
2.2 Améliorations nécessaires dans le domaine de la protection des victimes d'infractions commises à l'étranger	8
3 Hébergement et encadrement des femmes et des filles relevant du domaine de l'asile dans les CFA	9
3.1 Hébergement tenant compte des différences entre les sexes	9
3.2 Encadrement et occupation	10
3.3 Soins de santé	11
3.4 Formation et sensibilisation des collaborateurs.....	12
4 Victimes de violence ou d'exploitation sexuelles dans les CFA	14
4.1 Identification des victimes de violence ou d'exploitation sexuelles	14
4.2 Information et soutien des requérants	15
4.3 Définition de processus et saisie de données	16
5 Hébergement et encadrement des femmes et des filles relevant du domaine de l'asile dans les centres d'hébergement collectif des cantons	18
5.1 Hébergement tenant compte des différences entre les sexes	18
5.2 Encadrement dans les centres d'hébergement	18
5.3 Formation et sensibilisation des collaborateurs.....	19
5.4 Interprétariat communautaire.....	19
5.5 Conclusions et améliorations possibles dans le domaine de l'hébergement et de l'encadrement dans les cantons des femmes et des filles requérantes d'asile.....	20
6 Victimes de violence ou d'exploitation sexuelles dans les centres d'hébergement collectif des cantons.....	21
6.1 Identification des victimes de violence ou d'exploitation sexuelles	21
6.2 Accès aux offres spécialisées de l'aide aux victimes	21
6.3 Conclusions et améliorations possibles dans le domaine de l'identification et de l'accès aux offres spécialisées.....	22
7 Conclusions.....	23

Synthèse

Le 9 juin 2016, la conseillère nationale Yvonne Féri a déposé le postulat 16.3407 *Analyse de la situation des réfugiées*. D'une part, elle y demande une analyse de l'encadrement, du traitement et du soutien qu'offre la Suisse aux femmes et aux filles qui relèvent du domaine de l'asile et qui ont été victimes de violence ou d'exploitation sexuelles. D'autre part, elle y soulève la question de l'éventuelle nécessité d'agir dans le domaine de l'hébergement et de l'encadrement généraux des requérantes d'asile majeures ou mineures. Ses questions ne se limitent pas à la situation qui règne dans les structures fédérales, mais portent sur tous les types de logements et d'offres du domaine de l'asile, y compris ceux des cantons.

Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a été chargé d'analyser la situation au niveau fédéral. Les questions de l'auteure du postulat ne se limitant pas à la situation dans les structures fédérales, mais portant sur tous les types de logements et d'offres du domaine de l'asile, y compris ceux des cantons, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a participé aux travaux du SEM et réalisé une analyse de la situation dans les centres d'hébergement collectif cantonaux. Les résultats de ces examens détaillés de la situation au niveau fédéral et dans les cantons sont présentés dans un rapport que le SEM a rédigé à part. C'est pourquoi le présent rapport du Conseil fédéral fournit exclusivement des informations sur l'évaluation générale de la situation des femmes et des filles dans les centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA) et les centres d'hébergement collectif cantonaux. Le lecteur désireux d'obtenir des détails est invité à se référer au rapport élaboré par le SEM avec la participation de la CDAS et de services fédéraux ou externes à l'administration fédérale.

S'agissant de la situation au niveau fédéral, l'analyse a permis d'identifier un certain nombre de points sur lesquels il est nécessaire d'intervenir. Lors de l'élaboration du présent rapport, en 2018 et 2019, les CFA ont déjà pu mettre en œuvre diverses mesures concernant l'hébergement et l'encadrement spécifiques des femmes et la différenciation selon le sexe. En particulier, l'accélération des procédures d'asile consécutive à l'entrée en vigueur, en mars 2019, de la révision de la loi sur l'asile a permis de modifier les infrastructures et les processus, et a servi à mettre en œuvre les demandes formulées dans le postulat 16.3407. Toutefois, en préparant ce rapport, la Confédération a constaté qu'il fallait aller plus loin et a chargé le SEM de prendre des mesures appropriées sur la base d'examens approfondis.

Au niveau cantonal, des domaines dans lesquels des améliorations et des interventions sont nécessaires ont été repérés. Il s'agit notamment de la mise en œuvre d'un hébergement tenant compte des différences entre les sexes, de la sensibilisation du personnel, de l'information des victimes de violences dans les centres cantonaux, de l'identification des victimes et de l'accès aux offres spécialisées. Ces questions sont régulièrement débattues au sein des organes techniques cantonaux, tels le groupe de contact des coordinateurs cantonaux en matière d'asile, et des efforts sont déployés pour intensifier la coopération intercantonale.

Abréviations

AOZ	<i>Asyl-Organisation Zürich</i>
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CEP	Centre d'enregistrement et de procédure
CFA	Centre fédéral pour requérants d'asile
CP	Code pénal suisse ; RS 311
CSDH	Centre suisse de compétence pour les droits humains
DFJP	Département fédéral de justice et police
IMA	Information médicale à l'arrivée au centre
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie ; RS 832.10
LAsi	Loi sur l'asile ; RS 142.31
LAVI	Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions ; RS 312.5
LGBTIQ	Personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, intersexuées ou queer
LMSI	Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure ; RS 120
OAMal	Ordonnance sur l'assurance-maladie ; RS 832.102
OFSP	Office fédéral de la santé publique
Ordonnance du DFJP	Ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports ; RS 142.311.23
ORS	<i>ORS Service AG</i>
OSF	Ordonnance sur la sécurité relevant de la compétence fédérale ; RS 120.72
PCM	Première consultation médicale
PLEX	Plan d'exploitation Hébergement (en vigueur depuis le 1 ^{er} mars 2019)
SEM	Secrétariat d'État aux migrations

1 Introduction

1.1 Teneur du postulat et rédaction du rapport

À l'occasion de la campagne *16 jours contre la violence à l'égard des femmes*, qui se tient chaque année au mois de novembre, la conseillère nationale Yvonne Feri a fait observer que de nombreuses requérantes d'asile, majeures et mineures, étaient exposées à de multiples risques de violence au cours de leur exode et lors de leur arrivée en Europe. Dans ce contexte, elle a appelé à la création d'une base objective pour analyser la manière dont les femmes et les filles relevant du domaine de l'asile sont encadrées et protégées en Suisse, et pour identifier les éventuels points à améliorer. C'est en ce sens qu'elle a déposé, le 9 juin 2016, le postulat 16.3407 *Analyse de la situation des réfugiées*, dont la teneur est la suivante :

« Les réfugiées sont particulièrement exposées à la violence et à l'exploitation sexuelles, non seulement dans les zones de guerre qu'elles fuient, mais également pendant leur fuite et même dans le pays dans lequel elles demandent l'asile. Cette situation nous amène à reconsidérer deux pans de notre politique :

1. La question se pose de savoir dans quelle mesure l'encadrement, le traitement et le soutien que la Suisse offre aux réfugiées victimes de violence et d'exploitation sexuelles remplissent leur fonction. En parallèle se pose également la question de savoir s'il ne serait pas judicieux que ces victimes puissent compter sur le soutien des organes d'aide aux victimes. Ce soutien ne leur est pas garanti à l'heure actuelle. En effet, l'article 3 de la loi sur l'aide aux victimes prévoit qu'il n'est accordé que lorsque l'infraction a été commise en Suisse.

2. La question se pose de savoir si un besoin d'action existe aussi dans le cadre de l'hébergement des femmes et des filles requérantes d'asile, si ces dernières sont suffisamment encadrées et si elles bénéficient d'une protection suffisante contre le harcèlement. Par ailleurs, la question se pose de savoir s'il existe suffisamment de directives de qualité et de mesures sensibles au genre concernant l'hébergement des femmes et des filles requérantes d'asile, comme les dortoirs séparés pour les femmes seules et les familles ou la formation du personnel encadrant.

Face à tant d'incertitudes, je demande au Conseil fédéral de rédiger un rapport dans lequel il analysera la situation d'encadrement actuelle des réfugiées et déterminera s'il y a lieu d'agir. »

Le Conseil fédéral a recommandé d'accepter le postulat et s'est déclaré disposé à réaliser l'analyse demandée. Le 15 mars 2017, le Conseil national a également approuvé le postulat. Le SEM a donc été chargé d'analyser la situation au niveau fédéral. Les questions de l'auteure du postulat ne se limitant toutefois pas à la situation dans les structures fédérales, mais portant sur tous les types d'hébergement et d'offres du domaine de l'asile, y compris ceux des cantons, la CDAS a participé aux travaux du SEM et réalisé une analyse de la situation dans les centres d'hébergement collectif cantonaux. Pour ce faire, elle a fait appel au Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH). Les résultats de ces examens détaillés de la situation au niveau fédéral et dans les cantons sont présentés dans un rapport que le SEM a rédigé à part et élaboré avec la participation non seulement de la CDAS mais aussi d'autres services fédéraux ou externes à l'administration fédérale. C'est pourquoi le présent rapport du Conseil fédéral fournit exclusivement des informations sur l'évaluation générale de la situation des femmes et des filles dans les CFA et les centres d'hébergement collectif cantonaux et renvoie le lecteur désireux d'obtenir davantage de détails au rapport du SEM.

1.2 Innovations dans les structures fédérales depuis la restructuration du domaine de l'asile

La révision de la loi sur l'asile entrée en vigueur le 1^{er} mars 2019 a entraîné une restructuration de l'ensemble du domaine de l'asile. La Confédération exploitait auparavant six centres d'enregistrement et de procédure (CEP), à Altstätten, Bâle, Berne, Chiasso, Kreuzlingen et Vallorbe. S'y ajoutaient les centres pilotes de Zurich et de Suisse romande, dans lesquels étaient testées les procédures accélérées mises en œuvre dans le cadre de la loi révisée sur l'asile. Il y avait en outre un nombre fluctuant de centres d'hébergement fédéraux temporaires dans des installations de l'armée et de la protection civile, qui étaient exploités par les CEP concernés. La Confédération était également responsable des procédures à l'aéroport et des installations d'hébergement situées dans les zones de transit des aéroports de Genève et de Zurich.

La révision de la loi sur l'asile a donné naissance, le 1^{er} mars 2019, à six régions chargées de mener les procédures d'asile : Berne, Suisse du Nord-Ouest, Suisse orientale, Tessin et Suisse centrale, Suisse romande et Zurich. Les procédures accélérées qui y sont menées ont auparavant été appliquées avec succès dans les deux centres pilotes. Chaque région abrite jusqu'à quatre CFA permanents, dont un assume des tâches procédurales. C'est dans ce dernier que les requérants d'asile déposent leur demande et que les collaborateurs du SEM mènent la procédure et rendent la décision d'asile. Les requérants faisant l'objet d'une procédure accélérée restent dans les centres de la Confédération pendant toute la durée de leur procédure d'asile. Si des mesures d'instruction supplémentaires sont nécessaires, les requérants sont transférés aux cantons dans le cadre de la procédure étendue. Afin de mener à bien l'ensemble de la procédure d'asile pendant leur séjour dans les CFA, la durée maximale du séjour des requérants d'asile y est passée de 90 à 140 jours. Les CFA n'assumant pas de tâches procédurales hébergent des personnes qui font l'objet d'une procédure Dublin ou dont le renvoi de Suisse a été prononcé. Ces personnes ne sont en principe pas transférées aux cantons, à moins que leur renvoi ne puisse être exécuté au cours des 140 jours prévus. Dans le cadre des nouvelles procédures d'asile, tous les requérants bénéficient d'un conseil et d'une représentation juridiques gratuits pendant la durée de leur procédure.

Autre nouveauté, les centres spécifiques hébergent temporairement les requérants d'asile qui menacent sensiblement la sécurité et l'ordre publics dans les CFA ou qui, par leur comportement, portent atteinte au fonctionnement de ces derniers. Il est important de préciser dans le présent rapport qu'en pratique, les femmes ne sont jamais transférées dans des centres spécifiques.

La restructuration a donné lieu à l'élaboration d'un *plan d'exploitation Hébergement* (PLEX) détaillé, que toutes les régions sont tenues d'appliquer depuis le 1^{er} mars 2019. Document de référence pour l'exploitation des centres d'hébergement du SEM destinés aux requérants d'asile, le PLEX s'applique de la même manière à tous les CFA et définit les objectifs à atteindre et les normes applicables pour tous les processus relevant du domaine de l'hébergement. L'enregistrement des requérants d'asile et les différentes étapes de la procédure d'asile n'y sont en revanche pas abordés. Outre des critères en matière de construction et d'infrastructure, le PLEX prévoit des dispositions de base sur toutes les questions relatives à l'encadrement des requérants d'asile dans les CFA. Le fait que le PLEX ait été élaboré durant la phase de traitement du postulat 16.3407 fut particulièrement opportun, car il a permis d'intégrer directement dans la première version du document les connaissances acquises sur les possibilités d'améliorer l'encadrement et l'hébergement des femmes et des filles qui relèvent du domaine de l'asile.

Les compétences et les processus au sein des CFA sont définis de la manière suivante : le SEM est compétent en matière de fonctionnement des CFA, de procédures d'asile et de coopération avec les prestataires externes. L'art. 24b, al. 1, de la loi sur l'asile (Lasi ; RS 142.31) permet au SEM de confier à des tiers des tâches destinées à assurer le fonctionnement des centres de la Confédération. L'encadrement est actuellement assuré par la société *ORS Service AG* (ORS) dans les centres des

régions Suisse romande, Suisse du Nord-Ouest et Berne, et par l'*Asyl-Organisation Zürich* (AOZ) dans ceux des régions Suisse orientale, Tessin et Suisse centrale et Zurich. Il comprend l'accueil des requérants d'asile et la fourniture de prestations de base dans les domaines de l'hébergement, de l'alimentation, de l'hygiène et de l'habillement. En vertu des art. 22, al. 2, et 23, al. 2, de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI ; RS 120) en relation avec l'art. 3 de l'ordonnance sur la sécurité relevant de la compétence fédérale (OSF ; RS 120.72), le SEM peut confier des tâches de protection à des services privés. Pour garantir la sécurité dans les CFA, des contrats-cadres ont été conclus avec différents partenaires, dont notamment, à l'heure actuelle, les entreprises Securitas et Abacon. Les entreprises chargées de la sécurité sont responsables de l'exploitation des loges des différents centres. Elles ont aussi pour mission d'assurer la tranquillité, l'ordre et la sécurité dans les centres et à leurs abords.

2 Définitions et protection des victimes

2.1 Définitions

Le terme de **réfugiées** utilisé dans le texte du postulat se rapporte, dans le présent rapport, à toutes les femmes et les filles relevant du domaine de l'asile qui séjournent dans les structures de la Confédération destinées aux requérants d'asile – c'est-à-dire aux requérantes d'asile, déboutées ou non, qui sont hébergées dans les structures fédérales.

Dans ce rapport, la notion de **violence ou exploitation sexuelles** désigne les actes de violence sexuelle qui sont commis contre des femmes et des filles, mais aussi les actes de violence physique ou psychique qui ont des répercussions sur le plan sexuel. Il s'agit notamment des infractions au code pénal suisse (CP ; RS 311) suivantes :

- viol (art. 190 CP) ;
- contrainte sexuelle (art. 189 CP) ;
- actes d'ordre sexuel avec des mineurs (art. 187 CP) ;
- actes d'ordre sexuel avec des personnes dépendantes (art. 188 CP) ;
- actes d'ordre sexuel commis sur une personne incapable de discernement ou de résistance (art. 191 CP) ;
- actes d'ordre sexuel avec des personnes hospitalisées, détenues ou prévenues (art. 192 CP) ;
- harcèlement sexuel (art. 198 CP) ;
- abus de la détresse (art. 193 CP) ;
- traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle (art. 182 CP) ;
- mutilation d'organes génitaux féminins (art. 124 CP) ;
- mariage forcé (art. 181a CP) ;
- avortement forcé (art. 118, al. 2, CP) ;
- exhibitionnisme (art. 194 CP) ;
- pornographie (art. 197 CP) ;
- menace des actes de violence énumérés ci-dessus (art. 180 CP).

L'analyse prend également en compte les actes qui n'ont pas (encore) fait l'objet d'une dénonciation pénale et ceux qui se sont produits dans le contexte de la violence domestique, dans la mesure où ils portent atteinte à l'intégrité sexuelle (viol ou contrainte sexuelle, p. ex.).

Conformément aux normes internationales, l'expression **hébergement tenant compte des différences entre les sexes** utilisée dans ce rapport fait référence à la demande de prise en compte des besoins spécifiques des femmes et des filles, c'est-à-dire, dans le contexte de l'hébergement des requérants d'asile, à l'application de mesures de prévention de la violence à l'égard des femmes et des

filles, à des conseils et un encadrement qui leur sont adaptés et à l'instauration de mesures favorisant l'égalité des chances (programmes d'occupation adaptés aux femmes, p. ex.).

2.2 Améliorations nécessaires dans le domaine de la protection des victimes d'infractions commises à l'étranger

L'auteure du postulat demande notamment au Conseil fédéral d'étudier la question de savoir si les centres cantonaux de consultation pour les victimes doivent également soutenir les femmes et les filles relevant du domaine de l'asile qui ont été victimes d'une infraction à l'étranger. En effet, ces personnes ne résident généralement pas en Suisse au moment de l'infraction et n'ont donc pas droit aux prestations de l'aide aux victimes prévues par la loi sur l'aide aux victimes (LAVI ; RS 312.5). D'une part, le présent rapport expose les raisons pour lesquelles une extension du champ d'application de la LAVI ne constitue pas une solution appropriée et, donc, pourquoi il n'est pas souhaitable de réviser la LAVI. D'autre part, il démontre qu'il est nécessaire de trouver des solutions en dehors de la LAVI. Il faut par exemple chercher des solutions pragmatiques au sein d'organismes interdisciplinaires appropriés, afin que les femmes et les filles victimes de violence qui ont le droit de rester en Suisse puissent accéder aux prestations de soutien indispensables à leur rétablissement. En effet, seules les femmes qui ont assimilé ou surmonté leur traumatisme dans une certaine mesure sont à même de s'intégrer en Suisse et de mener un jour leur vie comme elles l'entendent, en étant financièrement indépendantes.

3 Hébergement et encadrement des femmes et des filles relevant du domaine de l'asile dans les CFA

Le présent chapitre est consacré à la situation générale des femmes et des filles relevant du domaine de l'asile en ce qui concerne l'hébergement et l'encadrement dans les CFA. Il traite de l'hébergement, de l'encadrement et de l'occupation, des soins de santé ainsi que de la formation et de la sensibilisation des collaborateurs sous l'angle des différences entre les sexes. Ces aspects font chacun l'objet d'une section, elle-même divisée en trois parties : *exigences*, *mise en œuvre* et *améliorations nécessaires* (il en va de même pour les sections du chapitre 4).

3.1 Hébergement tenant compte des différences entre les sexes

Exigences en matière d'hébergement tenant compte des différences entre les sexes

L'ordonnance du DFJP du 4 décembre 2018 relative à l'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports (RS 142.311.23) contient des dispositions générales sur l'hébergement des requérants d'asile qui tiennent compte des différences entre les sexes. Révisée dans son intégralité et étoffée à la faveur de la restructuration du domaine de l'asile, elle dispose que les personnes doivent être logées dans dortoirs non mixtes (art. 5, al. 1), que les familles doivent être hébergées dans des locaux qui permettent une vie commune et qui prennent si possible en compte le besoin de disposer d'une sphère privée (art. 5, al. 2), et que les besoins particuliers des personnes vulnérables doivent être pris en compte lors de leur hébergement et de leur encadrement (art. 5, al. 3).

Document de référence pour l'exploitation des centres d'hébergement du SEM destinés aux requérants d'asile, le PLEX met en œuvre les normes définies dans l'ordonnance précitée en matière d'hébergement et d'encadrement des requérants d'asile et lie les CFA de toutes les structures régionales. Il interdit les dortoirs mixtes, sauf pour les familles, et prévoit que les dortoirs doivent pouvoir, dans la mesure du possible, être fermés de l'intérieur à l'aide d'un verrou, notamment pour protéger la sphère privée. Il impose aussi des sanitaires non mixtes et protégés des regards ainsi que, pour autant que la structure du centre le permette, une salle de séjour distincte pour les femmes. Concernant les besoins spécifiques de ces dernières, l'annexe du PLEX contient également des dispositions sur l'hébergement distinct des femmes voyageant seules et des femmes célibataires avec enfants. Les prestataires chargés par la Confédération d'assurer l'encadrement, AOZ et ORS, possèdent eux aussi des plans d'hébergement internes, dont certains contiennent d'autres prescriptions et lignes directrices relatives à l'hébergement et à l'encadrement en fonction du sexe.

Mise en œuvre des exigences en matière d'hébergement tenant compte des différences entre les sexes

La mise en œuvre des exigences précitées est déjà bien avancée dans les nouveaux CFA – dont aucun ne possède des dortoirs mixtes pour les hommes et les femmes qui voyagent seuls, par exemple. L'obligation de disposer de dortoirs verrouillables a pu être prise en compte lors de la restructuration du domaine de l'asile et de la construction des CFA s'inscrivant dans ce cadre. Les CFA qui existaient déjà, par contre, ont dû adapter leurs locaux aux exigences du PLEX ; les travaux nécessaires y sont soit en cours, soit déjà terminés.

Seuls deux ou trois CFA possèdent respectivement des salles de séjour ou des étages non mixtes. Les toilettes sont non mixtes dans tous les CFA et rares sont les espaces de séjour ne comptant qu'un seul cabinet de toilette. Le PLEX dispose en outre que l'accès aux douches doit être sûr et que ces dernières

doivent être dotées d'éléments de séparation non transparents ; là aussi, la plupart des CFA sont sur la bonne voie.

Améliorations nécessaires

D'après les explications ci-dessus, il reste quelques points à améliorer dans l'aménagement des infrastructures pour tenir compte des différences entre les sexes en matière d'hébergement des requérants d'asile, notamment à l'égard des femmes et des filles. Ces points concernent le verrouillage des dortoirs ainsi que l'accès et l'équipement des sanitaires. Le SEM a analysé ces points plus avant et défini des mesures appropriées dans son rapport.

3.2 Encadrement et occupation

Exigences en matière d'encadrement et d'occupation

Les prestataires chargés de l'encadrement dans les CFA ont également pour tâche d'assurer l'accès aux soins de santé, de proposer des activités de loisirs et des occupations et de satisfaire les besoins de base concernant la restauration, les vêtements et les articles d'hygiène.

Les exigences du PLEX en matière d'encadrement et d'occupation portent notamment sur la proportion d'hommes et de femmes parmi le personnel chargé de l'encadrement, sur l'offre de loisirs et de programmes d'occupation, sur l'existence d'un plan de prévention de la violence et sur l'encadrement spécifique des victimes de violence. Le PLEX formule également des exigences à l'égard des prestataires chargés de la sécurité. L'annexe du PLEX consacrée aux femmes contient des dispositions complémentaires.

Mise en œuvre des exigences en matière d'encadrement et d'occupation

Outre les programmes d'occupation, le personnel d'encadrement gère une large palette d'activités de loisirs dans les CFA : bricolage, travail manuel, sport et jeux, excursions, divertissements en soirée (films, p. ex.), activités physiques non mixtes, etc.

Certains CFA proposent également un encadrement destiné aux enfants. À la faveur de la restructuration du domaine de l'asile, un enseignement de base est proposé en interne, depuis mars 2019, à tous les enfants en âge d'aller à l'école primaire. Ainsi, les enfants de ces classes d'âge sont occupés pendant la journée et les parents ou les mères célibataires ont du temps pour eux.

Si possible et sur demande, l'encadrement des requérantes d'asile est assuré par des femmes dans tous les CFA. Du personnel de sécurité féminin est présent dans les CFA tantôt 24 heures sur 24, tantôt le jour uniquement.

Améliorations nécessaires

En matière d'encadrement et d'occupation, il faut privilégier de manière générale une approche favorisant l'estime de soi chez les requérants d'asile et en particulier chez les femmes qui ont été victimes de violence ou d'exploitation sexuelles. Il faut donc veiller à ce que des activités de loisir distinctes pour les hommes et les femmes soient également proposées dans les CFA afin d'encourager, en particulier, la participation des requérantes d'asile. Une approche centrée sur l'occupation peut en outre aider les victimes de violence à se concentrer pendant un temps sur autre chose. Dans son rapport, le SEM a analysé si les offres et les aménagements existants tiennent compte de ce besoin et défini des mesures d'amélioration lorsque c'était nécessaire.

3.3 Soins de santé

Les réfugiées sont soumises à l'obligation de souscrire une assurance-maladie (art. 3, al. 3, de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie [LAMal ; RS 832.10] ; art. 1, al. 2, let. c, de l'ordonnance du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie [OAMal ; RS 832.102]). L'assurance prend fin le jour pour lequel il est prouvé que l'assuré a définitivement quitté la Suisse (art. 7, al. 5, OAMal). Pendant la durée de l'assurance, les réfugiées ont droit à des prestations dans le cadre de l'assurance obligatoire des soins. Elles doivent être affiliées à une caisse-maladie dans les trois mois qui suivent leur naissance ou le début de leur séjour en Suisse (art. 3, al. 1, LAMal ; cf. également autres prescriptions particulières concernant l'assurance-maladie pour requérants d'asile aux art. 80, al. 3, et 82a LAsi). Les personnes qui quittent cette dernière avant l'expiration de ce délai ne sont pas assurées. Jusqu'à la conclusion de l'assurance-maladie, qui prend rétroactivement effet à la date de dépôt de la demande d'asile, le SEM finance les frais de santé occasionnés pendant le séjour de l'intéressé dans un CFA. Il peut en demander le remboursement une fois que l'assurance-maladie a été conclue. C'est ainsi qu'est assuré l'accès à des soins médicaux de base appropriés dans le cadre de l'hébergement et de l'encadrement des requérants d'asile.

Exigences et processus en matière de soins de santé

Depuis janvier 2018, le nouveau plan de santé régit l'accès aux soins dans les CFA. Il décrit les principes qui garantissent l'accès aux soins de santé ainsi que la détection en temps opportun, le traitement et la prévention des maladies transmissibles et autres problèmes de santé. Il énonce également les bases légales correspondantes. Pour le travail quotidien dans les CFA, le SEM a modifié en conséquence les lignes directrices relatives aux procédures médicales. Les exigences en matière de soins de santé sont également mentionnées dans le PLEX.

Dans tous les CFA, le prestataire chargé de l'encadrement a engagé du personnel infirmier qualifié, qui constitue le premier interlocuteur des requérants en cas de problème de santé et fournit à chaque nouvel entrant l'information médicale à l'arrivée (IMA) – généralement dans les 24 à 72 heures qui suivent l'arrivée de l'intéressé dans le CFA. L'IMA sert à rendre les requérants attentifs aux principaux thèmes médicaux et à leur présenter les soins de santé en Suisse et, notamment, l'accès à ces soins dans les CFA. Après l'IMA, tous les requérants se voient proposer une première consultation médicale (PCM). Facultative, la PCM permet de recenser de manière systématique, grâce à une série de questions en ligne, l'état de santé et le niveau de vaccination des requérants d'asile, les signes de maladie transmissible et les affections aiguës ou préexistantes, mais aussi les problèmes psychiques, les maladies spécifiquement féminines et les grossesses.

Que ce soit lors de la PCM ou à tout autre moment, le personnel infirmier adresse les requérants d'asile qui présentent des signes de maladie ou ont des problèmes de santé au médecin partenaire, lequel œuvre comme médecin traitant. Le personnel infirmier effectue un tri par niveau d'urgence et degré de gravité du problème. Les soins médicaux de base sont ensuite prodigués aux requérants d'asile hébergés dans les CFA par les médecins partenaires et d'autres prestataires de soins.

Afin de garantir la bonne compréhension entre les interlocuteurs dans le domaine médical, le personnel infirmier et les médecins partenaires peuvent, si nécessaire, avoir recours au service régional d'interprétariat communautaire téléphonique ou aux services d'interprétariat communautaire présents sur place. Les interprètes professionnels sont sollicités en présentiel notamment lorsqu'il n'y a pas d'autre moyen de se comprendre ou que le sujet est complexe ou intime.

Mise en œuvre des exigences en matière de soins de santé

D'après un sondage réalisé en interne auprès du personnel infirmier, le plan de santé et les processus de l'IMA et de la PCM fonctionnent très bien. Des infirmières sont présentes dans tous les CFA, ce qui permet aux femmes de s'ouvrir à d'autres femmes de leurs problèmes gynécologiques ou des maux dont elles souffrent à la suite de violences sexuelles. Pour chaque requérant d'asile, le personnel infirmier tient un dossier médical, qu'il conserve dans le respect de la protection des données. Ce dossier est également transmis dans le respect de la protection des données aux personnes désignées par le canton lorsque le requérant quitte le CFA ; il est en outre remis en mains propres au requérant.

Le personnel infirmier des centres et les médecins partenaires jouent un rôle essentiel dans ce système de soins de santé. La mise en œuvre des exigences laisse une certaine marge de manœuvre, ce qui est décisif pour faire accéder les requérants d'asile à des soins adaptés à leur situation. L'organisation de l'accès aux soins et la collaboration du personnel infirmier avec les médecins partenaires et les services de santé s'articulent donc autour des réalités du terrain.

Améliorations nécessaires

L'Office fédéral de la santé publique (OFSP) est en train d'élaborer un plan d'évaluation de l'accès aux soins de santé dans les CFA et les centres d'hébergement collectif cantonaux ainsi que de l'efficacité de ces soins. Ce plan servira de base aux évaluations prévues à intervalles réguliers à partir de 2020. Le rapport rédigé par le SEM a démontré que cette évaluation doit tenir compte des aspects spécifiques aux femmes et mis en évidence les autres mesures nécessaires concernant l'accès aux soins de santé dans les CFA, par exemple dans le domaine du recours à des services d'interprétariat ; des mesures appropriées ont été prises là où elles étaient requises.

3.4 Formation et sensibilisation des collaborateurs

Pour que l'hébergement des requérants d'asile tienne compte des différences entre les sexes, il importe que tous les collaborateurs qui travaillent dans les CFA reçoivent une formation appropriée et soient sensibilisés aux besoins spécifiques des femmes. Il est également essentiel qu'ils possèdent une formation et une formation continue complètes et qu'ils soient sensibles aux signes de violence, afin de pouvoir en identifier les victimes.

Exigences en matière de formation

Les conventions-cadres signées avec les prestataires de la Confédération formulent différentes exigences en matière de formation et de formation continue du personnel d'encadrement, du personnel infirmier et du personnel de sécurité. Ces exigences concernent notamment la transmission de connaissances de base du domaine de l'asile et la sensibilisation à la situation particulière des requérants d'asile et à leur bagage socioculturel.

Le PLEX prévoit également des obligations concernant les modules de formation. Les prestataires de services sont ainsi tenus de proposer chaque année des formations continues sur l'hébergement et l'encadrement des groupes de personnes vulnérables, et de s'assurer que le personnel d'encadrement suit des formations lui permettant d'identifier les besoins spécifiques de certains requérants d'asile. Le personnel infirmier doit lui aussi être sensibilisé aux thématiques concernant les femmes, en particulier le planning familial, la contraception, la grossesse et les mutilations génitales. Il en va de même pour le personnel de sécurité, qui doit avoir accès à des offres de formation et de formation continue et savoir identifier les besoins particuliers de certains requérants d'asile. En outre, le PLEX oblige tous les régions à élaborer un plan de prévention de la violence.

Mise en œuvre des exigences en matière de formation

Les prestataires chargés de l'hébergement proposent régulièrement des formations sur l'hébergement tenant compte des différences entre les sexes. Ceux que la Confédération a mandatés pour assurer l'encadrement proposent donc effectivement des formations détaillées sur les besoins spécifiques des femmes dans le contexte de l'asile. Quant au plan de prévention de la violence dont doit se doter chacune des régions, c'est déjà chose faite pour l'une d'entre elles.

Améliorations nécessaires

Dès que les acteurs concernés constatent qu'une formation est nécessaire, ils discutent de son élaboration et de son organisation, et la mettent en œuvre s'il y a lieu. L'évaluation des besoins en matière de formation aux thématiques concernant les femmes est toutefois une tâche permanente. Le SEM a donc analysé dans son rapport l'offre de formation actuelle et adopté des mesures visant à améliorer encore la sensibilisation aux besoins particuliers des requérants d'asile et notamment à ceux des femmes. Celles-ci s'adressent aux spécialistes des sections Partenaires et administration des différents CFA, à certains collaborateurs des prestataires de services chargés de l'encadrement et de la sécurité, ainsi qu'aux prestataires de soins médicaux.

4 Victimes de violence ou d'exploitation sexuelles dans les CFA

Outre la question de l'encadrement et de l'hébergement des réfugiées, le postulat 16.3407 pose la question de l'encadrement, du traitement et du soutien qu'offre la Suisse aux réfugiées victimes de violence ou d'exploitation sexuelles. Le présent chapitre est consacré à cette seconde question, qu'il analyse sous les angles de l'identification des victimes, de leur encadrement et du soutien dont ces femmes et filles font l'objet.

4.1 Identification des victimes de violence ou d'exploitation sexuelles

Exigences en matière d'identification des victimes et marche à suivre après leur identification

Le PLEX consacre tout un chapitre aux principes fondamentaux applicables en matière d'hébergement. Ces principes promeuvent une collaboration étroite avec les requérants d'asile et un traitement respectueux de ces derniers, et peuvent donc contribuer à l'établissement et au maintien d'une relation de confiance avec eux. En vertu de ces principes, les besoins particuliers de certains groupes cibles, dont les femmes, doivent en outre être pris en considération dans la mesure du possible.

Le PLEX prévoit également une audition systématique des requérants d'asile sur leur état de santé (voir plus haut). Ceux-ci sont notamment interrogés, lors de la PCM, sur les symptômes de violence sexuelle qu'ils pourraient présenter. Le personnel infirmier doit accorder une attention particulière aux signes de violence sexuelle lors des consultations et connaître les mesures à prendre en conséquence. Le PLEX définit également des exigences en matière de formation au domaine des soins de santé, la sensibilisation du personnel d'encadrement et du personnel infirmier étant essentielle pour identifier les victimes.

Autre obligation inscrite dans le PLEX : le personnel d'encadrement, qui est mixte, doit assumer un rôle d'interlocuteur (point de contact) pour les questions et problèmes des requérants d'asile. Les réfugiées auront ainsi des femmes à qui s'adresser. Concernant les plans de prévention de la violence dans les CFA, il faut définir des responsables et des processus d'alerte. Des formations et des lignes directrices sur les questions de droit procédural sont en outre prévues pour aider les collaborateurs du SEM à mener des auditions de personnes traumatisées.

Mise en œuvre des exigences en matière d'identification des victimes et de la marche à suivre après leur identification

L'identification des victimes de violence et d'exploitation sexuelles concerne tout le personnel des CFA. Elle repose essentiellement sur des formations consacrées spécifiquement à ce groupe cible. Les ressources humaines entrent également en ligne de compte : le personnel d'encadrement, le personnel infirmier et les aumôniers doit avoir du temps à consacrer aux requérants pour pouvoir mener des entretiens ou identifier des signes ou des comportements qui pourraient laisser penser que l'intéressé est une victime. Une relation de confiance entre le personnel d'encadrement et les requérants d'asile est essentielle pour que les femmes et les filles qui ont été victimes de violence ou d'exploitation sexuelles dans leur pays de provenance, durant leur fuite ou en Suisse se confient audit personnel et au personnel infirmier.

Le fait que les victimes ne parlent pas de leur vécu, ou qu'elles n'en parlent qu'au bout d'un certain temps, pourrait s'expliquer par différentes raisons : la brièveté de leur séjour dans le CFA n'a pas permis

de créer un lien de confiance ; elles n'ont pas conscience de leur état de victime ; elles perçoivent le sujet comme sensible (de par leur culture). En pratique, les aumôniers jouent également un rôle important dans l'identification des victimes avérées ou potentielles de violence sexuelle, car les requérants peuvent établir une relation de confiance spéciale avec eux.

L'expérience a montré que les signes de violence ou d'exploitation sexuelles étaient souvent décelés dans le cadre de problèmes de santé ou de troubles qui en découlent. Il est donc important d'être sensibilisé à cette question dans le contexte des soins de santé.

En matière d'encadrement et d'hébergement, la marche à suivre une fois que des soupçons se sont fait jour est en principe décidée au cas par cas, et des mesures sont prises de manière ciblée et individualisée. Il n'existe pas de dispositions sur la manière de réagir dans des situations spécifiques ; de telles dispositions ne seraient d'ailleurs pas pertinentes, puisque chaque cas présente des caractéristiques qui lui sont propres et nécessite donc des mesures différentes.

Améliorations nécessaires

Comme déjà expliqué, les formations sont l'un des meilleurs moyens pour faciliter l'identification des victimes de violence ou d'exploitation sexuelles et pour favoriser la nécessaire sensibilisation du personnel. Une victime peut notamment être identifiée dans le cadre des soins de santé ou lors d'une PCM, raison pour laquelle l'accent doit aussi être mis sur la formation dans ce domaine. Les formations destinées au personnel du SEM des sections Partenaires et administration doivent également être passées en revue et les interfaces avec le prestataire chargé de l'encadrement et les unités responsables de la procédure d'asile du SEM définies. Dans son rapport, le SEM a donc approfondi la mise en œuvre des exigences actuelles et arrêté des mesures visant à améliorer encore l'identification de ces victimes.

4.2 Information et soutien des requérants

Exigences en matière d'information et de soutien des requérants

Le PLEX prévoit une stratégie de transmission des informations dans les CFA. Cette stratégie définit les informations sur l'hébergement et la procédure qui sont transmises aux requérants d'asile nouvellement arrivés dans les CFA ainsi que les modalités de cette transmission (moment, procédé). Elle vise à s'assurer que tous les requérants d'asile reçoivent des informations importantes concernant les procédures d'asile, le règlement intérieur des centres et la vie en Suisse et, ainsi, que toutes les régions utilisent des supports d'information uniformes.

Lorsqu'ils arrivent pour la première fois dans un CFA, tous les requérants d'asile reçoivent une série d'informations identiques de la part du SEM. Ces informations sont disponibles non seulement dans les quatre langues nationales mais aussi dans les langues des régions ou pays d'origine des requérants d'asile les plus représentés.

Mise en œuvre des exigences en matière d'information et de soutien des requérants

Le SEM a créé trois brochures de première information, qui sont présentées à tous les requérants d'asile dès leur arrivée dans un CFA. La première brochure contient des informations importantes sur la vie en Suisse, sur les conventions sociales et sur les droits et obligations, la seconde explique les principaux points du règlement intérieur du CFA et la troisième contient des informations de base sur la procédure d'asile et sur les droits et obligations des requérants d'asile pendant la durée de leur procédure.

La brochure de première information sur la vie en Suisse décrit les principales règles de la cohabitation sociale en Suisse. Elle indique par exemple que les hommes et les femmes y sont égaux devant la loi et ont les mêmes droits et obligations. Concernant la violence et l'exploitation sexuelles, la brochure explique que le harcèlement sexuel et la violence, y compris domestique, sont interdits en Suisse.

La brochure sur la vie dans le CFA insiste notamment sur la nécessité de cultiver des relations respectueuses d'autrui durant toute la cohabitation au CFA et de respecter le règlement intérieur. Dans ce contexte, il y est souligné que toute forme de violence, y compris au sein de la famille, à l'encontre de son partenaire ou contre les enfants, est prohibée et que le personnel chargé de la sécurité doit être immédiatement informé en cas d'incident de cette nature.

La troisième brochure décrit la procédure d'asile et explique les droits et obligations des requérants d'asile. S'agissant plus particulièrement des femmes, des informations sur la violence et l'exploitation sexuelles précisent qu'en cas d'allégations de persécutions liées au sexe ou de traite d'êtres humains, les équipes chargées de mener les auditions doivent être composées de personnes du même sexe.

Les partenaires qui œuvrent dans les CFA (personnel de sécurité, personnel d'encadrement, représentants juridiques et conseillers en vue du retour, notamment) ont des besoins et des supports d'information qui leur sont propres, en adéquation avec leurs mandats respectifs – d'où la présence d'informations différentes dans les locaux médicaux du personnel infirmier, dans les salles de séjour et sur les panneaux d'information, par exemple.

Pour soutenir et encadrer les victimes de violence ou d'exploitation sexuelles, les CFA collaborent principalement avec les centres cantonaux de consultation pour les victimes, avec d'autres organes spécialisés pour victimes de violences, avec des organisations non gouvernementales et avec des bureaux de conseil juridique.

Améliorations nécessaires

Sur la base du postulat 16.3407, des mesures ont été étudiées afin d'améliorer la transmission de l'information et la sensibilisation des requérants concernant la violence et l'exploitation sexuelles. Dans le cadre de l'élaboration des brochures de première information, le présent rapport a déjà été rédigé en veillant à ce que les thèmes en lien avec les femmes soient dûment pris en compte et que les requérants soient informés sur des sujets tels que l'interdiction de la violence, en particulier de la violence domestique et du harcèlement sexuel. Dans son rapport, le SEM a encore approfondi la question de la collaboration avec les organes spécialisés. Il a aussi analysé l'information fournie aux victimes potentielles de violence ou d'exploitation sexuelles et, au besoin, adopté de nouvelles mesures propres à faciliter l'accès des intéressées aux offres de soutien. En conséquence, la communication devrait mettre l'accent de ses thèmes consacrés à la violence et à l'exploitation sexuelles sur les auteurs et les victimes (potentiels) de ces infractions et les documents d'information ainsi que le processus de diffusion de l'information devraient être régulièrement réexaminés.

4.3 Définition de processus et saisie de données

Exigences en matière de définition de processus et de saisie de données

L'identification des victimes requiert une répartition claire des responsabilités et la définition de processus. Le PLEX impose une définition claire des mécanismes et des responsabilités liés aux processus d'alerte en cas de risque de violence. Le plan de prévention de la violence doit en outre mentionner explicitement les thèmes de la violence sexuelle et de la violence domestique, et les victimes de violence doivent, dans la mesure du possible, recevoir des conseils adéquats. Le PLEX confie également des mandats en rapport avec les définitions de processus au personnel d'encadrement, lequel doit en effet prévoir un système d'alerte sécurisé pour le signalement de cas ou de suspicions

d'actes de violence, de cas de harcèlement sexuel, de proférations de menaces ou de tout autre acte incriminable.

Mise en œuvre des exigences en matière de définition de processus et de saisie de données

Si des personnes subissent des violences pendant leur séjour dans les CFA, il faut qu'elles soient identifiées et que des mesures appropriées soient prises pour garantir une action coordonnée en collaboration avec tous les acteurs importants (personnel d'encadrement, personnel de sécurité et collaborateurs du SEM, notamment ceux impliqués dans la procédure).

Dans le contexte des procédures d'asile, il arrive que des requérants fassent état de persécutions liées au sexe et de traite d'êtres humains lors des auditions. Mais ces faits ne disent rien des incidents survenus pendant leur séjour dans le CFA ; la grande majorité des cas concernent en fait des actes commis dans le pays de provenance ou pendant la fuite.

Améliorations nécessaires

Comme expliqué plus haut, la plupart des régions chargées de mener les procédures d'asile ne se sont pas encore dotées d'un plan de prévention de la violence, et les mécanismes, les processus d'alerte et les responsabilités en cas d'identification d'une victime de violence n'ont pas encore été définis. Le rapport du SEM contient de plus amples explications à ce sujet et définit des mesures visant à clarifier les processus et les rôles de chacun, à développer la prévention de la violence, à réglementer la saisie des données concernant les incidents qui surviennent dans les CFA et, ainsi, à mieux tenir compte des besoins des victimes de violence.

5 Hébergement et encadrement des femmes et des filles relevant du domaine de l'asile dans les centres d'hébergement collectif des cantons

La mise en œuvre des nouvelles procédures d'asile a notamment pour effet que la Confédération est devenue la principale responsable de l'hébergement des requérants d'asile. Dès lors, les requérants sont hébergés pendant une plus courte période – lorsqu'ils le sont – dans les centres d'hébergement collectif des cantons.

L'enquête du CSDH a révélé que les cantons s'organisent très différemment en ce qui concerne l'hébergement, l'encadrement et l'accès aux soins médicaux des personnes qui relèvent du domaine de l'asile. Les centres d'hébergement collectif décrits ci-dessous s'inscrivent pour la plupart dans la première phase d'hébergement au sein du canton concerné, d'une durée variable en fonction du canton.

5.1 Hébergement tenant compte des différences entre les sexes

S'agissant de la structure des locaux, l'étude du CSDH examine notamment les aspects suivants :

- sanitaires : non-mixité des sanitaires, non-mixité et sécurité de l'accès, nombre de sanitaires pour les femmes et les filles ;
- chambres : étages ou chambres non mixtes, hébergement des femmes et des mères, des filles et des familles dans les chambres.
- Les autres critères relatifs à la prise en compte des différences entre les sexes, comme l'éclairage, la taille des toilettes et des sanitaires (permettant aux enfants d'accompagner les parents) n'ont pas été analysés de manière systématique.

La plupart des responsables de centre et des institutions chargées de la gestion assurent un hébergement de qualité malgré des contraintes en termes de finances, de structures et de personnel. La non-mixité des dortoirs est ainsi toujours respectée. Les familles sont systématiquement logées dans des chambres à part.

La nouvelle procédure d'asile et l'Agenda Intégration Suisse (AIS) offrent l'occasion de définir des stratégies d'hébergement adaptées aux groupes de personnes vulnérables que sont les femmes ou les filles en état de stress post-traumatique, les femmes célibataires, les femmes enceintes et les mères avec enfants, les requérantes mineures non accompagnées, ou encore, les personnes LGBTIQ. La coopération régionale entre plusieurs cantons et la création de structures d'hébergement régionales pour ces groupes de personnes spécifiques pourraient constituer une réponse pertinente à ce problème et devraient faire l'objet d'une évaluation plus précise dans le cadre de la nouvelle procédure d'asile.

5.2 Encadrement dans les centres d'hébergement

Comme lacune, le CSDH indique qu'aucun des centres d'hébergement visités n'offre aux résidentes un accès systématique à des interlocutrices féminines, que ce soit au niveau du personnel d'encadrement, du personnel de sécurité ou encore du personnel médical chargé des premiers soins, même si la plupart des centres examinés déclarent veiller à la mixité des équipes de jour.

L'encadrement est souvent confié à des personnes en reconversion, très engagées mais sans bagage socio-pédagogique. Dans la plupart des centres d'hébergement, il manque souvent aux résidentes un

interlocuteur personnel qui les accompagne durablement et les renseigne sur les offres de conseil et de soutien qui pourraient leur être utiles.

Un grand nombre d'offres proposées dans le cadre de la structure de jour (activités de loisirs et occupations) sont peu adaptées aux femmes voire essentiellement axées sur les hommes. Il y manque aussi parfois un service de garde d'enfants, qui permettrait aux mères de mieux tirer profit des offres de traitement et de soutien ou de participer à des activités de loisirs.

5.3 Formation et sensibilisation des collaborateurs

Qualification et formation du personnel dans les centres d'hébergement collectif

Dans plusieurs cantons, des formations sont dispensées sur les thèmes relatifs à la violence fondée sur le genre. L'étude montre qu'en dépit des formations déjà mises en place, les acteurs concernés ont besoin de formation continue en ce qui concerne l'hébergement et l'encadrement tenant compte des différences entre les sexes, mais aussi pour traiter les thèmes liés à la violence contre les femmes.

Selon l'étude du CSDH, le personnel médical des centres d'hébergement collectif n'a pas encore été suffisamment sensibilisé à la question de la santé sexuelle et reproductive. Même les médecins de famille, les gynécologues et les sages-femmes ne disposent généralement pas de connaissances approfondies sur les problèmes spécifiques au domaine de l'asile (mutilations génitales féminines constatées lors de consultations gynécologiques, prise en charge des mères avec leurs nourrissons dans les centres d'hébergement collectif, etc.).

Le CSDH estime que la formation du personnel médical pourrait, d'une part, être traitée dans des contrats à passer avec les prestataires et d'autre part, être dispensée et favorisée par une mise en réseau plus active du personnel médical chargé des premiers soins avec les organes spécialisés.

Sensibilisation et information des victimes de violence sur les thèmes de la violence et de l'exploitation sexuelles

L'analyse du CSDH révèle en outre que les femmes et les filles relevant du domaine de l'asile ne sont systématiquement informées, à ce jour, ni de leurs droits sexuels ni sur les thèmes de la violence sexuelle et de la santé sexuelle et reproductive. S'il importe de veiller à sensibiliser ces personnes pendant leur hébergement dans les centres collectifs afin de favoriser la détection précoce des victimes, la deuxième phase d'hébergement, dans les communes, devrait d'autant moins être négligée que le nouveau système prévoit une réduction de la durée de séjour dans les centres d'hébergement collectif, et ce, pour bon nombre de personnes relevant du domaine de l'asile.

5.4 Interprétariat communautaire

L'analyse du CSDH dans les cantons a mis au jour des insuffisances concernant les services d'interprétariat communautaire dans les centres d'hébergement et les premiers soins médicaux.

Dans le secteur hospitalier, les coûts des services de traduction et d'interprétariat nécessaires à la réalisation d'un traitement peuvent désormais être ajoutés aux prestations relevant de l'assurance obligatoire des soins. Dans le domaine ambulatoire, qui n'est pas cofinancé par les cantons, la structure tarifaire en vigueur ne prévoit aucun poste correspondant.

5.5 Conclusions et améliorations possibles dans le domaine de l'hébergement et de l'encadrement dans les cantons des femmes et des filles requérantes d'asile

En résumé, on peut affirmer que les locaux actuels des centres d'hébergement collectif cantonaux posent souvent de grandes difficultés au personnel dès lors qu'il s'agit de prendre en compte les différences entre les sexes. Étant donné que pendant toute la période initiale, les nouvelles procédures d'asile déplacent la responsabilité principale de l'hébergement vers les centres fédéraux, déchargeant ainsi les cantons sur le plan quantitatif, la situation dans les centres d'hébergement collectif est moins tendue. Les cantons devraient néanmoins imposer à leurs prestataires des exigences précises concernant la prise en compte des différences entre les sexes, mais aussi les sensibiliser à la violence contre les femmes et à la violence sexuelle dans les centres d'hébergement.

Afin de sensibiliser les spécialistes concernés, la CDAS en fera un sujet prioritaire qu'elle intégrera à l'ordre du jour du séminaire des coordinatrices et coordinateurs cantonaux en matière d'asile, en novembre 2019. En outre, en collaboration avec des experts des cantons et des communes, le SG CDAS élabore actuellement un guide dessinant certaines orientations pratiques en matière d'hébergement tenant compte des différences entre les sexes et d'identification des personnes traumatisées. Cet outil a pour but de donner une certaine marge de manœuvre aux cantons dans leurs efforts pour améliorer la situation.

Par ailleurs, selon le CSDH, l'information des victimes de violence dans les centres présente également un potentiel d'amélioration. À titre d'exemple, les brochures d'information du SEM pourraient être utilisées pour faire connaître les offres proposées dans les centres cantonaux.

De plus, sachant que la santé physique et psychique constitue une condition importante propre à favoriser la capacité d'intégration, il convient de déterminer, au sein d'organismes interdisciplinaires appropriés, comment permettre aux femmes victimes de violence d'accéder aux prestations sociales ainsi qu'à celles du système de santé, et comment faciliter leur accès à ces prestations.

6 Victimes de violence ou d'exploitation sexuelles dans les centres d'hébergement collectif des cantons

Ce chapitre présente la façon dont se déroulent, dans les cantons, l'identification des réfugiées victimes de violence ou d'exploitation sexuelles et leur accès aux offres spécialisées qui leur sont destinées.

La nouvelle procédure prévoit que la majeure partie des requérants auront déjà obtenu une décision d'asile au moment de l'attribution aux cantons. L'hébergement collectif dans un centre cantonal se limite dorénavant à quelques mois. Les personnes sont même attribuées directement aux communes dans certains cantons. Si les cantons restent tenus d'héberger les groupes de personnes vulnérables selon les normes internationales, les phases décisives pour l'identification et la fourniture d'un traitement spécifique relèvent principalement de la responsabilité de la Confédération et des communes. La CDAS déterminera, avec ses services spécialisés, comment les cantons peuvent faire en sorte que les réfugiées, en particulier, soient informées dans les communes des offres disponibles et puissent être jointes par les services sociaux afin de permettre aussi à ce stade l'identification des personnes traumatisées.

6.1 Identification des victimes de violence ou d'exploitation sexuelles

Le pronostic est d'autant plus favorable – et les coûts induits d'autant plus faibles – que le traitement est mis en œuvre rapidement. Selon le CSDH, l'idéal serait de garantir un dépistage précoce dans les centres de la Confédération par des personnes qualifiées (personnel infirmier, médecins de famille, personnel d'encadrement ou spécialistes), suivi si nécessaire d'un début de traitement psychologique ou psychiatrique et, ultérieurement, de la poursuite de ce traitement dans les cantons ou les communes.

Le CSDH recommande aux cantons d'élaborer des plans sur le thème de la violence et de l'exploitation sexuelles ainsi que sur celui de la santé sexuelle et reproductive (y compris la prise en charge périnatale), en collaboration avec les organisations externes privées ou non étatiques chargées de la gestion des centres.

6.2 Accès aux offres spécialisées de l'aide aux victimes

En vertu de la LAVI, les femmes et les filles qui ont été victimes de violence ou d'exploitation sexuelles en Suisse ont droit à un conseil et un soutien de la part des organes cantonaux d'aide aux victimes.

Selon l'enquête du CSDH, les victimes n'ont pas toujours accès aux offres de conseil prévues à cet effet, et ce, pour diverses raisons (peur de la répétition d'un traumatisme, honte, relation avec l'agresseur, peur d'une incidence négative sur la procédure d'asile, manque d'information sur les droits sexuels et la LAVI, suivi psychosocial insuffisant, etc.).

Par contre, les femmes et les filles victimes de violence sexuelle en dehors de la Suisse (p. ex. dans leur pays d'origine ou durant leur fuite) et qui n'étaient pas domiciliées en Suisse au moment des faits n'ont pas droit aux prestations relevant de l'aide aux victimes en raison du champ d'application territorial de la LAVI.

Le rapport du CSDH indique toutefois que la principale difficulté relative aux prestations spécialisées de traitement et de soutien des requérants d'asile victimes de violence est la pénurie majeure d'offres psychologiques ou psychiatriques, psychosociales et pédopsychiatriques (destinées aux enfants et

aux adolescents). Ce problème concerne les personnes victimes de violence qui n'ont, pour la plupart, pas droit au conseil relevant de l'aide aux victimes.

Selon le CSDH, il existe en outre dans tous les cantons un déficit important d'offres de prestations psychologiques ou psychiatriques et psychosociales avec interprétariat communautaire.

6.3 Conclusions et améliorations possibles dans le domaine de l'identification et de l'accès aux offres spécialisées

Dans le domaine de l'identification des victimes de violence ou d'exploitation sexuelles, on peut constater qu'il n'existe, sur l'ensemble du territoire suisse, ni directives cantonales ni plans, et seulement très peu de processus standardisés.

La difficulté qui se pose dans l'identification des victimes de violence est qu'il s'écoule souvent plusieurs mois voire plusieurs années avant que ces dernières se manifestent, recherchent de l'aide ou soient identifiées par des personnes en dehors du domaine de l'asile. Concrètement, cela signifie qu'elles ne relèvent peut-être plus du domaine de l'asile ou ne sont en tout cas plus hébergées dans un centre cantonal.

Le faible taux d'identification est également renforcé par la pénurie de services d'interprétariat communautaire et par la quantité insuffisante de personnel qualifié pour l'encadrement et les premiers soins médicaux. Les petits cantons ruraux, qui affichent un nombre réduit de cas, disposent en outre d'une offre spécialisée peu développée. La coopération régionale présente un potentiel important dans ce domaine.

Concernant l'accès aux offres spécialisées, l'une des difficultés est que les femmes et les filles identifiées comme victimes renoncent souvent, pour diverses raisons, à solliciter le soutien proposé par les organes d'aide aux victimes. L'information relative à l'aide aux victimes peut encore être améliorée. Dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action national contre la traite des êtres humains 2017-2020 (action n° 22), la CDAS examine actuellement dans quelle mesure les victimes d'actes de traite d'êtres humains commis à l'étranger reçoivent un soutien adapté en Suisse. Les premiers résultats de ces analyses sont attendus fin 2019.

7 Conclusions

Les travaux liés au présent rapport ont montré que la sensibilisation aux besoins spécifiques des femmes et, dans ce contexte, à la violence et l'exploitation sexuelles dans le domaine de l'asile s'était accrue ces dernières années ; ce constat s'applique tant à l'hébergement qu'aux procédures d'asile. Les réfugiées sont exposées à de nombreux risques de violence dans leur pays d'origine et durant leur fuite vers l'Europe. Il est donc d'autant plus important pour elles de trouver des structures stables et de se sentir en sécurité et protégées de la violence après leur arrivée en Suisse.

Des mesures à prendre ont été identifiées à différents niveaux dans le cadre des travaux relatifs au présent rapport. Ces derniers ont également mis en évidence des améliorations qui ont déjà été apportées depuis le dépôt du postulat 16.3407 (mise en place du nouveau plan de santé en janvier 2018, p. ex.). La Confédération a profité de la restructuration du domaine de l'asile qui a pris effet en mars 2019 pour élaborer un plan d'exploitation global au sein duquel les besoins spécifiques des femmes ont trouvé leur place dans une annexe qui leur est spécialement consacrée. Pour la première fois, des exigences homogènes ont été définies pour réglementer et uniformiser l'hébergement et l'encadrement des requérants dans les structures régionales nouvellement créées pour la procédure d'asile.

Le postulat 16.3407 a contribué à accroître, tant sur le plan fédéral qu'à l'échelon cantonal, la sensibilité au sort des requérantes d'asile et à leurs besoins, eu égard notamment aux violences qu'elles subissent durant leur fuite, dans leur pays d'origine ou au sein des structures suisses destinées aux requérants d'asile. Le SEM a donc examiné la situation de manière approfondie dans un rapport élaboré avec la participation de la CDAS et d'autres services fédéraux ou externes à la Confédération et a pris, à l'échelle fédérale, des mesures propres à améliorer la situation des femmes et des filles ainsi que des victimes de violence sexuelle. Ces mesures vont désormais être mises en œuvre afin que les besoins spécifiques des femmes soient encore mieux pris en compte.

Outre l'hébergement et l'encadrement, les champs d'action définis dans ce contexte sont les soins de santé, la formation et la définition de responsabilités et de processus, dont des processus d'alerte en cas d'identification d'une victime. La Confédération est prête à relever ces défis et à améliorer la prise de conscience des besoins spécifiques des femmes tant parmi les collaborateurs et les prestataires de services que du côté des requérants d'asile. Les discussions menées au sein de la CDAS au sujet des structures d'asile cantonales visent également à améliorer les conditions d'hébergement et de prise en charge des femmes et des filles et à garantir une qualité constante.

L'analyse de la situation des femmes et des filles qui relèvent du domaine de l'asile contribue de manière significative à la mise en œuvre de normes et d'obligations internationales, en particulier de la convention de l'ONU sur les droits des femmes, que la Suisse a ratifiée en 1997, et de la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU ainsi que des résolutions ultérieures sur *les femmes, actrices de la paix et de la sécurité*.