

RAPPORT D'ÉVALUATION

SUISSE

Troisième cycle d'évaluation

L'accès à la justice
et à des recours effectifs
pour les victimes de la traite
des êtres humains

GRETA

Groupe d'experts
sur la lutte
contre la traite
des êtres humains

GRETA(2024)09
Publication: le 20 juin 2024



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Secrétariat de la Convention du Conseil de l'Europe
sur la lutte contre la traite des êtres humains
(GRETA et Comité des Parties)
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

trafficking@coe.int

www.coe.int/fr/web/anti-human-trafficking

Table des matières

Préambule	4
Résumé général	5
I. Introduction	7
II. Aperçu de la situation et des tendances actuelles en matière de traite des êtres humains en Suisse	9
III. Évolution du cadre juridique, institutionnel et politique de la lutte contre la traite des êtres humains.....	10
IV. Accès à la justice et à des recours effectifs pour les victimes de la traite des êtres humains .	14
1. Introduction	14
2. Droit à l'information (articles 12 et 15)	16
3. Assistance juridique et aide juridictionnelle gratuite (article 15).....	18
4. Assistance psychologique (article 12)	21
5. Accès à l'emploi, à la formation professionnelle et à l'enseignement (article 12)	22
6. Indemnisation (article 15)	23
7. Enquêtes, poursuites, sanctions et mesures (articles 22, 23 et 27).....	28
8. Disposition de non-sanction (article 26)	34
9. Protection des victimes et des témoins (articles 28 et 30)	37
10. Autorités spécialisées et instances de coordination (article 29)	38
11. Coopération internationale (article 32).....	40
12. Questions transversales	42
a. des procédures sensibles au genre en matière pénale, civile et administrative et en matière de droit du travail.....	42
b. des procédures permettant de saisir la justice et de demander réparation qui soient respectueuses de l'enfant.....	43
c. rôle des entreprises.....	44
d. mesures de prévention et de détection de la corruption.....	45
V. Thèmes de suivi propres à la Suisse	46
1. Mesures visant à prévenir et combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail	46
2. Mesures de sensibilisation et mesures destinées à décourager la demande.....	50
3. Identification des victimes de la traite.....	51
4. Assistance aux victimes	53
5. Prévention de la traite des enfants, identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces enfants	58
6. Délai de rétablissement et de réflexion	61
7. Permis de séjour	62
8. Rapatriement et retour des victimes	64
Annexe 1 – Liste des conclusions du GRETA et propositions d'action.....	67
Annexe 2 – Liste des organismes publics, des organisations intergouvernementales, des organisations non gouvernementales et des acteurs de la société civile que le GRETA a consultés	76
Commentaires du gouvernement	77

Préambule

Le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) a été établi en vertu de l'article 36 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (ci-après « la Convention »), qui est entrée en vigueur le 1^{er} février 2008. Le GRETA est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention par les Parties et d'élaborer des rapports évaluant les mesures prises par chaque Partie.

Conformément à l'article 38, paragraphe 1, de la Convention, le GRETA évalue la mise en œuvre de la Convention en suivant une procédure divisée en cycles. Au début de chaque cycle, le GRETA sélectionne les dispositions particulières de la Convention sur lesquelles va porter la procédure d'évaluation.

Le premier cycle d'évaluation a donné une vue d'ensemble de la mise en œuvre de la Convention par les États parties. Lors du deuxième cycle, le GRETA a examiné les effets des mesures législatives, gouvernementales et pratiques sur la prévention de la traite des êtres humains, sur la protection des droits des victimes de la traite et sur la poursuite des trafiquants, en accordant une attention particulière aux mesures prises pour faire face aux nouvelles tendances en matière de traite et pour tenir compte de la vulnérabilité des enfants à la traite.

Le GRETA a décidé que le troisième cycle d'évaluation de la Convention porterait sur l'accès à la justice et à des recours effectifs pour les victimes de la traite. Cet accès, indispensable à la réinsertion des victimes et au rétablissement de leurs droits, reflète aussi une approche de la lutte contre la traite centrée sur les victimes et fondée sur les droits humains. Plusieurs dispositions de la Convention, qui établissent des obligations matérielles et procédurales, concernent ce thème, en particulier les articles 12, 15, 23, 26, 27, 28, 29, 30 et 32.

L'accès à la justice et à des recours effectifs suppose que plusieurs conditions préalables soient remplies, notamment l'identification rapide et précise des victimes de la traite, un délai de rétablissement et de réflexion, la possibilité d'obtenir une assistance matérielle, psychologique, médicale et juridique, la possibilité de bénéficier de services de traduction et d'interprétation, en cas de besoin, la régularisation du séjour de la victime, le droit de demander l'asile et d'en bénéficier, et le plein respect du principe de non-refoulement. Ces conditions préalables, qui correspondent à différentes dispositions de la Convention, ont été longuement examinées lors des deux premiers cycles d'évaluation. En conséquence, le GRETA a décidé de demander à chaque État Partie de fournir des informations à jour sur la mise en œuvre des recommandations précédentes du GRETA concernant des sujets précis, dans un volet du questionnaire adapté à chaque pays. Les constatations et l'analyse du GRETA relatives à ces sujets sont présentées dans un chapitre distinct.

Résumé général

Depuis le deuxième cycle d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, la Suisse a pris des dispositions pour développer davantage le cadre institutionnel et stratégique pertinent. Les autorités ont adopté le troisième plan d'action national contre la traite des êtres humains, qui fera l'objet d'un suivi régulier et d'une évaluation indépendante. Le Groupe national d'experts contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants, dirigé par l'Office fédéral de la police (le fedpol, qui a repris le rôle de coordination de la lutte contre la traite), a entamé ses travaux en juillet 2022. En outre, des tables rondes chargées de coordonner les actions anti-traite ont été mises en place dans trois cantons supplémentaires.

La Suisse demeure principalement un pays de destination des victimes de la traite. Au cours de la période 2019-2023, la police a identifié 295 victimes, dont la plupart étaient des femmes, et environ 8 % étaient des enfants. Le nombre de victimes identifiées au cours de la procédure d'asile a nettement augmenté. L'exploitation sexuelle, principalement de femmes et de filles, reste la forme d'exploitation prédominante, même si la traite aux fins de criminalité forcée (y compris de mendicité forcée) et l'exploitation par le travail sont également en hausse.

Le troisième cycle d'évaluation de la Convention étant principalement consacré à l'accès des victimes de la traite à la justice et à des recours effectifs, le rapport examine en détail la mise en œuvre des dispositions de la Convention établissant des obligations matérielles et procédurales dans ce domaine.

Le GRETA salue l'existence de divers supports d'information destinés aux victimes de la traite, dans plusieurs langues, et invite les autorités suisses à veiller à ce que les victimes reçoivent des informations sur leurs droits et sur les services disponibles, dès leur premier contact avec les autorités compétentes.

Tout en se réjouissant que des avocats soient spécialisés dans l'assistance aux victimes de la traite, le GRETA note avec préoccupation que les demandes d'aide juridictionnelle gratuite sont approuvées à un stade ultérieur de la procédure. Il considère que les autorités suisses devraient prendre des mesures supplémentaires pour garantir qu'une assistance juridique est apportée dès qu'il y a des motifs raisonnables de penser qu'une personne est une victime de la traite, et pour garantir que les victimes peuvent bénéficier gratuitement de l'assistance d'un avocat spécialisé au cours de toute procédure judiciaire pertinente, y compris civile.

Le GRETA observe avec préoccupation que, malgré le cadre juridique pertinent qui a été mis en place, peu de victimes de la traite ont été indemnisées au cours de la période de référence. Il considère que les autorités suisses devraient faciliter et garantir l'accès effectif des victimes de la traite à une indemnisation, notamment en veillant à ce que la collecte de preuves sur le préjudice subi par la victime fasse partie intégrante de l'enquête pénale, de manière à ce que les demandes d'indemnisation adressées au tribunal puissent être étayées, et en permettant aux victimes d'exercer effectivement leur droit à se faire indemniser par l'État dans un délai raisonnable. En outre, le GRETA exhorte les autorités à veiller à ce que les victimes qui demandent à se faire indemniser par les auteurs de l'infraction pour les salaires impayés obtiennent une décision en la matière dans le cadre du procès pénal.

Le GRETA, qui note dans son rapport que l'article 182 du Code pénal suisse ne correspond pas tout à fait à la définition internationale de la traite des êtres humains, exhorte les autorités à rendre la définition nationale de la traite pleinement conforme à l'article 4 de la Convention, notamment en veillant à ce qu'elle couvre dûment toutes les formes d'exploitation et en ajoutant l'élément des « moyens » pour les victimes adultes.

Le GRETA constate avec satisfaction que certains cantons disposent d'unités de police et de procureurs spécialisés, et qu'une plateforme d'échange sur la traite des êtres humains a été mise en place pour les procureurs. Toutefois, il est préoccupé par le faible nombre de poursuites et de condamnations dans les affaires de traite, ainsi que par la durée excessive de la procédure pénale dans certaines de ces affaires. Il appelle les autorités suisses à prendre des mesures pour améliorer la réponse de la justice pénale à la traite, notamment à veiller à ce que les infractions de traite fassent rapidement l'objet d'une enquête proactive et à ce qu'elles ne soient pas qualifiées en d'autres infractions.

Tout en saluant l'adoption, par la Conférence suisse des procureurs, de lignes directrices sur l'application du principe de non-sanction, le GRETA considère que les autorités devraient veiller à ce que les lignes directrices soient transposées dans des directives cantonales de manière à assurer leur application cohérente dans tout le pays. De plus, procureurs et policiers devraient recevoir une formation sur l'application du principe de non-sanction.

Le rapport examine aussi les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations précédentes du GRETA concernant des sujets précis. Il salue les dispositions prises pour combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail, qui ont notamment consisté à organiser des formations pour les inspecteurs du travail et à faire participer ces professionnels aux tables rondes cantonales consacrées à la coopération en matière de lutte contre la traite. Néanmoins, le GRETA exhorte les autorités suisses à renforcer la capacité des inspecteurs du travail à détecter de manière proactive les victimes de la traite. En outre, le GRETA considère que des mesures supplémentaires seraient nécessaires pour combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail ; il s'agirait ainsi d'élaborer des lignes directrices spécifiques concernant les enquêtes sur cette forme de traite, de renforcer les contrôles dans les secteurs du travail domestique et de l'agriculture, et de développer la coopération avec les ONG spécialisées et les syndicats.

Tout en saluant l'adoption d'indicateurs actualisés et la détection plus efficace des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile, le GRETA considère que les autorités suisses devraient prendre des mesures supplémentaires pour améliorer l'identification des victimes. Cela supposerait notamment de veiller à ce que soit mise en place dans tous les cantons une procédure harmonisée d'identification des victimes, et d'associer les organisations spécialisées à l'identification des victimes de la traite dans le cadre de la procédure d'asile.

Le GRETA exhorte les autorités à s'assurer que toutes les victimes relevant de leur juridiction, y compris les demandeurs d'asile et les personnes exploitées à l'étranger mais identifiées en Suisse, bénéficient des mesures d'assistance prévues par la Convention. En outre, il considère que les autorités devraient veiller à ce qu'une assistance spécialisée soit disponible pour toutes les victimes de la traite, y compris les hommes, et assurer un financement suffisant aux ONG qui viennent en aide aux victimes de la traite.

Le rapport exhorte aussi les autorités suisses à mettre en place dans tous les cantons une procédure formalisée d'identification des enfants victimes de la traite, et à faire en sorte que, dans l'ensemble du pays, les enfants victimes bénéficient des mesures d'assistance prévues par la Convention.

En outre, le GRETA demande aux autorités d'intensifier leurs efforts pour que toutes les victimes présumées de la traite de nationalité étrangère se voient proposer un délai de rétablissement et de réflexion. Les victimes de la traite devraient aussi bénéficier concrètement du droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable aux fins de la coopération avec les autorités ou pour motifs humanitaires.

Enfin, le GRETA exhorte les autorités à revoir l'application de la procédure Dublin aux victimes présumées de la traite, et à procéder à des évaluations des risques pour éviter que des victimes soient renvoyées dans le pays où elles ont demandé l'asile pour la première fois, mais où elles pourraient être de nouveau soumises à la traite.

I. Introduction

1. La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention ») est entrée en vigueur à l'égard de la Suisse le 1^{er} avril 2013. Le premier rapport d'évaluation du GRETA¹ sur la Suisse a été publié le 14 octobre 2015, et le deuxième rapport d'évaluation², le 9 octobre 2019.

2. Sur la base du deuxième rapport du GRETA, le 18 octobre 2019, le Comité des Parties à la Convention a adopté une recommandation adressée aux autorités suisses, dans laquelle il les invitait à l'informer des mesures prises pour se conformer à la recommandation dans un délai d'un an. Le rapport soumis par les autorités suisses a été examiné à la 27^e réunion du Comité des Parties (4 décembre 2020) et a été rendu public³.

3. Le 30 novembre 2022, le GRETA a lancé le troisième cycle d'évaluation de la situation en Suisse, en envoyant le questionnaire concernant ce cycle aux autorités suisses. Le délai imparti pour répondre au questionnaire a été fixé au 30 mars 2023 ; la réponse des autorités a été reçue le 29 mars 2023.

4. Le GRETA a préparé le présent rapport en utilisant la réponse des autorités suisses au questionnaire du troisième cycle⁴, le rapport susmentionné et les informations complémentaires envoyés par les autorités en réponse à la recommandation du Comité des Parties, et les informations reçues de la société civile. Du 28 août au 1^{er} septembre 2023 s'est déroulée une visite d'évaluation en Suisse, afin de rencontrer les acteurs concernés, gouvernementaux et non gouvernementaux, de recueillir des informations supplémentaires et d'examiner la mise en œuvre concrète des mesures adoptées. La visite a été effectuée par une délégation composée des personnes suivantes :

- M. Sergey Ghazinyan, deuxième vice-président du GRETA;
- Mme Rita Penedo, membre du GRETA;
- Mme Petya Nestorova, Secrétaire exécutive de la Convention;
- Mme Asja Zujo, Administratrice au secrétariat de la Convention.

5. Au cours de la visite, la délégation du GRETA a rencontré la directrice de l'Office fédéral de la police (fedpol), Mme Nicoletta della Valle, ainsi que des représentants de fedpol chargés de lutter contre la traite des êtres humains. Des consultations ont également été tenues avec des représentants du Département fédéral des affaires étrangères, de l'Office fédéral de la justice, de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières, du Secrétariat d'État aux migrations (SEM), du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales, de la Conférence cantonale en matière de protection des mineurs et des adultes, de l'unification des offices cantonaux des migrations, de l'unification suisse des magistrats, et de la Conférence suisse des procureurs. En outre, la délégation a rencontré des représentants du groupe parlementaire sur la traite du Parlement suisse (Assemblée fédérale).

6. Outre la tenue de réunions avec les autorités fédérales de Berne, la délégation du GRETA a rencontré des membres des tables rondes cantonales contre la traite des êtres humains dans les cantons d'Argovie, de Genève, des Grisons, de Neuchâtel, du Valais et de Zurich. À Neuchâtel, le GRETA a également rencontré la Coordination contre la traite des êtres humains pour la Suisse latine.

7. La délégation du GRETA a tenu des réunions séparément avec des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG), de syndicats ainsi qu'avec des avocats représentant des victimes de la traite des êtres humains.

¹ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168063cab7>

² <https://rm.coe.int/rapport-sur-la-mise-en-oeuvre-de-la-convention-du-conseil-de-l-europe-/16809833f5>

³ <https://rm.coe.int/cp-2020-13-switzerland/1680a09adf>

⁴ <https://rm.coe.int/suisse-reponse-au-3e-questionnaire-du-greta/1680ab0ab7>

-
8. Des réunions ont également été tenues avec des représentants de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).
 9. Au cours de la visite, la délégation du GRETA s'est rendue dans trois foyers pour victimes de la traite, à Berne, Genève et Zurich, et a pu s'entretenir avec des victimes de la traite. La délégation s'est également rendue dans le centre fédéral pour demandeurs d'asile d'Altstätten (canton de Saint-Gall) et dans un centre d'hébergement pour enfants non accompagnés et demandeurs d'asile à Trimmis (canton des Grisons).
 10. La liste des autorités nationales, des ONG et des autres organisations que le GRETA a consultées figure à l'annexe 2 du présent rapport. Le GRETA leur sait gré des informations reçues.
 11. Le GRETA tient à remercier les autorités suisses de leur coopération lors de la préparation et de la réalisation de la visite, et en particulier la personne de contact désignée pour assurer la liaison avec le GRETA, M. Boris Mesaric, responsable du service de lutte contre la traite des personnes et le trafic de migrants de la division de prévention de la criminalité de fedpol, ainsi que M. Laurent Knubel et Mme Dora Naegeli de la même division.
 12. Le projet du présent rapport a été approuvé par le GRETA lors de sa 49^e réunion (tenue du 13 au 17 novembre 2023) et a été soumis aux autorités suisses pour commentaires. Les commentaires des autorités ont été reçus le 14 février 2024 et ont été pris en compte par le GRETA lorsqu'il a adopté le rapport final, à sa 50^e réunion (18-22 mars 2024). Le rapport rend compte de la situation au 22 mars 2024 ; les développements intervenus après cette date ne sont pas pris en compte dans l'analyse et les conclusions qui suivent. Les conclusions et propositions d'action du GRETA sont résumées à l'annexe 1.

II. Aperçu de la situation et des tendances actuelles en matière de traite des êtres humains en Suisse

13. La Suisse demeure principalement un pays de destination des victimes de la traite des êtres humains. Selon les informations communiquées par les autorités suisses, sur la base de la statistique policière de la criminalité compilée par l'Office fédéral de la statistique, le nombre de victimes de la traite identifiées par la police s'élevait à 83 en 2019 (48 de sexe féminin et 35 de sexe masculin ; cinq des victimes étaient des enfants), à 53 en 2020 (44 de sexe féminin et 9 de sexe masculin ; deux des victimes étaient des enfants), à 62 en 2021 (33 de sexe féminin et 29 de sexe masculin ; huit des victimes étaient des enfants), à 37 en 2022 (31 de sexe féminin et 6 de sexe masculin ; une des victimes était un enfant) et à 60 en 2023 (40 de sexe féminin et 20 de sexe masculin ; huit des victimes étaient des enfants)⁵. En mars 2021, la statistique policière de la criminalité a publié pour la première fois des chiffres sur la traite ventilés par type d'exploitation⁶ : en 2020, on recensait 43 victimes d'exploitation sexuelle (38 de sexe féminin et 5 de sexe masculin ; deux des victimes étaient des enfants) et 12 victimes d'exploitation par le travail (8 femmes et 4 hommes) ; en 2021, 29 victimes d'exploitation sexuelle (25 de sexe féminin et 4 de sexe masculin ; huit des victimes étaient des enfants) et 33 victimes d'exploitation par le travail (8 femmes et 25 hommes) ; en 2022, 27 victimes d'exploitation sexuelle (25 de sexe féminin et 2 de sexe masculin) et 10 victimes d'exploitation par le travail (6 de sexe féminin et 4 de sexe masculin ; une des victimes était un enfant) ; et en 2023, 41 victimes d'exploitation sexuelle (28 de sexe féminin et 13 de sexe masculin ; sept des victimes étaient des enfants) et 19 victimes d'exploitation par le travail (12 de sexe féminin et 7 de sexe masculin ; une des victimes était un enfant)⁷. Les statistiques policières ne sont toujours pas ventilées selon le pays d'origine des victimes.

14. Le GRETA a également reçu des informations sur le nombre de victimes de la traite qui ont été identifiées par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) au cours de la procédure d'asile : 80 victimes en 2019 (61 de sexe féminin et 19 de sexe masculin, dont cinq garçons), 90 en 2020 (60 de sexe féminin et 30 de sexe masculin, dont cinq filles et trois garçons), 79 en 2021 (53 de sexe féminin et 26 de sexe masculin, dont trois filles et quatre garçons), 115 en 2022 (74 de sexe féminin et 41 de sexe masculin, dont cinq filles et six garçons), et 181 en 2023 (98 de sexe féminin et 83 de sexe masculin, dont quatre filles et seize garçons)⁸. Si la majorité des victimes identifiées étaient des femmes, le nombre de victimes de sexe masculin a cependant augmenté. Les victimes sont surtout originaires de pays africains, et plus particulièrement du Nigéria, mais le nombre de victimes provenant d'Asie et d'Amérique latine a considérablement augmenté. Le GRETA a été informé qu'il n'est pas possible de déterminer combien de victimes (à supposer qu'il y en ait) sont comptabilisées à la fois dans les statistiques du SEM et dans les statistiques policières.

15. L'exploitation sexuelle reste la forme prédominante d'exploitation des victimes de la traite identifiées en Suisse, touchant essentiellement les femmes et les filles. Outre l'exploitation des victimes par la prostitution de rue, les autorités ont noté une augmentation de l'utilisation des services d'escorte depuis la pandémie de COVID-19. Les jeunes femmes sont particulièrement vulnérables au recrutement par l'utilisation de la méthode du « loverboy ». L'utilisation accrue d'internet pour le recrutement et l'offre de services de victimes de la traite représente une autre tendance préoccupante. La traite aux fins de criminalité forcée (dont la mendicité forcée) et l'exploitation par le travail sont également en hausse. Alors que les femmes sont généralement exploitées dans le domaine du travail domestique, des soins, et dans les salons de manucure, les hommes sont quant à eux souvent exploités dans le secteur du bâtiment, des transports et de la restauration. Le risque de traite aux fins d'exploitation par le travail est particulièrement

⁵ À titre de comparaison, le nombre de victimes identifiées par la police au cours de la précédente période de référence s'élevait à : 35 en 2014, 47 en 2015, 90 en 2016, 108 en 2017, et 64 en 2018.

⁶ Les catégories de ventilation sont l'exploitation sexuelle, l'exploitation par le travail et le prélèvement d'organes.

⁷ Selon les autorités suisses, le nombre total de victimes peut être inférieur à la somme des catégories individuelles lorsque la même victime est enregistrée pour différentes formes de traite. La même victime n'est donc comptabilisée qu'une seule fois dans le total.

⁸ À titre de comparaison, le nombre de victimes identifiées par le SEM au cours de la précédente période de référence s'élevait à : 84 en 2014, 32 en 2015, 73 en 2016, et 100 en 2017.

élevé dans le secteur du bâtiment, de l'agriculture, de l'hôtellerie, de la restauration et parmi les employés de maison⁹.

16. On estime que le nombre de victimes de la traite recensées dans la statistique policière de la criminalité (SPC) ne représente que la partie émergée de l'iceberg. Cet écart est dû aux difficultés d'identification des victimes, en particulier aux fins d'exploitation par le travail, au faible taux de signalement volontaire des victimes qui craignent d'être sanctionnées ou expulsées, ainsi qu'à l'absence continue de processus centralisé pour l'identification formelle des victimes de la traite. À titre d'exemple, les quatre ONG spécialisées membres de la Plateforme suisse contre la traite d'êtres humains ont identifié 142 victimes en 2019, 174 en 2020, 207 en 2021, et 177 victimes de la traite provenant de 60 pays différents (principalement la Hongrie, le Brésil, la Colombie et la Roumanie) en 2022¹⁰.

17. Les autorités suisses ont indiqué que, grâce à la réaction rapide face à l'afflux massif de réfugiés ukrainiens¹¹, dont des campagnes de sensibilisation et des campagnes sur les médias sociaux (voir paragraphes 147 et 178) et la coordination nationale mise en place pour les soutenir, aucun cas de traite parmi les réfugiés ukrainiens n'a jusqu'à présent été détecté. Selon le SEM, dans de rares cas, des agents travaillant dans des centres fédéraux de demandeurs d'asile ont eu des soupçons et en ont fait part à la police fédérale. Selon le rapport de 2022 sur le service d'assistance téléphonique dirigé par l'ONG ACT212 (voir paragraphe 187), sur un total de 118 déclarations concernant 139 personnes reçues en 2022, 21 concernaient la guerre en Ukraine. Au cours de la visite, des ONG et des organisations internationales ont fait part de leurs préoccupations concernant la vulnérabilité des réfugiés ukrainiens à la traite. Les autorités ont informé le GRETA qu'une enquête était en cours dans le canton de Vaud au sujet de l'exploitation alléguée de réfugiées ukrainiennes, qui auraient été contraintes à effectuer des tâches domestiques sans rémunération¹².

III. Évolution du cadre juridique, institutionnel et politique de la lutte contre la traite des êtres humains

18. Aucune modification législative directement liée à la lutte contre la traite n'a été introduite depuis le deuxième rapport d'évaluation du GRETA. Il convient de rappeler que la Suisse est un État fédéral composé de 26 cantons qui conservent tous les pouvoirs et compétences non délégués à la Confédération par la Constitution suisse. Chaque canton dispose de ses propres organes législatifs et exécutifs ainsi que de son propre système judiciaire, et il est responsable de questions allant de la police et des poursuites à la protection sociale, aux soins de santé et aux politiques sociales. Néanmoins, le Code pénal (CP) suisse, qui criminalise la traite des êtres humains à l'article 182, s'applique dans tout le pays, tout comme le Code de procédure pénale suisse (CPP) et les lois fédérales sur l'aide aux victimes d'infractions, sur les étrangers et l'intégration, sur la protection extra-procédurale des témoins et sur l'asile.

19. Des modifications ont été apportées à la coordination de la lutte contre la traite au niveau de la confédération. En septembre 2020, l'office fédéral de la police (fedpol) a repris le rôle de bureau de la coordination nationale contre la traite du Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT), après que l'organe de pilotage du SCOTT a décidé de le dissoudre. Cette modification garantit que le Département fédéral de justice et police assume la responsabilité politique de la lutte contre la traite. À la suite d'une restructuration, depuis 2022, le Service de lutte contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SETT) a été établi au sein de la Division prévention policière

⁹ Rapport intitulé « La lutte contre la traite des êtres humains dans le contexte cantonal » Voir <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-90365.html>

¹⁰ [Statistiques sur les victimes de la traite 2022 - Plateforme Traite \(plateforme-traite.ch\)](https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-90365.html)

¹¹ Le nombre d'Ukrainiens ayant soumis une demande de protection temporaire en Suisse entre le 12 mars 2022 et le 15 août 2023 s'élevait à 88 354.

¹² Une autre affaire, qui fait l'objet d'une enquête policière dans le canton de Berne, concerne une femme ukrainienne qui était arrivée en Suisse avant la guerre et qui a travaillé durant plusieurs mois comme garde d'enfants sans être payée.

nationale de la criminalité de fedpol. Il comprend quatre membres du personnel qui œuvrent à la coordination de la lutte contre la traite au niveau de la Confédération.

20. Le Groupe national d'experts contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants (GNETT/NEGEM), qui est dirigé par le fedpol, a débuté ses travaux en juillet 2022 à l'occasion de la première réunion. Une autre réunion, axée sur l'adoption du troisième plan d'action national (voir paragraphe 26), a été organisée en mai 2023. Le groupe devrait continuer à se réunir une ou deux fois par an. Il est composé de 25 à 30 experts, y compris d'agences fédérales (fedpol, SEM, SECO, Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières), des services cantonaux, d'ONG spécialisées, de syndicats, de l'union patronale suisse, des universités et de l'OIM Berne. Parmi les principaux objectifs du NEGEM figurent la coordination de projets et d'activités dans le domaine de la traite, l'échange d'informations et d'expertise, et la formulation de recommandations. Selon les organisations de la société civile, des améliorations ont été apportées à la coordination de la lutte anti-traite depuis 2022, et certains des groupes de travail qui existaient auparavant¹³ ont été réactivés. Le groupe de travail sur la formation, chargé de préparer un concept national de formation, qui devrait être prêt d'ici à 2025, a tenu cinq réunions en 2023 et devrait continuer à se réunir régulièrement en 2024. Un groupe de travail sur l'aide aux victimes sera également mis en place, comme le prévoit le nouveau plan d'action national.

21. La première réunion de la plateforme d'échange des procureurs sur la traite des êtres humains s'est tenue en septembre 2021. Le but de cette plateforme, qui rassemble 20 à 25 procureurs, est d'échanger des connaissances pratiques sur le phénomène de la traite des êtres humains dans les cantons mais aussi de travailler en réseau. Les réunions ont lieu une fois par an en présentiel, ce qui permet de garantir la mise en place d'un échange institutionnalisé sur la lutte contre la traite des êtres humains également entre les services de poursuite.

22. Au niveau cantonal, la coordination de la lutte contre la traite continue d'être organisée sous la forme de tables rondes, qui réunissent différents acteurs. Depuis la deuxième évaluation du GRETA, trois cantons supplémentaires ont mis en place ces tables rondes (Grisons, Glaris et Schaffhouse). Par conséquent, actuellement six cantons sur les 26 (dont certains sont relativement petits eu égard à leur taille et à leur population) ne disposent pas de tables rondes¹⁴. La composition des tables rondes varie selon les cantons, tout comme la fréquence de leurs réunions et leurs méthodes de travail, comme le souligne l'étude universitaire indépendante sur les différences dans les contextes cantonaux publiée en 2022¹⁵. Cette étude a évalué si les politiques et dispositifs adoptés dans les cantons sont en adéquation avec les facteurs de risques locaux de la traite des êtres humains. Selon cette étude, qui rend compte de la situation à la fin de l'année 2020, la majorité des tables rondes (12) se réunissent une fois par an, tandis que six se réunissent deux ou trois fois par an. Il existe des différences dans la composition des tables rondes cantonales. La police, le parquet et les services des migrations ont participé à toutes les tables rondes, les organisations de soutien aux victimes ont participé dans la majorité des cantons et l'inspection du travail a participé dans 18 cantons. À l'exception de Genève, aucune des tables rondes ne comprenait de représentants syndicaux. Treize tables rondes incluaient les services sociaux, onze les services de protection de l'enfance, et six les services médicaux et les bureaux pour l'égalité des genres. Dans neuf cantons, les tables rondes avaient adopté une stratégie de lutte contre la traite. Dans sept cantons, les tables rondes avaient mis en place des groupes de travail thématiques qui examinent plus en détail certaines formes d'exploitation et parfois des cas individuels. Le canton de Zurich disposait également d'une deuxième table ronde « opérationnelle » ainsi que de sous-groupes établis en tant que de besoin. Le canton de Genève dispose d'un comité directeur et de deux groupes de travail qui traitent, respectivement, de la sensibilisation, de l'information et de la formation, et de l'exploitation par le travail.

¹³ Voir deuxième rapport d'évaluation du GRETA, paragraphes 17 et 20.

¹⁴ Les cantons ne disposant pas de tables rondes sur la traite sont Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures (environ 16 100 habitants), Jura, Nidwald, Obwald (un canton rural comptant environ 38 000 habitants) et Uri (environ 36 300 habitants).

¹⁵ [La lutte contre la traite des êtres humains dans le contexte cantonal 2022-bericht-skmr \(7\).pdf](#)

23. Le fedpol organise des réunions annuelles des présidents des tables rondes cantonales et leur donne des directions. La dernière réunion s'est tenue en février 2023 et même les cantons sans tables rondes ont été invités à envoyer des représentants. L'objectif de ces réunions est de fournir des informations sur les nouveaux développements au niveau national, et d'échanger des informations entre les cantons et le réseau. Le fedpol vise à harmoniser les travaux des tables rondes. En outre, il existe un mécanisme de coordination pour les cantons de la Suisse latine, qui comprend sept cantons francophones et italophones. Il est soutenu par un chargé de mission qui rend compte au Groupement des services de l'action sociale des cantons romands, de Berne et du Tessin (GRAS) qui est responsable de l'échange d'informations, de la collecte des données, de la coordination de la détection des victimes et de l'aide apportée à ces dernières, de l'organisation d'une formation pluridisciplinaire et de la sensibilisation.

24. Le GRETA salue la mise en place de trois tables rondes cantonales supplémentaires sur la traite, ainsi que les réunions annuelles des présidents des tables rondes cantonales. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient poursuivre leurs efforts pour harmoniser les structures de coordination de la lutte contre la traite, comme le prévoit le troisième plan d'action national, y compris en veillant à ce que tous les cantons aient conclu des accords de coopération sur la lutte contre la traite qui associent tous les acteurs concernés, tiennent compte de toutes les formes de traite, et identifient et assistent les victimes de la traite sans discrimination, quel que soit leur lieu de résidence en Suisse.

25. Une évaluation de la mise en œuvre du deuxième plan d'action national (PAN) contre la traite, pour la période 2017-2020, a été réalisée en 2021¹⁶. L'évaluation a montré qu'il était nécessaire d'adopter un troisième PAN et sa préparation a commencé en 2022. Dirigée par le fedpol, elle a donné lieu à trois réunions de groupes de travail rassemblant plusieurs experts de la Confédération, des cantons et des villes, de la société civile et des partenaires sociaux. Le nouveau PAN repose sur des études, comme le rapport intitulé « La lutte contre la traite des êtres humains dans le contexte cantonal », élaboré par l'Université de Neuchâtel pour le compte de fedpol¹⁷ et le rapport intitulé « Exploitation des mineurs dans le contexte de la traite des êtres humains en Suisse »¹⁸. Les objectifs et les actions du nouveau PAN ont été définis par le NEGEM. Afin d'assurer un soutien stratégique et politique du PAN, celui-ci a tout d'abord été adopté par le réseau national de sécurité (RNS) et ses comités. En outre, afin de rendre le troisième PAN plus contraignant pour les agences fédérales concernées, le plan a été soumis au Conseil fédéral, qui l'a approuvé le 16 décembre 2022 en ce qui concerne le contenu concernant la Confédération, tandis que la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) ont adopté le contenu du PAN concernant les cantons.

26. Dans la partie introductive du troisième PAN¹⁹, il est indiqué que le plan repose notamment sur les dispositions de la Convention anti-traite du Conseil de l'Europe et sur les recommandations formulées par le GRETA dans son deuxième rapport. L'évaluation du deuxième PAN ainsi que les conclusions exposées dans la réponse de la direction de fedpol²⁰ à l'évaluation ont été traduites dans quatre nouveaux domaines d'action : priorité donnée à la lutte contre l'exploitation par le travail ; renforcement de l'application de la loi ; amélioration de l'aide aux victimes et de leurs droits ; et formation d'un plus grand nombre d'acteurs. S'agissant du contenu, le troisième PAN contient sept objectifs stratégiques : 1. Les cantons mettent en place les conditions requises pour lutter efficacement contre la traite et prendre les mesures appropriées dans une situation de crise ; 2. Les acteurs de la lutte contre la traite en Suisse sont formés et capables de détecter la traite des êtres humains et de prendre les mesures adéquates. Le grand public et les entreprises sont sensibilisés au phénomène de la traite ; 3. La Suisse combat la traite en se fondant sur un tableau de la situation et ses connaissances en la matière ; 4. La Suisse lutte efficacement

¹⁶ <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/kriminalitaet/menschenhandel/nap-evaluation/ber-napevaluation-2017-2020-d.pdf>

¹⁷ [La lutte contre la traite des êtres humains dans le contexte cantonal](https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/publiservice/publikationen/berichte/weitere_berichte.html)

¹⁸ https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/publiservice/publikationen/berichte/weitere_berichte.html

¹⁹ [Plan d'action national contre la traite des êtres humains 2023-2027 \(admin.ch\)](https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/kriminalitaet/menschenhandel/nap-evaluation/management-response-2023-2027-admin.ch)

²⁰ <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/kriminalitaet/menschenhandel/nap-evaluation/management-response-2017-2020.pdf>

contre la traite aux fins de l'exploitation de la force de travail ; 5. Toutes les victimes de la traite qui se trouvent en Suisse ont accès à la protection et aux prestations d'aide auxquelles elles ont droit ; 6. Les victimes mineures de la traite des êtres humains sont identifiées et reçoivent protection et assistance dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant. 7. La Suisse contribue à réduire les causes de la traite des êtres humains et à poursuivre une coopération internationale efficace, axée sur les résultats. Pour chacun de ces buts stratégiques, des objectifs spécifiques ont été déterminés, comprenant des mesures concrètes, des indicateurs, les acteurs responsables et les échéances. Certaines actions relèvent de la responsabilité des agences fédérales (en particulier le fedpol, qui est responsable de 14 actions, ainsi que le SECO et le SEM), et d'autres des tables rondes cantonales et des conférences des directrices et directeurs cantonaux, des commandants de police ou des procureurs.

27. Étant donné que la responsabilité de la lutte contre la traite en Suisse n'incombe pas qu'à une seule agence, aucun budget global n'a été alloué au troisième PAN, même s'il s'agissait d'une des recommandations formulées dans l'évaluation du deuxième PAN. La mise en œuvre des actions du troisième PAN fera l'objet d'un suivi régulier. Les agences responsables doivent soumettre, à intervalles réguliers, des rapports sur l'état actuel de la mise en œuvre, structurés en fonction d'un modèle prédéfini. Le fedpol suivra et présentera les résultats des progrès, avec le soutien du réseau national de sécurité (RNS). Le GRETA a été informé que des organisations de la société civile seront associées au suivi de la mise en œuvre du troisième PAN par le biais de leur participation au NEGEM et par le biais de leur représentation au sein du groupe d'accompagnement stratégique du RNS. Une évaluation indépendante confiée à un prestataire de services externe devrait être organisée à la fin du plan.

28. Le GRETA se félicite de l'engagement des autorités suisses à renforcer la lutte contre la traite en Suisse au moyen de l'adoption du troisième PAN et du fait qu'il tient compte de bon nombre des recommandations précédentes du GRETA, qu'il a été approuvé au niveau politique et qu'il fera l'objet d'un suivi régulier et d'une évaluation indépendante. Toutefois, notant l'écart de plusieurs années qui sépare le deuxième PAN du troisième, le GRETA considère que les autorités suisses devraient veiller à ce que des plans d'action nationaux contre la traite des êtres humains soient adoptés en temps voulu.

29. En 2021, une évaluation de l'assistance financière basée sur l'ordonnance contre la traite a été menée. En vertu de cette ordonnance, un soutien financier est accordé à des organisations et des projets qui visent à lutter contre la traite des êtres humains dans tous les cantons suisses. L'évaluation a montré que l'assistance financière de fedpol était efficace, mais qu'elle n'était pas suffisante. Par conséquent, le montant annuel a été revu à la hausse : il est passé de 400 000 francs suisses (environ 414 000 euros) à 600 000 francs suisses (environ 622 000 euros), à compter de 2023. Malgré cette augmentation, selon de nombreux interlocuteurs du GRETA, les fonds alloués à la lutte contre la traite restent insuffisants (voir paragraphe 198). **Le GRETA considère que les autorités suisses devraient veiller à ce que la Confédération alloue des fonds suffisants à la lutte contre la traite pour garantir une approche harmonisée de la lutte contre la traite en Suisse.**

30. Selon les autorités suisses, il n'est pas prévu de nommer un rapporteur national indépendant. Néanmoins, le GRETA tient à répéter que, de son point de vue, l'approche fondée sur les droits humains des politiques anti-traite que défend la Convention nécessite un suivi et une évaluation adéquats. Le principal élément du mécanisme de rapporteur national, au sens de l'article 29, paragraphe 4, de la Convention²¹, devrait être la capacité d'assurer un suivi critique des efforts et de l'efficacité de l'ensemble des institutions de l'État, y compris des coordonnateurs nationaux, et d'entretenir à cette fin des échanges constants avec la société civile, les milieux scientifiques et d'autres acteurs pertinents²². **Le GRETA considère une fois de plus que les autorités suisses devraient examiner la possibilité de créer**

²¹ « Chaque Partie envisage de nommer des Rapporteurs Nationaux ou d'autres mécanismes chargés du suivi des activités de lutte contre la traite menées par les institutions de l'État et de la mise en œuvre des obligations prévues par la législation nationale. »

²² Dans ce contexte, voir aussi le rapport de synthèse de la réunion consultative sur le renforcement des partenariats avec les rapporteurs nationaux et mécanismes équivalents, organisée par la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, les 23 et 24 mai 2013 à Berlin.

un poste de rapporteur national indépendant ou de désigner tout autre mécanisme existant pour assurer le suivi des activités anti-traite menées par les institutions de l'État, tel que prévu à l'article 29, paragraphe 4, de la Convention.

IV. Accès à la justice et à des recours effectifs pour les victimes de la traite des êtres humains

1. Introduction

31. Les victimes de la traite des êtres humains, en vertu de leur statut de victimes d'infractions et de victimes de violations des droits humains, ont le droit d'avoir accès à la justice et à des recours effectifs pour tout préjudice qui leur a été causé. Ce droit doit être garanti, d'une manière qui tienne compte du genre et de l'âge de chaque personne, à toutes les victimes de la traite relevant de la juridiction des Parties à la Convention, indépendamment de leur situation au regard du droit de séjour et de leur présence sur le territoire national, et indépendamment de leur capacité ou de leur volonté de coopérer à l'enquête pénale.

32. Le droit à des recours effectifs est une conséquence de l'approche fondée sur les droits humains qui sous-tend la Convention. Indépendamment de la question de savoir si un État est impliqué dans la traite ou directement responsable du préjudice, les obligations positives découlant du droit international des droits humains imposent aux États de faciliter et de garantir un accès effectif à des voies de recours s'ils ont omis de prendre des mesures raisonnables pour prévenir la traite, pour protéger les victimes et les victimes potentielles et pour mener des enquêtes effectives sur les infractions de traite²³.

33. Selon les *Principes fondamentaux concernant le droit à un recours effectif des victimes de la traite des êtres humains*²⁴, le droit à un recours effectif est considéré comme englobant la restitution²⁵, l'indemnisation²⁶, la réadaptation²⁷, la satisfaction²⁸ et les garanties de non-répétition²⁹. Toutes les

²³ *Rantsev c. Chypre et Russie*, requête n° 25965/04, jugement du 7 janvier 2010; *L.E. c. Grèce*, requête n° 71545/12, jugement du 21 janvier 2016; *Chowdury et autres c. Grèce*, requête n° 21884/15, jugement du 30 mars 2017.

²⁴ Assemblée générale des Nations Unies, *Principes fondamentaux concernant le droit à un recours effectif des victimes de la traite des êtres humains*, Annexe au rapport de la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, Joy Ngozi Ezeilo, août 2014, A/69/269 : <https://undocs.org/fr/A/69/269> (à partir de la page 20).

²⁵ La restitution comprend la restauration de la liberté, y compris la libération de la victime placée en détention ; la jouissance des droits humains et de la vie de famille, y compris le regroupement familial et les contacts avec les membres de la famille ; le rapatriement de la victime, dans de bonnes conditions de sécurité et à titre volontaire ; l'octroi d'un permis de séjour temporaire ou permanent, du statut de réfugié ou d'une protection complémentaire/subsidaire, ou la réinstallation dans un pays tiers ; la reconnaissance de l'identité légale et de la nationalité de la victime ; la restitution de l'emploi de la victime ; l'octroi d'une assistance et d'un soutien à la victime, afin de faciliter son insertion ou sa réinsertion sociale ; la restitution des biens de la victime, comme ses documents d'identité et de voyage et ses effets personnels.

²⁶ L'indemnisation peut englober l'indemnisation pour préjudice physique ou mental ; l'indemnisation des occasions manquées, y compris en matière d'emploi, d'éducation et de prestations sociales ; le remboursement des frais liés aux transports nécessaires, à la garde d'un enfant ou à un hébergement temporaire ; l'indemnisation des dommages matériels et de la perte de revenu ; l'indemnisation des dommages moraux ou non matériels ; le remboursement des frais de justice et autres coûts liés à la participation de la victime à la procédure pénale ; le remboursement des frais engagés pour l'assistance d'un avocat ou d'un médecin ou pour une autre assistance.

²⁷ La réadaptation comprend des soins médicaux et psychologiques, des services juridiques et sociaux, un hébergement, des conseils et un soutien linguistique ; l'accès des victimes aux mesures de réadaptation ne dépend pas de leur capacité ou de leur volonté de coopérer à la procédure judiciaire.

²⁸ La satisfaction englobe des mesures efficaces visant à faire cesser des violations persistantes ; la vérification des faits et la divulgation complète et publique de la vérité, dans la mesure où cette divulgation n'entraîne pas un nouveau préjudice et ne menace pas la sécurité, la vie privée ou d'autres intérêts de la victime ou de sa famille ; une déclaration officielle ou une décision de justice rétablissant la dignité, la réputation et les droits de la victime ; des excuses publiques ; des sanctions judiciaires et administratives contre les auteurs des infractions.

²⁹ Offrir des garanties de non-répétition consiste notamment à faire mener des enquêtes effectives et à faire poursuivre et punir les trafiquants ; à prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher la victime de retomber aux mains de trafiquants ; à assurer ou renforcer la formation des agents publics concernés ; à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire ; à modifier les pratiques qui engendrent, perpétuent ou favorisent la tolérance à l'égard de la traite, comme la discrimination fondée sur le genre et les situations de conflit et d'après conflit ; à lutter véritablement contre les causes profondes de la traite ; à promouvoir

victimes de la traite ont besoin d'avoir accès à des recours appropriés et effectifs ; pour commencer, elles doivent déjà avoir accès à la justice. La mise à disposition de recours effectifs sert de multiples objectifs. Par exemple, l'indemnisation pour les blessures, pertes ou préjudices subis peut beaucoup contribuer au rétablissement et à l'autonomisation de la victime, favoriser son intégration sociale et permettre d'éviter la revictimisation. La réadaptation peut elle aussi contribuer au rétablissement et à l'intégration sociale de la victime. Dans ce contexte, il convient de mentionner aussi la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1985, ainsi que la Recommandation CM/Rec(2023)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les droits, les services d'aide et le soutien des victimes de la criminalité³⁰ qui décrivent les principales mesures à prendre pour améliorer l'accès à la justice et pour garantir aux victimes de la criminalité un traitement équitable, une restitution, une indemnisation et une assistance sociale³¹.

34. La Convention prévoit spécifiquement le droit matériel des victimes de la traite à une indemnisation et à un recours, ainsi que plusieurs droits procéduraux nécessaires pour assurer l'accès à une indemnisation et à un recours. Parmi ces droits figurent le droit à une identification comme victime de la traite, le droit à un délai de rétablissement et de réflexion, le droit à un permis de séjour (destiné à permettre à la victime de rester dans le pays et de demander à avoir accès à des recours) et le droit à des conseils et à des informations, ainsi qu'à une assistance juridique et à une aide juridictionnelle gratuite. Un autre droit procédural important est prévu par la disposition de non-sanction de la Convention (article 26), selon laquelle les victimes de la traite ne doivent pas être sanctionnées pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes. En outre, la Convention impose aux États parties de permettre la saisie et la confiscation des avoirs des trafiquants, qui pourraient servir à financer des dispositifs d'indemnisation des victimes par l'État.

35. Les enfants ont besoin d'un soutien spécial pour avoir accès à des recours. Dans toutes les décisions qui concernent des enfants victimes de la traite, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être la considération primordiale. La désignation de tuteurs légaux chargés de représenter les enfants non accompagnés ou séparés est indispensable pour permettre aux enfants victimes de la traite d'avoir accès à la justice et à des recours. En outre, le fait de faciliter le regroupement familial peut être un important élément de restitution³².

36. Les acteurs de la société civile, tels que les ONG, les syndicats, les organisations de la diaspora et les organisations patronales, contribuent beaucoup à permettre aux victimes de la traite de demander une indemnisation et d'avoir accès à d'autres recours³³. Dans ce contexte, il convient de mentionner les projets internationaux intitulés « COMP.ACT - European Action for Compensation for Trafficked Persons »³⁴ et « Justice at Last - European Action for Compensation for Victims of Crime »³⁵, qui visent à améliorer l'accès des victimes de la traite à une indemnisation.

37. Le secteur privé devrait aussi contribuer à permettre aux victimes de la traite d'avoir accès à des recours, et leur fournir des réparations, conformément au cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies et à leurs Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme³⁶. Par exemple, les entreprises devraient veiller à ce qu'aucune personne soumise à la traite ne travaille dans leurs chaînes d'approvisionnement, et adopter et mettre en œuvre des dispositions pour

les codes de conduite et les normes déontologiques applicables aux acteurs publics et privés ; à protéger les professionnels du droit, de la santé et d'autres domaines et les défenseurs des droits de l'homme qui viennent en aide aux victimes.

³⁰ [Recommandation CM/Rec\(2023\)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les droits, les services d'aide et le soutien des victimes de la criminalité](#)

³¹ [Nations Unies, Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, adoptée par l'Assemblée générale dans sa Résolution 40/34 du 29 novembre 1985](#)

³² ONUDC, ICAT Issue Paper, Providing Effective Remedies for Victims of Trafficking in Persons, 2016, pp. 7-8.

³³ OSCE, Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region, 2008, pp. 48-53.

³⁴ <http://www.compactproject.org/>

³⁵ <http://lastradainternational.org/about-lsi/projects/justice-at-last>

³⁶ Nations Unies, Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies, Doc. A/HRC/17/31 (2011).

faciliter l'accès des victimes à des recours en cas de préjudice. En outre, les entreprises sont en mesure d'aider les victimes de la traite à retrouver une autonomie économique³⁷. C'est pourquoi les États devraient veiller à ce que les entreprises impliquées dans la traite soient tenues pour responsables et prendre des mesures pour réduire les obstacles qui pourraient amener à refuser l'accès aux voies de recours.

38. La traite des êtres humains étant souvent une infraction transnationale, une coopération internationale effective est indispensable pour remplir les obligations concernant le droit à la justice et à des recours effectifs. Cette coopération doit notamment permettre de localiser et de saisir les avoirs d'origine criminelle, et de restituer les produits confisqués, aux fins d'indemnisation.

2. Droit à l'information (articles 12 et 15)

39. Les victimes qui ne sont plus sous le contrôle des trafiquants se retrouvent généralement dans un état de grande insécurité et de grande vulnérabilité. La situation des victimes se caractérise en général par deux aspects : une détresse et une soumission à l'égard des trafiquants, dues à la peur et à l'absence d'informations sur les moyens de se sortir de leur situation. L'article 12, paragraphe 1, alinéa d, de la Convention prévoit qu'il faut donner aux victimes des conseils et des informations, concernant notamment les droits que la loi leur reconnaît et les services mis à leur disposition, dans une langue qu'elles comprennent. En outre, selon l'article 15, paragraphe 1, de la Convention, chaque Partie garantit aux victimes, dès leur premier contact avec les autorités compétentes, l'accès aux informations sur les procédures judiciaires et administratives pertinentes, dans une langue qu'elles comprennent.

40. Les informations qu'il faut donner aux victimes de la traite concernent des aspects essentiels, dont les suivants : l'existence de procédures de protection et d'assistance, les choix possibles pour la victime, les risques qu'elle court, les conditions relatives à la régularisation du séjour sur le territoire, les recours juridiques possibles et le fonctionnement du système pénal (y compris les conséquences d'une enquête ou d'un procès, la durée d'un procès, les devoirs incombant aux témoins, les possibilités de se faire indemniser par les personnes reconnues coupables des infractions ou par d'autres personnes ou entités, et les chances d'exécution pleine et effective du jugement). Les informations et conseils donnés doivent permettre à la victime d'évaluer sa situation et de choisir, en toute connaissance de cause, parmi les possibilités qui s'offrent à elle³⁸.

41. Nombreuses sont les victimes qui ne connaissent pas – ou connaissent très mal – la langue du pays dans lequel elles ont été conduites pour être exploitées. Cette méconnaissance de la langue renforce encore leur isolement et contribue à les empêcher de faire valoir leurs droits. Lorsque la victime en a besoin, il est essentiel de mettre à sa disposition des services de traduction et d'interprétation pour garantir l'accès aux droits, qui est une condition préalable indispensable à l'accès à la justice. Le GRETA a souligné la nécessité de garantir la disponibilité, la qualité et l'indépendance des interprètes³⁹.

42. L'article 305 du Code de procédure pénale suisse (CPP) oblige la police et le parquet à informer les victimes de leurs droits dans le cadre de la procédure pénale, au moment du premier entretien, ainsi qu'à leur communiquer les coordonnées des centres cantonaux de consultation pour victimes d'infractions et des informations sur l'aide que ces derniers proposent et sur le délai dont les victimes disposent pour soumettre une demande d'indemnisation par l'État. Les informations doivent être données lors du premier entretien avec la victime, dans une langue qu'elle comprend. En outre, conformément à l'article 8 de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI), les services répressifs informent les victimes d'infractions sur l'aide disponible, et, dans certains cas, transmettent leur nom et adresse à un centre de consultation (centre LAVI), sous réserve du consentement de la victime. En vertu de l'article 330, paragraphe 3, du CPP, le tribunal informe la victime de ses droits si la police ou le parquet ne l'ont pas encore fait. Si la personne ne comprend pas la langue de la procédure, il convient de faire appel à un

³⁷ ONUDC, ICAT Issue Paper, Providing Effective Remedies for Victims of Trafficking in Persons, 2016, pp. 8-9.

³⁸ Voir le rapport explicatif de la Convention, paragraphes 160-162.

³⁹ Voir le huitième rapport général sur les activités du GRETA, paragraphes 168-169.

interprète (article 68 du CPP). La fourniture de services de traduction ou d'interprétation relève de la responsabilité de l'autorité judiciaire ou administrative du canton dans lequel se déroule la procédure.

43. Un certain nombre de brochures contenant des informations sur les droits des victimes de la traite sont publiées au niveau cantonal et par des ONG. À titre d'exemple, dans le canton de Genève, une brochure combinant dix langues (albanais, arabe, anglais, français, hongrois, portugais, roumain, russe, espagnol, et ukrainien)⁴⁰ explique ce qu'est la traite, comment reconnaître les situations de traite, mentionne l'assistance disponible (hébergement temporaire, aide psycho-sociale, aide juridique, soins médicaux, assistance au rapatriement, soutien à l'intégration) et les coordonnées des organisations concernées. Dans le canton de Vaud, les informations destinées aux victimes de la traite sont disponibles sur le site web du canton⁴¹. En plus d'expliquer ce qu'est la traite, il propose des informations sur les services disponibles et les coordonnées des organisations concernées. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) tient à jour un site web⁴² contenant des informations à destination des victimes d'infractions, y compris sur l'aide disponible dans différents cantons, dans 12 langues⁴³ (le lien vers le site web est également disponible sur une petite carte qui peut être distribuée aux victimes).

44. La plateforme suisse contre la traite d'êtres humains, composée de quatre ONG spécialisées - Antenna MayDay Ticino, Astrée, Centre Social Protestant (CSP) et FIZ - a élaboré une brochure destinée aux victimes de la traite, contenant les coordonnées d'ONG auprès desquelles les victimes présumées de la traite peuvent obtenir des informations et une assistance, disponible dans 19 langues⁴⁴. En outre, l'ONG CSP (Genève) a publié une brochure expliquant ce qu'est la traite, et comment elle peut venir en aide aux victimes en leur dispensant des conseils, en assurant une représentation juridique, en les orientant vers un hébergement sûr, en leur donnant accès à une assistance sociale et à une aide financière (indemnisation), et en les aidant à s'insérer socialement et professionnellement. Le manuel en ligne sur la traite des enfants élaboré par l'ONG Kinderschutz Schweiz (Protection de l'enfance Suisse)⁴⁵ contient également les coordonnées des autorités cantonales et des ONG compétentes.

45. Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a publié des brochures d'information et des affiches⁴⁶ dans un éventail de langues (dont l'ukrainien), disponibles en ligne, sur une application et dans les centres de demandeurs d'asile ; elles donnent aux victimes présumées de la traite des informations sur la manière de se protéger des risques et auprès de qui obtenir de l'aide. Lorsqu'une victime présumée de la traite est identifiée dans le cadre de la procédure d'asile, un représentant du SEM tient un entretien séparé avec la personne, avec l'aide d'un interprète, afin de vérifier les premiers soupçons de traite, d'informer la victime de ses droits et de déterminer d'éventuels besoins spéciaux. Lors de l'entretien, les victimes présumées sont informées de l'indépendance de la procédure d'asile par rapport à la procédure pénale, et de leurs droits en tant que victimes de la traite, y compris l'octroi d'un délai de rétablissement et de réflexion et comment déposer une plainte au pénal. Par ailleurs, le SEM distribue aux victimes présumées une brochure contenant, notamment, le numéro du centre de consultation cantonal compétent (si l'exploitation a eu lieu en Suisse) ainsi qu'un lien vers le site web de la CDAS (voir également paragraphe 188).

46. Toutefois, dans la pratique, seules les victimes qui ont été soumises à la traite en Suisse sont informées des mesures d'aide disponibles par les responsables du SEM et des coordonnées du centre LAVI compétent et des ONG spécialisées, étant donné que les victimes qui ont été soumises à la traite à l'étranger ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier d'une assistance de l'État en vertu de la loi applicable (voir paragraphe 192). Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les

⁴⁰ [Traite des êtres humains | ge.ch](#)

⁴¹ [Traite des êtres humains: de quoi s'agit-il et qui peut vous venir en aide | État de Vaud \(vd.ch\)](#)

⁴² <https://www.aide-aux-victimes.ch/fr/>.

⁴³ Albanais, arabe, croate, rhéto-roman, russe, serbe, espagnol, ukrainien, tamil, turc, tigrinya et langue des signes.

⁴⁴ Albanais, arabe, bulgare, anglais, farsi, français, allemand, hongrois, italien, mongol, portugais, roumain, russe, serbe, espagnol, tamil, thaï, tigrinya, et ukrainien.

⁴⁵ <https://www.kinderschutz.ch/fr/traite-denfants/manuel-en-line-sur-la-traite-d-enfants>.

⁴⁶ [Protégez-vous ! \(admin.ch\)](#)

autorités ont indiqué que, en septembre 2023, le SEM a conclu un accord avec la Plateforme suisse contre la traite des êtres humains et la consultation spécialisée neuchâteloise contre la traite des êtres humains (FAS Neuchâtel), qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2024. Selon cet accord, un flyer conçu par des organisations spécialisées doit être remis à toutes les victimes de la traite détectées par le SEM, que l'exploitation ait eu lieu en Suisse ou à l'étranger. De plus, un lien URL choisi par les organisations spécialisées figure désormais sur le site internet du SEM relatif à la campagne de prévention « Protégez-vous »⁴⁷. En outre, le GRETA a été informé que la formation de base et avancée dispensée au personnel du SEM qui traite les demandes d'asile porte aussi sur l'information des victimes de la traite détectées dans le cadre de la procédure d'asile.

47. Le GRETA salue l'existence de divers supports d'information à destination des victimes de la traite, dans plusieurs langues, et il invite les autorités suisses à veiller à ce que :

- **les informations concernant les droits des victimes et les services mis à leur disposition soient communiquées aux victimes, dès leur premier contact avec les autorités compétentes ;**
- **les membres des forces de l'ordre et les autres autorités qui entrent en contact avec des victimes de la traite soient systématiquement formés et reçoivent des instructions pour qu'ils puissent expliquer correctement aux victimes de la traite les droits dont elles bénéficient, en tenant compte de l'âge, de la maturité, des capacités intellectuelles et affectives, du degré d'alphabétisation et de tout handicap mental, physique ou autre des victimes pouvant affecter leur capacité à comprendre les informations qui leur sont données ;**
- **le personnel travaillant dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et les centres de rétention soit formé et reçoive des instructions, pour qu'il informe de manière proactive les personnes présumées victimes de la traite, y compris celles ayant été soumises à la traite à l'étranger.**

3. Assistance juridique et aide juridictionnelle gratuite (article 15)

48. L'article 15, paragraphe 2, de la Convention oblige les Parties à prévoir, dans leur droit interne, le droit à l'assistance juridique et à une aide juridictionnelle gratuite pour les victimes de la traite. Les procédures judiciaires et administratives étant souvent très complexes, l'assistance juridique est une mesure nécessaire pour que les victimes puissent faire valoir utilement leurs droits. Les conditions dans lesquelles cette aide juridictionnelle gratuite est fournie doivent être déterminées par chaque Partie à la Convention. Outre l'article 15, paragraphe 2, de la Convention anti-traite, les Parties doivent prendre en compte l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Même si l'article 6, paragraphe 3, alinéa c), de la CEDH ne prévoit l'assistance gratuite d'un avocat commis d'office que pour l'accusé en matière pénale, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁴⁸ reconnaît aussi, en certaines circonstances, le droit à l'assistance gratuite d'un avocat commis d'office en matière civile, en se fondant sur l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH. Ainsi, même en l'absence de législation octroyant le bénéfice d'un avocat commis d'office en matière civile, il appartient au juge d'apprécier si les intérêts de la justice exigent qu'un plaideur indigent reçoive gratuitement une aide juridictionnelle lorsqu'il n'a pas les moyens de payer les honoraires d'un avocat.

49. Les rapports du GRETA soulignent l'intérêt de désigner un avocat dès qu'il y a des motifs raisonnables de penser qu'une personne est une victime de la traite, avant que cette personne fasse une déclaration officielle et/ou décide de coopérer ou non avec les autorités. L'accès rapide à l'assistance

⁴⁷ <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/asyl/menschenhandel/kampagne.html>.

⁴⁸ Arrêt *Airey c. Irlande*, requête n° 6289/73, 9 octobre 1979.

juridique est également important pour permettre aux victimes d'engager des actions civiles en indemnisation ou en réparation⁴⁹.

50. En Suisse, le droit des victimes de la traite, en tant que victimes d'infractions, de recevoir une assistance juridique et une aide juridictionnelle gratuite est régi par le CPP et la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI).

51. Les victimes de la traite qui participent à une procédure pénale peuvent se faire assister d'un conseil juridique pour défendre leurs intérêts (article 127 du CPP). Après l'expiration du délai de rétablissement et de réflexion et dans la mesure où la victime fait part de sa volonté de participer à la procédure pénale, elle est assistée par un avocat. Dès lors que la victime introduit une action au civil dans le cadre de la procédure pénale, elle peut bénéficier d'une aide juridictionnelle gratuite si elle ne dispose pas de ressources suffisantes et si son action civile « ne paraît pas vouée à l'échec » (article 136 du CPP). La décision d'approuver une demande d'aide juridictionnelle gratuite est prise par le procureur. Le GRETA a été informé que les procureurs mettaient parfois des mois pour approuver la demande d'aide juridictionnelle gratuite d'une victime de la traite. En vertu de l'article 135 du CPP, les avocats qui fournissent une aide juridictionnelle gratuite doivent attendre la fin de la procédure avant d'être payés (bien qu'il soit possible de demander qu'une partie de la rémunération soit payée d'avance), ce qui peut prendre des années (voir paragraphe 109), et le tribunal peut décider de revoir le montant de la rémunération à la baisse. Conformément aux modifications apportées à l'article 136 du CPP qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2024, les victimes de la traite seront en mesure de bénéficier d'une aide juridictionnelle gratuite plus tôt au cours de la procédure, lorsqu'elles déposeront une plainte au pénal. En vertu des modifications apportées au CPP, la victime devra déposer une nouvelle demande d'aide juridictionnelle gratuite au cours de la procédure en deuxième instance (recours). Cela soulève des préoccupations quant au fait que le tribunal puisse demander à une victime de rembourser les frais encourus lors d'une procédure de recours, y compris les honoraires d'avocat, lorsque le parquet ne fait pas appel de la décision ou que le prévenu est acquitté.

52. Si les coûts du conseil juridique ne sont pas couverts par les dispositions susmentionnées du CPP, la victime peut demander qu'ils le soient par l'assistance financière prévue au titre de la LAVI (article 13, paragraphe 2, article 14, paragraphe 1 et article 16 de la LAVI et article 5 de l'Ordonnance du 27 février 2008 sur l'aide aux victimes d'infractions, OAVI)⁵⁰. L'assistance juridique fournie par les centres cantonaux de consultation pour victimes au titre de la LAVI est subsidiaire par rapport à celle qui est proposée dans les procédures pénales (article 4 de la LAVI). Toutefois, selon une décision du Tribunal fédéral de juin 2023⁵¹, les honoraires d'avocat peuvent être pris en charge au titre de la LAVI même si la victime n'a pas fait valoir le droit à une aide juridictionnelle gratuite au cours de la procédure pénale. Dans la pratique, les coûts d'une représentation en justice sont généralement couverts par le droit à une aide juridictionnelle gratuite dans la procédure pénale. L'assistance juridique prévue au titre de la LAVI peut être accordée soit sous la forme d'une « aide immédiate » soit d'une « aide à plus long terme ». Au cours du délai de réflexion, la victime peut bénéficier d'un entretien préliminaire, qui dure généralement quatre heures, au titre de l'« aide immédiate » (article 13, paragraphe 1 de la LAVI). Ce temps suffit pour conseiller les victimes sur leurs droits, déposer une demande d'aide juridictionnelle gratuite en leur nom et parfois également déposer une plainte pénale à la police au nom de la victime. La victime n'est pas tenue de payer des honoraires pour l'assistance d'un conseil juridique ou pour engager une procédure. C'est seulement si la situation financière de la victime est très confortable que la contribution aux coûts d'une « aide à plus long terme » apportée par des tiers peut être diminuée conformément à l'article 16 de la LAVI. Dans la pratique, ce type de réduction ne s'applique pas, étant donné que les victimes de la traite ne disposent généralement ni d'un revenu fixe ni de biens personnels. Les centres LAVI prennent également des dispositions pour que les victimes qui souhaitent déposer une demande d'indemnisation par l'État bénéficient d'une assistance juridique (voir paragraphe 81). Toutefois, le GRETA a été informé

⁴⁹ 8^e rapport général sur les activités du GRETA.

⁵⁰ [RS 312.51 – Ordonnance du 27 février 2008 sur l'aide aux victimes d'infractions \(Ordonnance sur l'aide aux victimes, OAVI\) \(admin.ch\)](#)

⁵¹ Décision du Tribunal fédéral 1C_344/2022 du 2.6.2023 (pas encore publiée).

de cas dans lesquels les centres cantonaux de consultation pour victimes d'infractions ont rejeté la demande de prise en charge des honoraires d'avocats, ce qui signifie que les avocats ont fourni leurs conseils *pro bono*. La LAVI ne couvre pas l'assistance juridique pour les infractions pénales qui ont été commises à l'étranger, sauf si la victime était domiciliée en Suisse au moment de l'infraction et au moment du dépôt de la demande d'assistance (article 17 de la LAVI).

53. Les victimes de la traite ont également droit à une aide juridictionnelle gratuite lorsqu'elles déposent une demande d'indemnisation dans le cadre d'une procédure civile, dans les mêmes conditions que celles qui s'appliquent à la procédure pénale, c'est-à-dire si elles sont indigentes et si l'action civile « ne paraît pas vouée à l'échec ». Toutefois, le GRETA a été informé qu'il était plus difficile d'obtenir une aide juridictionnelle gratuite dans le cadre d'une procédure civile, surtout pour les victimes qui ont été exploitées dans des foyers diplomatiques. Dans deux affaires récentes dans le canton de Genève, le Tribunal fédéral⁵² a confirmé les décisions des tribunaux de première instance refusant l'accès, à des victimes présumées de la traite, à une aide juridictionnelle gratuite au motif que leur action civile « était vouée à l'échec » étant donné que les employeurs bénéficiaient d'une immunité diplomatique. Les victimes ont donc été contraintes de payer chacune 2 000 francs suisses (environ 2 070 euros) de frais de justice au cours de la procédure d'appel.

54. L'aide juridictionnelle gratuite ne couvre pas les procédures administratives, notamment celles qui concernent les permis de séjour. Dans pareils cas, les victimes sont assistées par des organisations spécialisées dans l'aide aux victimes de la traite.

55. D'après les informations fournies par les autorités suisses, 100 victimes de la traite ont bénéficié d'une aide juridictionnelle gratuite en 2019, 110 en 2020, 135 en 2021 et 121 en 2022.

56. Les ONG et les avocats rencontrés par le GRETA ont confirmé que dans la majorité des cas, les victimes de la traite reçoivent une aide juridictionnelle gratuite dans le cadre d'une procédure pénale. Les ONG qui viennent en aide aux victimes de la traite ont une relation bien établie avec des avocats spécialisés et leur adressent régulièrement des victimes. Le GRETA a également été informé que les centres cantonaux de consultation pour victimes ont à leur disposition des listes d'avocats qui ont de l'expérience dans les affaires de traite et à qui ils peuvent adresser des victimes. La délégation du GRETA a rencontré un certain nombre d'avocats spécialisés des cantons de Berne, de Genève, de Vaud et de Zurich, et a été impressionné par leurs connaissances et leur engagement envers les victimes de la traite. Par ailleurs, l'ONG CSP à Genève dirige depuis 2014 un service de conseils juridiques, qui est le seul service juridique spécialisé pour les victimes de la traite en Suisse. Elle emploie deux avocats qui fournissent des conseils juridiques aux victimes et assurent leur représentation dans le cadre de la procédure en justice. Toutefois, des difficultés peuvent survenir dans les cantons où les ONG spécialisées ne participent pas à l'assistance aux victimes et/ou dans lesquels il n'y a pas d'avocats spécialisés dans la traite.

57. Le Plan d'action national prévoit une formation d'une journée à destination des professionnels concernés, y compris des avocats, qui se tiendra en 2024. Cette journée sera consacrée à différents aspects de l'assistance aux victimes de la traite, y compris l'indemnisation. Le GRETA note qu'il importe de veiller à ce que les avocats des cantons dans lesquels il n'existe pas d'ONG spécialisées ainsi que les avocats venant en aide aux victimes de la traite soient inclus dans cette formation.

58. Tout en saluant la disponibilité d'avocats spécialisés dans l'assistance aux victimes de la traite, le GRETA note avec préoccupation le fait que les demandes d'assistance juridique gratuite soient confirmées par le parquet à un stade ultérieur de la procédure et que la procédure de rémunération des avocats à la fin de la procédure en justice puisse entraver leur capacité à fournir une assistance effective aux victimes de la traite. **Le GRETA considère que les autorités suisses devraient prendre des mesures supplémentaires pour garantir l'accès des victimes à l'assistance juridique et à une aide juridictionnelle gratuite, en veillant en particulier à ce que :**

⁵² Décisions du Tribunal fédéral dans les affaires 4A 161/2023 et 4A 165/2023 du 7 juillet 2023.

- **une assistance juridique soit fournie dès qu'il y a des motifs raisonnables de penser qu'une personne est une victime de la traite et avant qu'elle ait à décider si elle souhaite ou non coopérer avec les autorités et/ou porter plainte au pénal ;**
- **les victimes de la traite puissent accéder à l'aide juridictionnelle gratuite d'un avocat spécialisé dans les affaires de traite au cours de toute procédure judiciaire pertinente, y compris dans le cadre de procédures civiles (par exemple, celles engagées par des victimes qui ont été exploitées dans des foyers diplomatiques) et de procédures administratives ;**
- **les autorités et les barreaux encouragent la formation et la spécialisation d'avocats dans tous les cantons pour assurer une assistance juridique aux victimes de la traite ;**
- **les avocats qui fournissent une aide juridictionnelle gratuite aux victimes de la traite soient rémunérés pour leurs services en temps voulu et de manière appropriée afin de leur permettre de fournir une assistance effective aux victimes.**

4. Assistance psychologique (article 12)

59. La traite et l'exploitation peuvent avoir de graves effets psychologiques et physiques sur les victimes, notamment des problèmes de santé mentale et une perte de l'estime de soi. Une assistance psychologique est nécessaire pour aider les victimes à surmonter le traumatisme qu'elles ont subi, se rétablir de façon durable et se réinsérer dans la société. Certaines victimes ont besoin d'un accompagnement thérapeutique à long terme en raison de la violence qu'elles ont subie. Chaque victime de la traite devrait faire l'objet d'une évaluation clinique, effectuée par un clinicien expérimenté, qui vise notamment à déterminer dans quelle mesure la victime est prête à participer à un programme thérapeutique⁵³. Dans le cas d'enfants soumis à la traite, il convient de faire appel à des psychologues pour enfants spécialisés.

60. En Suisse, les victimes de la traite ont le droit de recevoir une assistance psychologique, conformément à l'article 14 de la LAVI. Les autorités ont indiqué que cette assistance est, cependant, subsidiaire par rapport à celle qui est prise en charge par l'assurance sociale de la victime et par son assurance médicale (si elles existent). La fourniture d'une assistance psychologique relève de la compétence des cantons et peut être assurée par le biais d'un centre de consultation pour victimes d'infractions ou des ONG spécialisées avec lesquelles les autorités cantonales ont conclu des accords. Comme c'est le cas avec d'autres types d'assistance prévus par la LAVI, l'accès à une assistance psychologique se limite aux victimes qui ont été soumises à la traite en Suisse ou qui avaient leur résidence en Suisse lorsqu'elles ont été amenées à l'étranger pour y être soumises à la traite. L'assistance consiste en 10 séances de conseils dans le cadre de l'aide immédiate, avec la possibilité de recevoir des conseils supplémentaires dans le cadre de l'aide à long terme.

61. L'assistance psychologique pour les victimes qui ont été soumises à la traite à l'étranger, dont de nombreuses ont demandé l'asile, est assurée essentiellement par des ONG spécialisées, les coûts étant couverts par la caisse d'assurance maladie et des fonds privés. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités ont expliqué que la pénurie de spécialistes qui touche l'ensemble de la Suisse et la brièveté du séjour des demandeurs d'asile dans les centres d'asile fédéraux rendent difficile de mettre en place une assistance psychologique, mais que la situation s'améliore une fois que les demandeurs d'asile sont répartis entre les différents cantons. L'ONG FIZ a mis en place des consultations psychiatriques hebdomadaires facilement accessibles en collaboration avec l'hôpital universitaire psychiatrique de Zurich, qui sont financées par des dons privés. Ces consultations sont assurées par un psychiatre de l'hôpital dans les bureaux de FIZ une fois par semaine et sont destinées aux victimes de la traite qui ont demandé l'asile ou qui ne disposent pas d'une assurance maladie et/ou de permis de séjour. Ces services feraient l'objet

⁵³ OSCE, *Trafficking in Human Beings Amounting to Torture and Other Forms of Ill-Treatment* (2013), Vienne, p. 115.

d'une forte demande. À Genève, l'ONG Au Cœur des Grottes, qui gère un foyer pour les victimes de violences, dont la traite, emploie trois psychologues qui dispensent des conseils, et les victimes peuvent également être orientées vers l'unité de prévention de la violence de l'hôpital universitaire de Genève pour y suivre une thérapie, dont les coûts sont partiellement pris en charge par les autorités cantonales.

62. Les ONG ont souligné que les formes traditionnelles de psychothérapie, qui sont prévues au titre de la LAVI, peuvent ne pas convenir à toutes les victimes de la traite, en particulier celles qui viennent des pays d'Afrique occidentale où la sorcellerie peut être utilisée comme une forme de contrainte et d'intimidation contre les victimes. Par conséquent, l'ONG Astrée collabore avec des « ethnopsychiatres » qui comprennent la sorcellerie et qui sont en mesure de mieux assister les victimes et de les aider à surmonter le traumatisme qu'elles ont subi.

63. Le GRETA a également été informé que depuis 2022, l'ONG Antenna MayDay dans le Tessin a collaboré avec un cabinet psychiatrique privé qui aide en urgence les victimes qui sont assistées par l'ONG, y compris les demandeurs d'asile. Les coûts de l'assistance sont entièrement supportés par l'ONG.

64. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient prendre des mesures supplémentaires pour garantir aux victimes de la traite un accès à une assistance psychologique, indépendamment du fait qu'elles ont été soumises à la traite en Suisse ou à l'étranger, et veiller à ce que cette assistance soit fournie aux victimes aussi longtemps que leur situation individuelle le nécessite, pour les aider à surmonter le traumatisme qu'elles ont subi, à se rétablir de façon durable et à se réinsérer dans la société.

5. Accès à l'emploi, à la formation professionnelle et à l'enseignement (article 12)

65. En Suisse, si les victimes de la traite n'ont pas le droit de travailler pendant le délai de rétablissement et de réflexion, un permis de séjour reposant sur la coopération de la victime avec les autorités pénales les autorise généralement à travailler. Toutefois, la situation varie selon les cantons. Le GRETA a été informé que la plupart des cantons délivrent des permis de séjour de courte durée (permis L), renouvelables tous les six mois, de sorte qu'il est difficile pour les victimes de trouver un emploi en raison de la courte durée du permis et du fait que certains services de l'immigration ne savent pas que le permis L autorise son titulaire à travailler. En outre, le renouvellement des permis prend parfois du temps (par exemple, quatre mois à Genève), ce qui crée des problèmes pour garder son emploi. La délivrance du permis, qui doit être confirmée par le SEM, dépend généralement de la confirmation, par les autorités pénales, que la présence de la personne est requise en Suisse, et dans certains cantons la possibilité de travailler existe uniquement si l'affaire est qualifiée de traite. À titre d'exemple, le GRETA a été informé que dans le canton de Genève, les victimes de la traite qui se voient délivrer un permis de séjour en leur qualité de victime d'abus de détresse (leur cas étant qualifié ainsi en vertu de la disposition du CP) n'ont pas accès à l'emploi. Par ailleurs, dans le canton de Vaud, un permis de séjour est généralement accordé une fois la plainte pénale déposée, et les services de l'immigration ne demandent pas l'avis des autorités pénales lorsqu'ils délivrent le permis. En outre, le type de permis accordé (permis B) permet aux victimes de trouver un emploi plus facilement.

66. Les victimes de la traite peuvent se voir délivrer un autre type de permis de séjour, sur la base d'une « situation d'une extrême gravité » (voir paragraphe 232), qui les autorise aussi à travailler. Toutefois, ces permis sont rarement délivrés et, pour accorder un permis, les autorités peuvent exiger des preuves démontrant que la victime s'est intégrée dans la société suisse, notamment qu'elle exerce une activité rémunérée (voir paragraphe 234).

67. Les organisations de la société civile rencontrées par le GRETA ont noté que les difficultés pour accéder à un emploi peuvent avoir un effet préjudiciable sur le processus de rétablissement et d'intégration des victimes, ce qui accroît le risque de revictimisation, en particulier si la victime est présente en Suisse pendant plusieurs années tandis que la procédure pénale est en cours. Le fait que la majorité des victimes se voient délivrer des permis de séjour de courte durée, bien que renouvelables, peut les empêcher

d'accéder à des programmes de formation professionnelle de plus longue durée, ce qui limite leurs possibilités de trouver un emploi à un faible éventail de secteurs.

68. Le GRETA note, à titre d'exemple positif, un projet pilote approuvé par le canton de Vaud en 2022 qui vise à renforcer l'assistance des victimes de la traite dans le cadre du processus d'intégration professionnelle et de la recherche d'un logement. L'assistance est apportée en collaboration avec le Centre social d'intégration des étrangers (CSIR). Les victimes peuvent être orientées vers le CSIR par des ONG comme Astrée après l'obtention d'un titre de séjour et une évaluation de suivi. Le CSIR continue de soutenir les victimes une fois qu'elles ont trouvé un logement indépendant et leur octroie une aide financière en vue de faciliter leur intégration professionnelle. En outre, l'ONG Au Cœur des Grottes à Genève prend des dispositions pour que les victimes puissent suivre des cours de français et une formation professionnelle, en vue de réinsérer les victimes dans la vie professionnelle.

69. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient renforcer l'accès effectif des victimes de la traite au marché du travail et/ou leur réinsertion professionnelle, ainsi que leur intégration économique et sociale, par la formation professionnelle et une aide à la recherche d'emploi, par la sensibilisation des employeurs, et par la promotion des microentreprises, des entreprises à vocation sociale et des partenariats public-privé, y compris au moyen de programmes pour l'emploi subventionnés par l'État. En outre, les autorités devraient veiller à ce que des permis de séjour soient octroyés et renouvelés dans un délai raisonnable, dans tous les cantons, pour faciliter l'accès des victimes au marché de l'emploi, et les services de l'immigration devraient être informés du fait qu'un permis de séjour de courte durée (L) autorise une personne à travailler en Suisse.

6. Indemnisation (article 15)

70. L'article 15, paragraphe 3, de la Convention établit un droit, pour les victimes, à être indemnisées. Le concept d'indemnisation vise la réparation pécuniaire du préjudice subi. Ce préjudice englobe à la fois le préjudice matériel (par exemple, le coût des soins médicaux) et le préjudice moral causé par la souffrance subie. Néanmoins, même si le dédommagement de la victime doit être assuré par le trafiquant, dans la pratique un dédommagement intégral a rarement lieu, notamment parce que le trafiquant n'a pas été découvert, a disparu ou a organisé son insolvabilité. En conséquence, le paragraphe 4 de l'article 15 prévoit que les Parties doivent prendre des mesures pour que l'indemnisation des victimes soit garantie. 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 dédommagement. À cet égard, le paragraphe 4 suggère de créer un fonds d'indemnisation ou de mettre en place d'autres mesures ou programmes consacrés à l'assistance sociale et à l'intégration sociale des victimes, qui pourraient être financés par des avoirs d'origine criminelle. Afin d'établir le régime d'indemnisation, les Parties peuvent s'inspirer de la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes qui prévoit que, lorsque la réparation ne peut être entièrement assurée par d'autres sources, l'État doit contribuer au dédommagement de ceux qui ont subi de graves atteintes au corps ou à la santé résultant directement d'une infraction intentionnelle de violence, ainsi que de ceux qui étaient à la charge de la personne décédée à la suite d'une telle infraction, même si l'auteur ne peut pas être poursuivi ou puni.

71. L'indemnisation sert de multiples objectifs, dont la réparation pécuniaire des dommages (blessure, perte ou autre préjudice) causés par l'auteur de l'infraction, l'accès à la justice et l'autonomisation des victimes. L'indemnisation vise également à punir les trafiquants et à les dissuader de commettre de nouvelles infractions. Elle joue ainsi un rôle crucial dans la lutte contre la traite, comme instrument de justice réparatrice, mais aussi comme moyen, pour les États, de prévenir les violations des droits humains et de les reconnaître.

72. À la fin de la procédure pénale, les victimes quittent souvent le pays dans lequel elles ont été exploitées. Cela rend difficile de déposer des demandes d'indemnisation au civil. La procédure civile

présente d'autres inconvénients encore : par exemple, les frais sont élevés, ni aide juridictionnelle gratuite ni services de soutien aux victimes ne sont prévus et c'est à la partie demanderesse qu'il incombe de prouver que le montant réclamé à titre de réparation est justifié. En conséquence, les États parties devraient envisager d'adopter une procédure reconnaissant aux victimes le droit d'obtenir une décision sur leur indemnisation par le trafiquant lors du procès pénal, dans un délai raisonnable.

73. Comme indiqué dans le deuxième rapport du GRETA sur la Suisse⁵⁴, une victime de la traite qui a subi, du fait d'une infraction, une atteinte directe à son intégrité physique, psychique ou sexuelle peut demander une indemnisation aux auteurs de l'infraction dans le cadre de la procédure judiciaire, en sa qualité de demandeur privé (articles 116, 118, 122 et suivants du CPP). Les victimes ont le droit à l'assistance gratuite d'un défenseur lorsqu'elles déposent une demande en ce sens (voir paragraphe 51). L'indemnisation peut couvrir des préjudices matériels et non matériels et le GRETA a été informé de l'existence de lignes directrices pour aider les tribunaux à calculer le préjudice moral. Si le tribunal estime que la détermination des dommages-intérêts nécessiterait un travail disproportionné (dépenses et inconvénients déraisonnables), il peut traiter ceux-ci seulement dans leur principe et pour le surplus, renvoyer la victime à agir par la voie civile, conformément à l'article 126, paragraphe 3, du CPP. Les prétentions de faible valeur sont, dans la mesure possible, jugées par le tribunal lui-même.

74. Les victimes de la traite ont également la possibilité de demander à se faire indemniser par les trafiquants dans le cadre d'une procédure civile. Toutefois, les procédures civiles durent longtemps (deux ans en moyenne) et ne sont pas adaptées aux victimes de la traite car la charge de la preuve leur incombe, il existe un risque de collusion étant donné que les noms des témoins doivent être révélés à un stade précoce, les victimes doivent couvrir les coûts de la procédure et peuvent ne pas avoir accès à une assistance juridique gratuite (voir paragraphe 53). Les avocats déposent souvent des demandes d'indemnisation au civil parallèlement à la plainte au pénal afin de ne pas dépasser le délai de prescription, mais les juges peuvent décider de suspendre la procédure si l'enquête pénale est en cours.

75. Aucune statistique n'est disponible concernant le nombre de victimes de la traite qui se sont vu accorder une indemnisation dans le cadre d'une procédure pénale ou civile, mais compte tenu des échanges avec des avocats et des ONG spécialisées, le GRETA conclut que le nombre de ces affaires est faible⁵⁵. Seuls quelques exemples d'ordonnances d'indemnisation rendues par des tribunaux ont été communiqués au GRETA (voir paragraphe 108). Le GRETA note les montants particulièrement élevés octroyés dans une affaire jugée en décembre 2022 par le tribunal d'instance de Bucheggberg-Wasseramt dans le canton de Soleure (environ 1,2 million de francs suisses, soit environ 1 246 155 euros plus les intérêts), qui concernait une victime mineure de la traite aux fins d'exploitation sexuelle qui avait été recrutée à l'aide de la méthode du loverboy et dans laquelle le prévenu avait été condamné à 10 ans et six mois de prison et expulsé de Suisse.

76. Le GRETA a été informé que les victimes sont rarement en mesure d'obtenir l'exécution des ordonnances d'indemnisation contre les auteurs qui n'ont généralement pas de biens saisissables. Les articles 70 à 73 du CP définissent le cadre juridique de la confiscation des biens des auteurs d'infractions en vue d'indemniser les victimes. En outre, il est possible de confisquer les avoirs ne provenant pas d'une activité criminelle pour couvrir les frais de procédure, pénalités, amendes et indemnités (article 263, paragraphe 1, alinéa b), et article 268, paragraphe 1, alinéas a) et b), du CPP). Toutefois, les autorités ont noté que la majorité des trafiquants dépensent soit les produits du crime soit les transfèrent à l'étranger, ce qui rend la confiscation difficile.

⁵⁴ Deuxième rapport du GRETA sur la Suisse, paragraphes 197 à 206.

⁵⁵ Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités suisses donnent les résultats d'une analyse réalisée en 2019, qui portait sur 107 jugements rendus au cours des années précédentes dans des affaires de traite (qui concernaient 119 personnes délinquantes) : les juridictions suisses ont confisqué 192 309 CHF aux auteurs d'infractions et ont accordé aux victimes 413 800 CHF de dommages et intérêts, 364 405 CHF de dommages et intérêts civils, et 1 545 110 CHF de réparations morales. Les autorités ne précisent pas quelle période antérieure à 2019 est couverte par l'analyse ni si les victimes ont effectivement reçu les indemnités des auteurs d'infractions et/ou les fonds confisqués.

77. La loi fédérale du 17 juin 2005 sur le travail au noir (LTN ; RS 822.41) dispose que, dans le cadre d'une procédure de renvoi ou d'expulsion, les autorités doivent informer la personne concernée qu'elle peut faire valoir ses droits à l'égard de l'employeur quant à l'activité lucrative non autorisée qu'elle a exercée et qu'elle peut désigner un mandataire à cet égard (article 14 de la LTN). En cas de violation des obligations d'annonce et d'autorisation en matière de droit des étrangers, lorsque le ressortissant étranger a quitté le territoire suisse, les organisations syndicales ont qualité pour agir en constatation des droits qu'un travailleur peut faire valoir à l'encontre de son employeur (article 15 de la LTN). Toutefois, le GRETA a été informé qu'il est particulièrement difficile pour les victimes de la traite d'obtenir une indemnisation pour salaires impayés, dès lors qu'elles peuvent ne pas être en mesure de prouver qu'elles ont exécuté le travail en question ou le montant des salaires qui leur sont dus. Selon les informations disponibles, les tribunaux ont même jugé que les victimes n'avaient pas droit à une indemnisation pour salaires impayés car elles n'avaient pas de permis de travail et qu'elles travaillaient et séjournaient en Suisse illégalement. Un tel raisonnement est particulièrement préoccupant compte tenu du fait que les victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail sont souvent contraintes de travailler sans contrats et permis de travail/séjour. Le GRETA a également été informé que certains juges adhèrent à l'interprétation selon laquelle, sur la base du commentaire du CPP, les demandes liées aux obligations contractuelles ou à un enrichissement sans cause, y compris les salaires impayés, ne sont pas couvertes par les dispositions du CPP concernant les demandes d'indemnisation dans le cadre de procédures pénales. Dans ce contexte, le GRETA fait référence au récent arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Krachunova c. Bulgarie*, dans laquelle la Cour a jugé que les États avaient l'obligation positive en vertu de l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme de permettre aux victimes de la traite de demander une indemnisation à leurs trafiquants pour la perte de revenus⁵⁶.

78. Le GRETA a été informé que les personnes qui ont été exploitées dans des foyers diplomatiques doivent se soumettre à une procédure de médiation avec leur employeur au « Bureau de l'Amiable Compositeur » (BAC) à Genève avant de pouvoir déposer une demande d'indemnisation pour salaires impayés devant un tribunal civil. Toutefois, une telle demande d'indemnisation au civil a peu de chances d'aboutir étant donné que les employeurs jouissent d'une immunité diplomatique.

79. La capacité des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail à obtenir une indemnisation est également limitée par le fait que le programme d'indemnisation par l'État, décrit ci-dessous, ne comprend pas d'indemnisation pour salaires impayés. À titre d'exemple, le GRETA a été informé d'une décision du tribunal du canton de Genève dans laquelle une victime ukrainienne de la traite aux fins d'exploitation par le travail s'est vu attribuer la somme de 12 534 francs suisses (environ 13 220 euros) au titre des salaires impayés. N'étant pas en mesure de se faire indemniser par l'auteur, la victime a déposé une demande d'indemnisation par l'État qui a été rejetée par le centre LAVI puis par le tribunal cantonal compétent. Dans une décision datée du 11 octobre 2023, le Tribunal fédéral a confirmé la décision de la juridiction de première instance ; il a conclu, en invoquant les textes de loi et les documents explicatifs pertinents, que l'article 19 de la LAVI ne couvre que les dommages matériels liés aux atteintes physiques, psychiques et sexuelles subies par les victimes d'infractions pénales, ce qui exclut les préjudices économiques comme les salaires impayés. Le tribunal a également noté que le droit international, à savoir la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme au titre de l'article 4 de la CEDH (*Chowdury et autres c. Grèce*) et l'article 15 de la Convention et son rapport explicatif, n'imposent pas à l'État de verser une indemnisation en cas de salaires impayés. Le tribunal a observé que cette question n'était pas soulevée dans le deuxième rapport du GRETA sur la Suisse, mais que la question de l'indemnisation pour salaires impayés est soulevée dans le troisième questionnaire envoyé aux autorités suisses. Le tribunal conclut que, « si le GRETA semble vouloir examiner la question de l'indemnisation au titre des salaires non perçus par les victimes de la traite (voir considération 4.1 ci-dessus), le troisième rapport d'évaluation pourrait apporter certaines clarifications en ce qui concerne la notion des dommages matériels couverts par l'article 15, paragraphe 4 de la [Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains], qui pourrait amener, si nécessaire, le législateur suisse à examiner cette question. »

56

<https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-229129%22%5D%7D>

80. Le GRETA note que l'approche de la lutte contre la traite des êtres humains fondée sur les droits humains implique une indemnisation juste et appropriée pour le préjudice matériel et moral subi. La rétention des salaires est une caractéristique commune de la traite aux fins d'exploitation par le travail qui, avec d'autres facteurs, rend les victimes complètement dépendantes de leurs trafiquants et ne leur laisse d'autre choix que d'être exploitées. Les salaires impayés constituent un préjudice subi par les victimes résultant directement de la traite, pour lequel elles devraient être en mesure de se faire indemniser. Si une indemnisation pour salaires impayés doit normalement être versée par les trafiquants, le GRETA note qu'en Suisse cette option peut ne pas être disponible dans la pratique pour les victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, en raison de l'interprétation restrictive des tribunaux (mentionnée au paragraphe 77), de l'immunité diplomatique des auteurs présumés, ou parce que les trafiquants ne disposent pas d'avoirs pouvant être confisqués. Dans ce contexte, l'article 15, paragraphe 4, de la Convention exige des États parties qu'ils prennent les mesures nécessaires pour faire en sorte que l'indemnisation par l'État soit garantie pour les victimes qui ne sont pas en mesure de demander une indemnisation aux auteurs. Si la Convention laisse aux États parties le soin de déterminer les conditions d'indemnisation prévues par l'État, le GRETA est cependant d'avis qu'une telle indemnisation devrait inclure à la fois le préjudice matériel, tel que les salaires impayés, et le préjudice moral. **Par conséquent, le GRETA invite les autorités suisses à modifier les dispositions correspondantes de la LAVI pour faire en sorte qu'elles puissent également couvrir l'indemnisation pour salaires impayés.**

81. Les victimes de la traite peuvent demander une indemnisation par l'État pour les préjudices matériels et non matériels (moraux) subis en vertu des articles 2, 19, 20 et 22 de la LAVI. Pour que l'indemnité de l'État puisse être attribuée, l'infraction doit avoir été commise en Suisse et doit être prouvée par une vraisemblance prépondérante que la personne demandant à être indemnisée a été victime d'une infraction. Si l'engagement d'une procédure pénale contre l'auteur de l'infraction n'est pas une condition, lorsqu'une telle procédure est engagée, une décision sur l'attribution d'une indemnisation par l'État sera rendue uniquement après la clôture du procès pénal. L'indemnisation par l'État est subsidiaire de toute indemnisation attribuée dans une procédure pénale ou civile et n'est accordée que lorsque l'auteur de l'infraction ne verse aucune prestation ou des prestations insuffisantes (article 4 de la LAVI). La demande d'indemnisation par l'État doit être présentée au centre LAVI cantonal compétent dans un délai de cinq ans à compter de la date de l'infraction ou du moment où la victime a eu connaissance de l'infraction, ou dans un délai d'un an à compter du moment où la décision du tribunal est définitive (article 25 de la LAVI). Les victimes ont le droit de se faire assister d'un avocat lorsqu'elles déposent une demande d'indemnisation par l'État. Le GRETA a été informé que la procédure d'octroi d'une indemnisation par l'État est souvent longue.

82. Les conditions d'attribution de l'indemnité dans le cadre de l'indemnisation par l'État (articles 19 et 20 de la LAVI) sont plutôt limitées, étant donné que l'indemnité ne couvre pas les dommages aux biens (dont les salaires impayés) et que la victime ne percevra le montant total de l'indemnité que si son revenu ne dépasse pas le minimum nécessaire pour couvrir les besoins vitaux⁵⁷. Le GRETA a été informé qu'une indemnisation par l'État pour préjudice matériel n'est presque jamais octroyée aux victimes de la traite.

83. Dans la pratique, les victimes de la traite en Suisse se voient principalement accorder une indemnisation par l'État sous la forme d'une réparation morale, lorsque la gravité de l'atteinte le justifie (article 22 de la LAVI). Bien que le montant maximal de la réparation morale soit fixé à 70 000 francs suisses (environ 72 300 euros) à l'article 23 de la LAVI, le GRETA a été informé que les montants accordés aux victimes de la traite dans la pratique sont bien inférieurs. L'Office fédéral de la justice a publié des lignes directrices pour le calcul du montant du préjudice moral qui prévoient que la traite, en particulier aux fins d'exploitation par le travail, peut donner lieu à une demande d'indemnisation résultant du préjudice moral subi par la victime. Un tel préjudice est considéré comme grave lorsque la menace, la contrainte ou la détresse émotionnelle subies font peser une charge particulièrement lourde sur la victime, même en l'absence d'autres conséquences. Le GRETA a été informé qu'une formation d'une journée pour

⁵⁷ Le montant maximal de l'indemnisation pour préjudice matériel prévu par la LAVI (article 20) s'élève à 120 000 francs suisses (environ 124 000 euros).

les juges, les avocats et les policiers qui sera organisée en septembre 2024 en coopération avec l'université de Berne portera sur le droit des victimes à une indemnisation.

84. En vertu de l'article 24 de la LAVI, les victimes peuvent se voir octroyer une indemnisation après être retournées dans leur pays d'origine. Toutefois, il peut être difficile de localiser la victime et d'organiser le transfert d'argent une fois qu'elle a quitté la Suisse. Selon l'article 27, paragraphe 3, de la LAVI, le montant de l'indemnisation pour préjudice moral peut être revu à la baisse « si l'ayant droit a son domicile à l'étranger et que, en raison du coût de la vie à son domicile, la réparation morale serait disproportionnée ». Selon les ONG représentant les victimes de la traite, cela se traduit souvent par une réduction de 50 % des dommages-intérêts versés.

85. Selon les informations communiquées par les autorités, une indemnisation par l'État a été accordée à moins de la moitié des victimes ayant déposé des demandes d'indemnisation⁵⁸. En effet, huit victimes de la traite ont reçu une indemnisation en 2019 pour un montant total de 35 500 francs suisses (environ 36 600 euros), neuf victimes en 2020 pour un montant total de 61 000 francs suisses (environ 62 900 euros), et neuf victimes en 2021 pour un montant total de 48 000 francs suisses (environ 49 500 euros). La plupart des victimes étaient des femmes et toutes étaient de nationalité étrangère. Vingt-trois victimes ont déposé une demande d'indemnisation en 2022, mais aucune information n'est disponible sur le nombre de ces demandes qui ont donné lieu à l'octroi d'une indemnisation.

86. Le GRETA observe avec préoccupation que, malgré le cadre juridique pertinent qui a été mis en place, un faible nombre de victimes de la traite a été indemnisé au cours de la période de référence. **Le GRETA considère que les autorités suisses devraient prendre des mesures visant à faciliter et garantir l'accès effectif des victimes de la traite à une indemnisation, et en particulier :**

- **informer systématiquement les victimes de la traite de leur droit de réclamer une indemnisation dans le cadre de procédures civiles et pénales, ainsi que des formalités à accomplir, et veiller à ce qu'elles bénéficient d'une assistance juridique effective dès leur premier contact avec les autorités compétentes pour leur permettre d'exercer ce droit ;**
- **veiller à ce que la collecte de preuves sur le préjudice subi par la victime, y compris sur le gain financier tiré de l'exploitation de la victime, fasse partie intégrante de l'enquête pénale, de manière à ce que les demandes d'indemnisation adressées au tribunal puissent être étayées ;**
- **permettre aux victimes de la traite d'exercer effectivement leur droit à une indemnisation, en renforçant les capacités des praticiens du droit à les aider dans cette démarche et en intégrant la question de l'indemnisation dans la formation des policiers et des magistrats ;**
- **tirer pleinement parti de la législation relative à la saisie et à la confiscation d'avoirs d'origine criminelle pour garantir l'indemnisation des victimes de la traite ;**
- **permettre aux victimes de la traite d'exercer effectivement leur droit à se faire indemniser par l'État dans un délai raisonnable.**

87. **En outre, le GRETA exhorte les autorités suisses à veiller à ce que les victimes obtiennent une décision sur l'indemnisation par l'auteur de l'infraction pour les salaires impayés, dans le cadre du procès pénal, qu'elles soient titulaires ou non d'un permis de travail et/ou de séjour approprié, et à faciliter l'accès des victimes à une indemnisation dans le cadre d'une procédure civile.**

⁵⁸ Entre 2019 et 2021, 53 demandes d'indemnisation et de réparation morale ont été déposées (19 en 2019, 17 en 2020 et 17 en 2021).

7. Enquêtes, poursuites, sanctions et mesures (articles 22, 23 et 27)

88. L'un des objectifs de la Convention est de garantir que les cas de traite feront l'objet d'enquêtes et de poursuites effectives. Le paragraphe 1 de l'article 27 précise que les enquêtes ou les poursuites concernant les infractions de traite ne doivent pas être subordonnées aux déclarations des victimes. L'objectif est d'éviter que les trafiquants intimident les victimes pour les dissuader de porter plainte auprès des autorités. Selon le paragraphe 2, si l'autorité compétente auprès de laquelle la plainte a été déposée n'exerce pas elle-même sa compétence à cet égard, elle transmet la plainte sans délai à l'autorité compétente de la Partie sur le territoire de laquelle l'infraction a été commise. Enfin, selon le paragraphe 3, chaque Partie assure aux organisations non gouvernementales et aux autres associations qui ont pour objectif de lutter contre la traite des êtres humains ou de protéger les droits de la personne humaine, la possibilité d'assister et/ou de soutenir la victime (à condition qu'elle y consente) au cours de la procédure pénale concernant l'infraction de traite.

89. L'article 23 oblige les Parties à tirer les conséquences de la gravité des infractions en prévoyant des sanctions pénales qui soient « effectives, proportionnées et dissuasives ». De plus, le paragraphe 3 de l'article 23 prévoit l'obligation générale, pour les Parties, de prendre les mesures nécessaires pour pouvoir confisquer les instruments et les produits des infractions de traite ou pour pouvoir en priver autrement les trafiquants (au moyen de la confiscation dite « civile », par exemple). La traite des êtres humains étant presque toujours pratiquée en vue de l'obtention d'un bénéfice matériel, les mesures qui consistent à priver les trafiquants de biens liés à l'infraction ou résultant de l'infraction sont un moyen efficace de lutter contre la traite. La confiscation d'avoirs d'origine criminelle est essentielle pour renforcer l'effet de la peine et pour faire en sorte qu'une indemnisation soit versée à la victime. La confiscation suppose de détecter, d'identifier et de saisir les actifs illégaux lors de l'enquête judiciaire, et d'avoir mis en place les procédures nécessaires. Les profits illégaux tirés de la traite qui ont été repérés, saisis et confisqués devraient servir à indemniser les victimes de la traite, directement ou par l'intermédiaire d'un fonds d'indemnisation des victimes.

90. En outre, l'article 22 de la Convention exige des Parties de faire en sorte que les personnes morales puissent être tenues pour responsables des infractions de traite commises pour leur compte par toute personne physique, agissant soit individuellement, soit en tant que membre d'un organe de la personne morale, qui exerce un pouvoir de direction en son sein. La responsabilité visée par cet article peut être pénale, civile ou administrative.

91. Aucune modification majeure n'a été introduite en ce qui concerne l'incrimination de la traite en Suisse depuis le premier rapport d'évaluation du GRETA. En vertu de l'article 182, paragraphe 1, du Code pénal (CP), quiconque, en qualité d'offreur, d'intermédiaire ou d'acquéreur, se livre à la traite d'un être humain à des fins d'exploitation sexuelle, d'exploitation de son travail ou en vue du prélèvement d'un organe, est puni d'une peine privative de liberté. Depuis le 1^{er} juillet 2023, l'article 182 du CP ne requiert plus de sanction pécuniaire obligatoire. Si l'article 182 ne prévoit pas de peine minimale pour l'infraction de base, le paragraphe 2 de cet article prévoit une peine privative de liberté d'un an au moins pour la forme aggravée de l'infraction, à savoir lorsque l'infraction est commise à l'encontre d'un enfant ou à des fins lucratives. Aucune autre circonstance aggravante prévue à l'article 4 de la Convention n'est énoncée à l'article 182 mais les circonstances aggravantes font plutôt l'objet d'articles distincts du CP⁵⁹. En vertu de l'article 40 du CP, la durée de la peine privative de liberté est de 20 ans au plus.

92. Comme indiqué précédemment par le GRETA⁶⁰, la définition de la traite à l'article 182 ne requiert pas l'utilisation de moyens pour que l'infraction de traite soit établie. En outre, elle ne mentionne pas explicitement le travail ou les services forcés, l'esclavage, les pratiques analogues à l'esclavage, ni la servitude comme formes d'exploitation, pas plus qu'elle n'indique que le consentement de la victime à

⁵⁹ Article 122 du CP (lésions corporelles graves), article 125 (lésions corporelles par négligence), article 129 du CP (mise en danger de la vie d'autrui), et article 260ter (organisations criminelles et terroristes).

⁶⁰ Deuxième rapport d'évaluation du GRETA sur la Suisse, paragraphe 215.

l'exploitation est indifférent⁶¹. Les autorités suisses ont répété que la pratique législative en Suisse favorise des définitions plus courtes des infractions et que la définition à l'article 182 doit être lue à la lumière des travaux préparatoires publiés dans la Feuille fédérale n° 17 du 3 mai 2005 (FF 2005 2639, p. 2665-2667), qui se réfèrent à la définition contenue à l'article 4 de la Convention anti-traite du Conseil de l'Europe et précisent que « l'exploitation par le travail » couvre les notions de travail ou de services forcés, d'esclavage, de pratiques analogues à l'esclavage et de servitude⁶². Toutefois, le GRETA note que le commentaire du CP, sur lequel les tribunaux fondent leur interprétation de l'article 182, repose sur une jurisprudence obsolète et contient une interprétation trop étroite de la traite aux fins d'exploitation par le travail. En outre, dans ses commentaires sur le projet de rapport, la Conférence suisse des Ministères publics (CMP) reconnaît que l'article 182 est formulé de manière inhabituellement ouverte, ce qui entraîne des difficultés d'interprétation dès l'instruction pénale, notamment en l'absence de circonstances aggravantes. La CMP souligne aussi la nécessité de prévoir une définition du concept d'exploitation de la force de travail, ainsi que d'ajouter l'élément des « moyens » et de faire figurer la servitude et le travail et les services forcés parmi les formes d'exploitation à l'article 182.

93. La définition trop vague de la traite à l'article 182 du CP a entraîné des difficultés d'interprétation et des incohérences dans la jurisprudence, en particulier en ce qui concerne la traite aux fins d'exploitation par le travail, ce qui s'est traduit par des sanctions trop légères pour les auteurs⁶³. L'absence de l'élément des « moyens » à l'article 182 du CP a conduit à une interprétation erronée de l'exploitation par le travail, sans tenir compte de l'abus d'une situation de vulnérabilité. Les autorités suisses ont reconnu ce problème et le troisième PAN envisage de modifier l'article 182 pour inclure les formes d'exploitation susmentionnées et les moyens correspondants (action 4.1.1). Le PAN envisage également d'examiner si l'exploitation par le travail devait être érigée en infraction pénale distincte (action 4.1.2). Selon les informations données par les autorités, l'Office fédéral de la justice devrait élaborer des rapports sur ces questions en 2025.

94. Si la traite aux fins d'exploitation d'activités criminelles n'est pas explicitement mentionnée à l'article 182 du CP, les autorités suisses ont indiqué qu'elle peut néanmoins être assimilée à l'exploitation par le travail en vertu de la définition actuelle. Le mariage forcé est érigé en infraction distincte dans le Code pénal (article 181a) ; toutefois, l'article 182 du CP pourrait s'appliquer aux cas de mariages arrangés ou de mariages blancs conduisant à l'exploitation de la personne à des fins sexuelles ou autres⁶⁴.

95. Le GRETA exhorte les autorités suisses à faire en sorte que la définition de la traite dans le Code pénal soit pleinement conforme à l'article 4 de la Convention, notamment en veillant à ce qu'elle couvre dûment toutes les formes d'exploitation et en ajoutant l'élément des « moyens » pour les victimes adultes.

96. En outre, dans le cadre de l'examen des modifications de l'article 182 du CP, le GRETA invite les autorités suisses à tenir compte des formes d'exploitation qui ne sont pas spécifiquement mentionnées dans la définition internationale de la traite, comme le mariage forcé, la criminalité forcée et la mendicité forcée.

97. En droit suisse, il n'existe toujours pas de disposition qui érige en infraction pénale le fait d'utiliser les services d'une victime de la traite, en sachant que cette personne est une victime. Comme cela est indiqué dans le deuxième rapport du GRETA⁶⁵, les autorités suisses considèrent que l'article 193 du CP sur l'abus de la détresse pourrait s'appliquer en de tels cas. Par ailleurs, les employeurs qui emploient ou

⁶¹ Néanmoins, les travaux préparatoires, publiés dans la Feuille fédérale, précisent que le consentement n'empêche pas automatiquement l'article 182 de s'appliquer. Le caractère indifférent du consentement de la victime est confirmé par la jurisprudence de la Cour suprême fédérale.

⁶² Voir le premier rapport d'évaluation du GRETA sur la Suisse, paragraphe 35, et le deuxième rapport d'évaluation du GRETA sur la Suisse, paragraphe 217.

⁶³ Annatina Schultz, *Trafficking in Human Beings for the purpose of labour exploitation: An overview of cantonal jurisprudence*. Voir également l'étude intitulée « La lutte contre la traite des êtres humains dans le contexte cantonal », p. 43.

⁶⁴ Voir deuxième rapport d'évaluation du GRETA sur la Suisse, paragraphes 220 et 222.

⁶⁵ Deuxième rapport d'évaluation du GRETA sur la Suisse, paragraphe 227.

exploitent illégalement, en connaissance de cause, de la main-d'œuvre étrangère sont punissables en vertu de la loi sur les étrangers et, selon les circonstances, en vertu des dispositions du CP (par exemple la contrainte, l'abus de la détresse, l'encouragement à la prostitution). **Le GRETA considère une fois de plus que les autorités suisses devraient adopter les mesures législatives nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser les services d'une personne que l'on sait être victime de la traite, comme le prévoit l'article 19 de la Convention.**

98. L'article 102 du CP prévoit une responsabilité primaire des personnes morales pour un nombre limité de types d'infractions si l'entreprise n'a pas pris toutes les mesures d'organisation raisonnables et nécessaire pour empêcher une telle infraction. En outre, une responsabilité pénale subsidiaire est prévue pour les cas où une infraction serait commise au sein d'une entreprise dans l'exercice d'activités commerciales conformes à ses buts et que cette infraction ne pourrait être imputée à aucune personne physique déterminée en raison du manque d'organisation de l'entreprise. Dans ce cas, l'entreprise est punie d'une amende de 5 millions de francs suisses au plus (5,2 millions d'euros). Le GRETA n'a pas été informé d'affaires concernant la poursuite de personnes morales pour commission d'actes de traite pendant la période de référence. Les interlocuteurs du GRETA ont notamment soulevé la question de l'impunité des employés administratifs des entreprises qui facilitent l'exploitation des travailleurs en rédigeant des contrats de travail pour le compte des trafiquants. À la connaissance du GRETA, il n'y a eu qu'une seule affaire, jugée en 2023, dans laquelle plusieurs employés d'une entreprise ont été reconnus coupables d'usure en lien avec l'exploitation de travailleurs dans le secteur du bâtiment. Les avocats rencontrés par le GRETA ont souligné l'apparente réticence à détecter et à enquêter sur les tiers qui agissent en tant qu'auteurs et complices dans des affaires de traite, comme les fiduciaires, les comptables ou les administrateurs de facto des entreprises qui emploient des victimes de la traite, à enquêter sur le blanchiment de capitaux et à confisquer les avoirs. Il a été fait référence à une affaire qui a débuté en juin 2021 à Genève, qui concerne des travailleurs chinois employés dans un restaurant sans contrat de travail et qui n'ont pas été payés pendant plusieurs mois. Le restaurant a été déclaré en faillite et les avoirs disponibles ont été utilisés pour couvrir les créances d'autres créanciers. **Le GRETA considère que les autorités suisses devraient examiner régulièrement l'application des dispositions juridiques concernant la responsabilité des personnes morales pour traite, afin de s'assurer qu'elles sont effectivement appliquées dans la pratique.**

99. La traite des êtres humains fait partie des infractions pour lesquelles une surveillance secrète peut être mise en place conformément au CPP, à la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT ; RS 780.1), à l'ordonnance sur l'investigation secrète (OISec ; RS 312.81), ainsi qu'aux lois cantonales sur la police. Ces mesures comprennent la surveillance de la correspondance et des communications téléphoniques, l'observation ou l'enregistrement d'événements dans des lieux privés ou inaccessibles, et la localisation d'une personne (articles 269 à 279 du CPP). Le procureur peut demander au tribunal compétent d'approuver ces mesures une fois la procédure pénale ouverte. Le GRETA a été informé que des mesures spéciales d'enquête ont été utilisées dans les affaires de traite.

100. Les autorités ont également eu de plus en plus recours à la surveillance des activités en ligne, en particulier en ce qui concerne la traite aux fins d'exploitation sexuelle. Le GRETA a été informé que le fedpol teste actuellement un logiciel d'exploration du web développé en Allemagne et qu'il prévoit de l'introduire progressivement dans les forces de police cantonales. Bien que la nécessité de lutter contre l'utilisation du cyberspace pour le recrutement et l'exploitation des victimes de la traite soit reconnue dans l'introduction du troisième PAN, il convient de noter que le PAN ne contient aucune mesure concrète liée à ce phénomène.

101. Selon les autorités, des enquêtes financières sont régulièrement menées dans les affaires de traite. Aucune statistique n'est disponible sur le nombre d'affaires dans lesquelles des avoirs ont été confisqués aux auteurs de la traite et les procureurs ont fait état de difficultés pour tracer les flux financiers au-delà des frontières. Le GRETA a été informé d'une récente affaire dans le canton de Genève concernant la

traite aux fins d'exploitation par le travail dans laquelle les autorités ont saisi 10 millions de francs suisses (10,4 millions d'euros).

102. La cellule de renseignements financiers suisse (MROS) analyse les signalements d'activités suspectes (SAR) reçus des établissements financiers suisses en cas de soupçon de traite, d'encouragement à la prostitution ou d'infraction similaire, enquête sur ces signalements et les transmet aux autorités de poursuite le cas échéant. La MROS examine aussi les requêtes des autorités nationales et étrangères concernant les transactions financières liées à la traite et coopère étroitement avec le fedpol, la police cantonale et municipale, les autorités de poursuite et les autorités fiscales. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités évoquent un projet mené en collaboration avec l'OSCE qui vise à développer la coopération entre les autorités chargées de l'application de la loi, les intermédiaires financiers et le MROS, dans le cadre de la lutte contre la traite.

103. Selon les données communiquées par les autorités suisses, le nombre de cas de traite enregistrés par la police s'élevait à 99 en 2019, à 67 en 2020 (dont 51 concernaient la traite aux fins d'exploitation sexuelle, 15 aux fins d'exploitation par le travail, et dans un cas le type d'exploitation n'était pas connu), à 71 cas en 2021 (dont 31 aux fins d'exploitation sexuelle et 40 aux fins d'exploitation par le travail), à 63 cas en 2022 (dont 45 aux fins d'exploitation sexuelle et 18 aux fins d'exploitation par le travail), et à 74 cas en 2023 (dont 51 aux fins d'exploitation sexuelle et 23 aux fins d'exploitation par le travail). Aucune information n'est disponible sur le nombre de poursuites engagées pour traite au cours de la période de référence. Le nombre de personnes condamnées au titre de l'article 182 du CP s'élevait à 10 en 2019 (sept hommes et trois femmes), à huit en 2020 (quatre hommes et quatre femmes), et à 13 en 2021 (huit hommes et cinq femmes). La majorité des auteurs étaient de nationalité étrangère. Aucune information n'est fournie concernant la forme d'exploitation ni les sanctions infligées dans ces affaires.

104. Les interlocuteurs du GRETA ont attribué le faible nombre de condamnations dans des affaires de traite à plusieurs facteurs, y compris à la formulation vague de la définition de la traite donnée à l'article 182 du CP (voir paragraphe 93) et à l'interprétation restrictive, voire erronée, de ses exigences par les tribunaux, en particulier en ce qui concerne la traite aux fins d'exploitation par le travail, ainsi qu'au fait que les affaires de traite sont souvent traitées par des procureurs non spécialisés. La plupart des poursuites se concentrent dans plusieurs cantons (par exemple Berne, Genève et Zurich), tandis que d'autres cantons, comme celui des Grisons ou de Neuchâtel, n'ont enregistré aucun cas de traite au cours de la période de référence.

105. Si les affaires impliquant un élément de la criminalité organisée (au sens de l'article 260ter du CP) devraient en principe être poursuivies au niveau fédéral, le GRETA a été informé qu'elles sont parfois traitées par les autorités cantonales de justice pénale spécialisées dans la traite. En revanche, les affaires ne comportant pas d'élément de la criminalité organisée, qui représentent la majorité des affaires de traite en Suisse, feraient souvent l'objet d'enquêtes et de poursuites de policiers et de procureurs qui ne sont pas spécialisés dans la traite, selon le canton. En conséquence, les cas peuvent être qualifiés selon d'autres infractions, comme l'usure (article 157 du CP) et l'encouragement à la prostitution (article 195 du CP).

106. Il est particulièrement difficile d'engager des poursuites dans des affaires de traite aux fins d'exploitation par le travail. Le GRETA a été informé que, sur la base d'un arrêt du Tribunal fédéral de 2018, certains juges et procureurs considèrent que, pour prouver l'existence de la traite aux fins d'exploitation par le travail, la victime doit avoir fait l'objet de menaces, du recours à la force et/ou d'une restriction de la liberté de mouvement. Il n'y aurait eu que quelques affaires dans lesquelles l'abus d'une situation de vulnérabilité a été reconnue comme un moyen en cas de traite aux fins d'exploitation par le travail (voir l'affaire décrite au paragraphe 108). En outre, le fait que l'abus d'une situation de vulnérabilité

soit également un élément constitutif de l'infraction d'usure au sens de l'article 157 du CP⁶⁶ peut conduire à qualifier les cas de traite en vertu de cette disposition⁶⁷ ou d'extorsion au sens de l'article 156 du CP⁶⁸.

107. En outre, il a été difficile d'engager des poursuites dans des affaires concernant l'exploitation d'employés de maison, soit en raison de l'immunité diplomatique⁶⁹ des trafiquants présumés soit en raison de l'interprétation restrictive faite par les tribunaux de la traite aux fins d'exploitation par le travail. À titre d'exemple, dans une affaire datant de février 2020, un ressortissant sénégalais a été acquitté de l'infraction de traite par la Cour d'appel de Genève, qui a estimé que, bien que la victime (la cousine du prévenu) ait été contrainte d'effectuer de longues journées de travail, qu'elle ait été exposée à des violences et que son passeport lui ait été confisqué, son traitement n'équivalait pas à du travail forcé et sa liberté de mouvement n'avait pas été restreinte. Le GRETA a été informé d'une autre affaire dans laquelle un procureur général du canton de Genève a décidé d'abandonner les poursuites pour traite à l'encontre d'un membre d'une riche famille d'antiquaires qui aurait exploité deux jeunes femmes du Nicaragua en les forçant à travailler jusqu'à 15 heures par jour, y compris la nuit, pour un salaire horaire de 6 francs suisses, et aurait sexuellement abusé d'elles. Le procureur a estimé que les victimes avaient négocié leurs contrats, qu'elles ne s'étaient pas vu confisquer leur passeport et qu'elles pouvaient communiquer avec leur famille. Le GRETA a aussi été informé que quatre membres d'une riche famille indienne accusés d'avoir exploité des employés de maison venus d'Inde (affaire mentionnée au paragraphe 245 du deuxième rapport du GRETA) avaient été inculpés de traite et d'autres infractions en août 2023. Le procès devait s'ouvrir le 15 janvier 2024, mais les avocats de la défense ne se sont pas présentés devant le tribunal et l'audience a été reportée à mars 2024, date à laquelle elle s'est effectivement tenue⁷⁰.

108. Le GRETA a reçu des arrêts qui ont été rendus dans plusieurs affaires de la traite jugées au cours de la période 2019-2023, résumés ci-dessous :

- Dans une première décision concernant la traite aux fins d'exploitation par le travail dans le secteur du bâtiment, rendue le 9 avril 2020, le Tribunal correctionnel de Genève a reconnu un entrepreneur coupable de huit chefs d'accusation de traite aggravée d'êtres humains (article 182, paragraphe 2, métier de la traite d'êtres humains), de cinq chefs d'accusation d'usure (article 157 du CP), ainsi que de plusieurs autres infractions, et l'a condamné à six ans de prison. Le tribunal a constaté que le prévenu, un ressortissant lituanien et entrepreneur dans le bâtiment, avait recruté des travailleurs étrangers principalement originaires d'Europe de l'Est, pour travailler dans des entreprises du bâtiment basées en Suisse. Certains travailleurs ont reçu de petites avances sur les salaires qui leur avaient été promis (8 euros de l'heure), tandis que la plupart des salaires n'ont jamais été versés aux travailleurs. Les travailleurs étaient hébergés dans des conditions déplorables et ils n'avaient pas suffisamment de

⁶⁶ À l'article 157 du CP, l'usure est définie comme étant « l'exploitation de la gêne, de la dépendance, de l'inexpérience ou de la faiblesse de la capacité de jugement d'une personne en se faisant accorder ou promettre par elle, pour lui-même ou pour un tiers, en échange d'une prestation, des avantages pécuniaires en disproportion évidente avec celle-ci sur le plan économique ».

⁶⁷ Le GRETA a reçu l'exemple d'une décision du tribunal de district de Saint-Gall, daté du 13 mai 2022, en vertu duquel le propriétaire de plusieurs salons de manucure en Suisse, qui employait des ressortissantes vietnamiennes, a été reconnu coupable d'usure et condamné à une peine de 15 mois de prison avec sursis. L'affaire concernait une ressortissante vietnamienne qui travaillait dans un des salons de manucure en tant que styliste ongulaire sans permis de travail. Elle avait été recrutée par le prévenu alors qu'elle se trouvait en République tchèque (elle était mariée à un ressortissant tchèque d'origine vietnamienne) et travaillait dans le salon de manucure six jours par semaine pour 500 francs suisses par mois. Elle n'avait pas de vacances et n'a jamais reçu l'intégralité du salaire qui lui avait été promis (environ 3 350 francs suisses).

⁶⁸ Article 156 du CP : « Quiconque, dans le dessein de se procurer, ou de procurer à un tiers un enrichissement illégitime, détermine une personne à des actes préjudiciables à ses intérêts pécuniaires ou à ceux d'un tiers, en usant de violence ou en la menaçant d'un dommage sérieux, est puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire ».

⁶⁹ Le GRETA a été informé d'un arrêt de la Cour d'appel de Genève de 2015 dans lequel la Cour a rejeté l'immunité diplomatique invoquée par un employeur dans le cadre d'une action civile intentée par un employé de maison. Dans une autre affaire plus récente dans le canton de Genève, l'immunité diplomatique a été rejetée par un tribunal de première instance et cette décision a été confirmée par la Cour d'appel de Genève dans un arrêt rendu en février 2024.

⁷⁰ [A Genève, le procès d'une famille de milliardaires tourne à la partie de cache-cache judiciaire - Le Temps](https://www.tagesanzeiger.ch/milliardaere-vor-gericht-genfer-hinduja-clan-will-richter-absetzen-894949682057) [Le procès d'une famille de milliardaires accusée d'esclavage reprend | blue News \(bluewin.ch\)](https://www.letemps.ch/suisse/geneve/a-geneve-la-richissime-famille-hinduja-fait-le-proces-du-ministere-public). Voir aussi <https://www.tagesanzeiger.ch/milliardaere-vor-gericht-genfer-hinduja-clan-will-richter-absetzen-894949682057> et <https://www.letemps.ch/suisse/geneve/a-geneve-la-richissime-famille-hinduja-fait-le-proces-du-ministere-public>

nourriture. Le Tribunal a conclu que le prévenu avait recruté les travailleurs en profitant de leur situation financière précaire, dans l'intention de tirer profit de leur travail sans les payer. Si les travailleurs étaient libres de partir et qu'ils avaient pu conserver leurs documents d'identité, le tribunal a estimé qu'en raison de leur situation de vulnérabilité ils n'avaient d'autre choix que de consentir à l'exploitation par le prévenu. Le tribunal s'est notamment appuyé sur l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Chowdury et autres c. Grèce*. Le tribunal a condamné le prévenu à indemniser les victimes à hauteur de 5 278 francs suisses (5 576 euros) et 52 000 francs suisses (54 940 euros).

- Dans une décision rendue le 11 juin 2021, le tribunal de district de Winterthur a reconnu un mari et sa femme coupables de traite (article 182 du CP) et d'usure (article 157 du CP), ainsi que de plusieurs autres infractions, en lien avec l'exploitation et l'abus d'une femme originaire d'Europe du Sud-Est qu'ils avaient engagée comme nounou à leur domicile à deux reprises. La victime, qui a été recrutée par les prévenus après avoir publié une annonce en ligne, a été contrainte d'effectuer de longues journées de travail ; elle s'occupait des enfants du couple et effectuait des tâches ménagères. Elle n'avait pas de permis de travail et n'a reçu qu'une petite partie du salaire qui lui avait été promis. Les prévenus lui ont confisqué son passeport et elle a subi des violences physiques et sexuelles. Le tribunal a procédé à un examen approfondi des éléments constitutifs de la traite, dont l'abus de la situation de vulnérabilité de la victime, et s'est référé à la décision susmentionnée du Tribunal correctionnel de Genève. Le tribunal a condamné le mari à 36 mois de prison et à une amende (180 jours-amende de 30 francs suisses), tandis que son épouse a été condamnée à 22 mois de prison et à la même amende. Ils ont été condamnés à indemniser la victime au titre du préjudice moral à hauteur de 12 000 francs suisses (12 600 euros) et à hauteur de 19 000 francs suisses (19 700 euros) au titre des salaires impayés, les prévenus ayant reconnu que les salaires n'avaient pas été versés. Le tribunal a également estimé que la réclamation des salaires impayés concernait une obligation contractuelle qui n'était pas couverte par l'article 122 du CPP. La condamnation pour traite a été annulée par la Haute Cour de Zurich en juillet 2023, qui a reconnu les prévenus coupables d'usure et les a condamnés respectivement à 27 et 10 mois de prison. La Haute Cour a fait valoir que la situation de vulnérabilité de la victime n'avait pas été prouvée, de même que l'allégation selon laquelle elle n'avait d'autre alternative acceptable que d'accepter l'offre d'emploi, étant donné qu'elle était retournée dans son pays d'origine et était revenue en Suisse après une interruption d'emploi⁷¹.
- Dans une décision du 6 mars 2020, la Haute Cour de Berne a confirmé la condamnation (prononcée par le tribunal régional du Jura bernois-Seeland le 11 juillet 2018) pour des chefs d'accusation multiples de traite aggravée (article 182, paragraphe 2, du CP, métier de la traite d'êtres humains), d'encouragement à la prostitution [article 195, point c), du CP], ainsi que de blanchiment de capitaux (article 305 du CP) et d'encouragement à l'entrée et au séjour illégaux [article 116, paragraphe 3, point a) de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration] à l'encontre d'une ressortissante thaïlandaise et l'a condamnée à 10,5 ans de prison ainsi qu'à une peine avec sursis de 180 jours-amende de 30 francs suisses (31 euros). Le tribunal a estimé que la prévenue avait attiré 75 femmes et personnes transgenres thaïlandaises en Suisse et au Danemark entre 2009 et 2014, où elles ont été forcées à se prostituer. Elle a demandé à 58 des victimes une somme comprise entre 25 000 et 30 000 francs suisses (entre 26 300 et 31 570 euros) pour payer leurs frais de voyage, les visas de tourisme et leur trouver un emploi en Suisse, qu'elles ont dû rembourser en se livrant à la prostitution. Deux des gérants des maisons closes où travaillaient les victimes ont dû payer des frais de placement pour chaque victime (jusqu'à 12 000 francs suisses), que les victimes ont dû rembourser également. Le tribunal a estimé que le fait que les victimes étaient endettées, travaillaient illégalement, ne parlaient pas la langue et craignaient la police les rendait particulièrement vulnérables et dépendantes de la prévenue. Le tribunal a confisqué environ 15 000 francs suisses (15 570 euros) des avoirs de la prévenue et l'a condamnée à verser aux victimes une indemnisation comprise entre 16 000 francs suisses (16 606 euros) et 25 000 francs suisses (25 948 euros), ainsi que des dommages et intérêts punitifs compris entre 10 000 francs suisses (10 376 euros) et 35 000 francs suisses (36 329 euros).

⁷¹ Voir <https://www.tagesanzeiger.ch/zuercher-obergericht-spricht-ehespaar-weitgehend-frei-437554966433>.

109. Selon les autorités suisses, dans les affaires de traite, il s'écoule généralement entre neuf mois et un an et demi entre le dépôt de l'acte d'accusation et la conclusion de la procédure en première instance, tandis que la procédure en deuxième instance peut durer jusqu'à deux ans. Toutefois, le GRETA a été informé que la procédure pénale dans les affaires de traite peut durer des années, ce qui représente une pression supplémentaire pour les victimes. À titre d'exemple, dans une affaire genevoise, la plainte pénale a été déposée en 2015 et il a fallu attendre avril 2023 pour que le procureur classe l'affaire. À Genève, la rotation fréquente des procureurs contribue également à la durée excessive des procédures.

110. Le GRETA est préoccupé par le faible nombre de poursuites et de condamnations dans les affaires de traite en Suisse, par l'absence de condamnations de personnes morales, et par la durée excessive des procédures pénales dans certaines affaires de traite. Le GRETA souligne que l'absence de condamnation des trafiquants et l'absence de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives sapent les efforts déployés pour que les victimes soient en mesure de témoigner et pour combattre la traite.

111. Par conséquent, **le GRETA exhorte les autorités suisses à prendre des mesures pour que les infractions de traite fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites effectives conduisant à des sanctions proportionnées et dissuasives. Il les exhorte notamment à :**

- **veiller à ce que les infractions de traite aux fins de toutes les formes d'exploitation, y compris l'exploitation par le travail, fassent rapidement l'objet d'une enquête proactive, en affectant des ressources suffisantes à la police et aux services de poursuite ;**
- **veiller à ce que les infractions de traite des êtres humains soient qualifiées comme telles chaque fois que les circonstances d'une affaire le permettent, et à ce qu'elles ne soient pas qualifiées en d'autres infractions, en tenant compte de tous les différents moyens applicables, qui font partie de la définition internationale de la traite des êtres humains.**

112. **En outre, le GRETA considère que les autorités suisses devraient prendre des dispositions pour :**

- **faire en sorte que la durée des procédures judiciaires dans des affaires de traite des êtres humains soit raisonnable, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (article 6, paragraphe 1, de la CEDH) et aux normes fixées par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)⁷² ;**
- **faire en sorte que les affaires de traite soient traitées par des policiers et des procureurs spécialisés et continuer à améliorer le niveau de connaissances des enquêteurs, des procureurs et des juges au sujet de la gravité de la traite, des lourdes conséquences de l'exploitation pour les victimes et de la nécessité de respecter les droits humains.**

8. Disposition de non-sanction (article 26)

113. En vertu de l'article 26 de la Convention, les Parties doivent prévoir la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes. Ainsi que le GRETA l'a déjà souligné, le fait de considérer les victimes comme des délinquants n'est pas seulement contraire aux obligations de l'État de fournir une assistance et des services aux victimes, mais cela décourage aussi les victimes de se manifester et de coopérer avec les organes responsables de l'application des lois, et va donc à l'encontre des obligations faites aux États d'enquêter

⁷²

<https://rm.coe.int/cepej-2018-26-fr-rapport-calvez-regis-fr-analyse-des-delais-judiciaire/16808ffc7c>

et de poursuivre les trafiquants⁷³. En outre, le GRETA constate que l'absence de disposition spécifique sur la non-sanction des victimes de la traite entraîne le risque que la procédure appliquée aux victimes varie en fonction du procureur chargé de l'affaire.

114. La législation suisse ne comporte toujours pas de disposition spécifique sur la non-sanction des victimes de la traite au motif d'activités illégales auxquelles elles auraient été contraintes de se livrer. Comme expliqué dans le deuxième rapport du GRETA⁷⁴, les autorités suisses se fondent sur le principe selon lequel l'auteur d'une infraction pénale ne peut être condamné que s'il ou elle a agi avec la capacité de déterminer ou d'apprécier le caractère illicite de l'acte commis (article 19 du CP). En vertu des articles 15 à 19 du CP, les victimes de la traite peuvent être exonérées de toute responsabilité si le procureur établit qu'elles ont agi par légitime défense ou par nécessité. Les conditions dans lesquelles les personnes peuvent être exemptées de peines ou faire l'objet d'une procédure pénale suspendue sont énoncées aux articles 52 à 54 du CP. Le GRETA note que ces dispositions ont une portée plus étroite que le principe de non-sanction inscrit à l'article 26 de la Convention. La question de savoir si ces dispositions s'appliquent ou non dans une affaire spécifique est tranchée par le procureur compétent.

115. Les autorités suisses ont une fois de plus affirmé que le cadre juridique existant était suffisant pour garantir la non-sanction des victimes de la traite. Selon les autorités, les cas dans lesquels des sanctions sont imposées aux victimes sont le résultat de l'incapacité à identifier une personne comme victime de la traite.

116. Toutefois, les avocats représentant les victimes de la traite rencontrés par le GRETA ont mentionné des affaires dans lesquelles les victimes avaient été incarcérées ou s'étaient vu infliger des amendes pour séjour illégal, conformément à la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, ou parce qu'elles s'étaient livrées à la prostitution sans déclarer l'activité, en raison du fait que l'affaire avait été traitée par des policiers et des procureurs non spécialisés ou que la victime s'était vu désigner un avocat d'office qui ne connaît pas la traite. Le GRETA est préoccupé par les informations selon lesquelles des victimes de la traite ont été poursuivies pour des activités illicites malgré le fait que leur statut de victime de la traite avait été clairement révélé par une surveillance secrète prolongée des trafiquants ou par leur témoignage dans l'affaire pénale engagée contre les trafiquants. Même dans les affaires où l'avocat de la victime parvient à démontrer que la personne est victime de la traite et qu'elle ne devrait pas être poursuivie pour l'infraction commise, la décision de ne pas infliger la sanction n'est prise qu'à la fin d'une procédure souvent longue.

117. Une fois que les victimes de la traite ont été sanctionnées pour des activités illicites qu'elles ont été contraintes de commettre, il est très difficile de faire réviser le jugement et nombreuses sont les victimes qui n'ont pas accès à des avocats spécialisés qui peuvent les aider à contester leur condamnation. Dans certains cas, les victimes auraient été identifiées par du personnel médical ou des travailleurs sociaux en prison, alors qu'elles purgeaient leur peine. Le GRETA a également été informé de cas dans lesquels des victimes qui retournaient en Suisse pour témoigner contre leurs trafiquants avaient été tenues de payer des amendes non acquittées qui avaient été infligées pour exercice illégal de la prostitution à laquelle elles avaient été contraintes de se soumettre par leurs trafiquants. Certains procureurs ont affirmé qu'ils devaient infliger des amendes aux prostituées même s'ils savaient qu'elles étaient exploitées car sinon cela semblerait « suspect ».

118. On peut mentionner une récente étude réalisée par l'ONG Astrée dans le canton de Vaud dans laquelle les affaires de traite comprises entre le 1^{er} janvier 2018 et le 24 avril 2023 ont été analysées. L'ONG Astrée a identifié 133 victimes au cours de cette période. Sur ces victimes, des poursuites ont été engagées contre 13 personnes pour au moins un acte illicite commis en Suisse (12 concernaient des violations de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, quatre l'exercice illicite de la prostitution, deux des violations de la loi sur les stupéfiants, et deux le vol)⁷⁵.

⁷³ 2^e rapport général.

⁷⁴ Deuxième rapport du GRETA sur la Suisse, paragraphes 233 et 234.

⁷⁵ Aurora Gallino, La non-sanction des victimes de traite des êtres humains : pratique suisse (septembre 2023).

119. Le GRETA note avec satisfaction la procédure appliquée par la police municipale et la police cantonale de Zurich, décrite dans un schéma qui présente les mesures à prendre lorsqu'il existe des raisons de penser que l'auteur d'une infraction (surtout d'une violation du droit de l'immigration) pourrait être une victime de la traite.

120. Le GRETA est préoccupé par le fait que l'absence persistante, dans le cadre juridique suisse, d'une disposition spécifique relative à la non-sanction des victimes de la traite expose nombre d'entre elles à des poursuites, des condamnations et des détentions pour des activités illégales qu'elles ont été forcées de commettre par leurs trafiquants. De l'avis du GRETA, la possibilité d'appliquer la disposition générale du droit pénal sur « la légitime défense ou l'état de nécessité » ne peut pas être considérée comme une réponse appropriée dans la mesure où son champ d'application est plus étroit que le principe de non-sanction inscrit dans la Convention et s'applique une fois que la victime a été poursuivie et sanctionnée. Le GRETA considère que l'absence de disposition spécifique sur la non-sanction des victimes de la traite entraîne le risque que la procédure appliquée aux victimes varie en fonction du procureur chargé de l'affaire. Le risque que les victimes soient sanctionnées pour des infractions qu'elles ont commises alors même qu'il est évident qu'elles étaient des victimes de la traite sape leur confiance dans le système de justice pénale et les dissuade de contacter les autorités et/ou les organisations spécialisées, ainsi que de coopérer aux enquêtes.

121. Le plan d'action national contre la traite des êtres humains (2023-2027) prévoit une formation à l'intention des policiers et des procureurs sur le principe de non-sanction (action 2.2.1) ainsi que l'élaboration de directives cantonales destinées aux ministères publics sur l'application de la règle de l'exemption de peine aux victimes de la traite (action 5.1.1). Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités indiquent que des lignes directrices pour les procureurs sur l'application du principe de non-sanction ont été adoptées par la Conférence suisse des procureurs en novembre 2023. Ces lignes directrices présentent le fondement juridique de l'application du principe de non-sanction aux victimes de la traite et donnent des exemples de cas dans lesquels le principe devrait être appliqué (lorsque la victime entre illégalement dans le pays, lorsqu'elle est contrainte à se livrer à la mendicité ou au vol, etc.). De plus, les lignes directrices contiennent des recommandations pour l'adoption de directives cantonales correspondantes destinées aux ministères publics cantonaux. Le GRETA salue l'adoption de ces lignes directrices et souligne l'importance de veiller à ce qu'elles soient appliquées de manière cohérente dans l'ensemble du pays.

122. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient prendre des mesures supplémentaires pour garantir le plein respect de l'article 26 de la Convention. Elles devraient notamment :

- **veiller à ce que les lignes directrices adoptées par la Conférence suisse des procureurs soient transposées dans des directives cantonales de manière à assurer leur application cohérente dans l'ensemble du pays ;**
- **dispenser aux procureurs et aux policiers une formation sur l'application du principe de non-sanction aux victimes de la traite ;**
- **veiller à ce que les victimes de la traite soient identifiées comme telles rapidement, et en tout état de cause avant d'être condamnées pour des infractions qu'elles ont été contraintes à commettre ;**
- **encourager les procureurs à prendre l'initiative de déterminer si une personne inculpée pourrait avoir été soumise à la traite, et à considérer que la culpabilité d'une victime de la traite peut être réduite, ou même totalement écartée.**

123. **Le GRETA considère aussi que les autorités suisses devraient examiner régulièrement la mise en œuvre du principe de non-sanction afin de déterminer si des modifications législatives sont nécessaires pour atteindre ses objectifs, définis à l'article 26 de la Convention, et afin de garantir la cohérence des pratiques relatives à la mise en œuvre de ce principe.**

9. Protection des victimes et des témoins (articles 28 et 30)

124. Selon l'article 28 de la Convention, les Parties doivent prendre les mesures nécessaires pour assurer une protection effective et appropriée contre les représailles ou les intimidations possibles aux victimes et aux témoins de la traite, ainsi qu'aux membres des organisations de la société civile qui soutiennent les victimes durant la procédure pénale et, si nécessaire, aux membres de la famille des victimes. L'intimidation des victimes et des témoins vise presque toujours à éviter que des preuves soient présentées contre les inculpés. Une protection effective peut prendre différentes formes (protection physique, attribution d'un nouveau lieu de résidence, changement d'identité, etc.) et dépend de l'évaluation des risques que courent les victimes et les témoins. En outre, le paragraphe 3 prévoit qu'un enfant victime doit bénéficier de mesures de protection spéciales prenant en compte son intérêt supérieur. En ce qui concerne la période d'application des mesures de protection, la Convention vise de manière non exhaustive la période des enquêtes et des poursuites ou la période qui suit celles-ci. La période durant laquelle les mesures de protection doivent s'appliquer dépend des menaces qui pèsent sur les personnes concernées. Enfin, étant donné le caractère souvent international de la traite des êtres humains et la taille réduite du territoire de certains États, le paragraphe 5 encourage les Parties à conclure des accords ou arrangements avec d'autres États afin de mettre en œuvre l'article 28.

125. D'autre part, au titre de l'article 30 de la Convention, les Parties sont tenues d'adapter leur procédure judiciaire de manière à protéger la vie privée des victimes et à assurer leur sécurité, ainsi que de prendre des mesures de protection spécifiques pour les enfants victimes. Si les mesures prévues à l'article 28 concernent la protection extrajudiciaire, l'article 30, quant à lui, précise les mesures procédurales à adopter. Conformément à la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les moyens suivants peuvent être utilisés pour atteindre les objectifs de l'article 30 : des audiences non publiques, des techniques audiovisuelles, les témoignages enregistrés et les témoignages anonymes.

126. Les mesures de protection des témoins dans les procédures pénales sont énoncées aux articles 149 à 151 du CPP suisse. Elles consistent à assurer l'anonymat de la personne à protéger, à vérifier son identité en l'absence des parties ou à huis clos, à procéder à des auditions à huis clos, à modifier l'apparence et la voix de la personne à protéger ou à la masquer à la vue des autres personnes et à limiter le droit des parties de consulter le dossier. L'article 152 du CPP prévoit des mesures de protection des victimes d'infractions, qui peuvent consister à garantir les droits de la personnalité de la victime et à éviter, dans la mesure du possible, une confrontation avec le prévenu. Les victimes d'infractions sexuelles ont le droit d'être entendues par une personne de même sexe (article 153 du CPP). En outre, la victime peut se faire accompagner d'une personne de confiance à toutes les auditions, en sus de son conseil juridique (article 152 du CPP). Ce rôle peut être assuré par un psychologue, un travailleur social ou un représentant d'une ONG. Les ONG spécialisées rencontrées par le GRETA disposent de conseillers qui assistent les victimes, y compris en les accompagnant aux auditions.

127. La protection extra-procédurale des victimes d'infractions est essentiellement assurée par la police cantonale qui est tenue, en vertu de la législation cantonale pertinente sur le respect de l'ordre public, de prévenir les risques directs pour la vie et l'intégrité corporelle des citoyens. Si les services spécialisés dans l'aide aux victimes de la traite identifient des risques éventuels pour la victime, ils en informent les services de police et déterminent avec eux les mesures de protection appropriées⁷⁶.

⁷⁶ Voir premier rapport du GRETA sur la Suisse, paragraphe 204.

128. Si ces mesures sont insuffisantes, les victimes de la traite peuvent être admises dans un programme de protection des témoins, conformément à la loi fédérale sur la protection extraprocédurale des témoins (Ltém), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, et à l'Ordonnance sur la protection extraprocédurale des témoins (Otém) du 7 novembre 2012. Les victimes de la traite qui sont exposées ou qui peuvent être exposées, du fait de leur collaboration ou de leur volonté de collaborer dans le cadre d'une procédure pénale, à un danger sérieux menaçant leur vie ou leur intégrité corporelle ou à un autre inconvénient grave, seront considérées comme des témoins au sens de cette loi. Le programme de protection des témoins est mis en œuvre par le service de protection des témoins de fedpol.

129. Au sujet de la protection des enfants dans la procédure pénale, voir paragraphes 153 et 154.

130. On ne dispose d'aucune information concernant le nombre de victimes qui ont bénéficié de mesures de protection dans le cadre d'une procédure pénale ou en dehors d'une telle procédure au cours de la période de référence. Il semble qu'aucune victime de la traite n'ait été admise dans un programme de protection des témoins. Les procureurs et les juges rencontrés par le GRETA ont mentionné des affaires dans lesquelles les victimes de la traite ont témoigné derrière des écrans ou depuis une autre pièce afin d'éviter toute revictimisation. Toutefois, il a été souligné qu'il n'est pas toujours possible d'éviter de nombreuses auditions lors des différentes étapes de la procédure car il arrive souvent que les victimes ne fournissent pas toutes les informations pertinentes dès le début et que des questions supplémentaires doivent leur être posées. En outre, les ONG ont noté que les victimes peuvent croiser le trafiquant lorsqu'elles entrent ou sortent de la salle d'audience ou lors des pauses, ce qui crée un sentiment de grand malaise. Les ONG ont également mentionné des affaires dans lesquelles les victimes ont été exposées à des menaces et des violences graves du fait de leur coopération avec les services répressifs, souvent après être retournées dans leur pays d'origine. À titre d'exemple, une victime originaire de Hongrie qui se préparait à revenir en Suisse pour témoigner au tribunal ainsi que sa famille ont été violemment agressées à leur domicile.

131. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient tirer pleinement parti de toutes les mesures disponibles pour protéger les victimes et les témoins de la traite et pour éviter que ces personnes fassent l'objet d'intimidations ou d'une victimisation secondaire pendant l'enquête, ainsi que pendant et après la procédure judiciaire. Il faut éviter que les victimes se retrouvent confrontées à leurs trafiquants dans la salle d'audience.

10. Autorités spécialisées et instances de coordination (article 29)

132. L'article 29, paragraphe 1, de la Convention impose aux Parties d'adopter les mesures nécessaires pour promouvoir la spécialisation de personnes ou d'entités dans la lutte contre la traite et dans la protection des victimes. Chaque pays doit disposer de spécialistes de la lutte contre la traite qui soient suffisamment nombreux et dotés de ressources appropriées. Dans la mesure du possible, le personnel des autorités spécialisées et des instances de coordination doit être composé d'hommes et de femmes. Afin de lutter efficacement contre la traite et de protéger ses victimes, il est essentiel de veiller à ce que ce personnel soit dûment formé.

133. La présence d'autorités policières et de poursuite spécialisées dans la lutte contre la traite varie d'un canton à l'autre, selon la taille du canton, sa population et les ressources disponibles. Selon l'étude intitulée « La lutte contre la traite des êtres humains dans le contexte cantonal », ⁷⁷ qui a été publiée en juillet 2022, environ deux-tiers des cantons interrogés ⁷⁸ disposent d'autorités policières et de poursuite qui sont spécialisées dans la lutte contre la traite. Les policiers et les procureurs, qui sont désignés par leurs cantons, sont considérés comme spécialisés après avoir suivi une formation d'une semaine sur la traite qui est organisée tous les ans par le fedpol. Pour autant, cela ne signifie pas qu'ils travailleront exclusivement sur des affaires de traite. Le plan d'action national contre la traite des êtres humains (2023-2027) prévoit que, à compter de 2023, l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières et tous

⁷⁷ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-90365.html>.

⁷⁸ Sur les 26 cantons, les représentants de la police de 23 cantons et les procureurs de 21 cantons ont participé à l'étude.

les services répressifs cantonaux désignent des spécialistes de la lutte anti-traite (objectif spécifique 2.2) et que des formations sont organisées à l'intention des membres des ministères publics et de la police dans les cantons également.

134. Si certains cantons disposent d'équipes de police qui enquêtent sur les infractions de traite, notamment, comme l'équipe de lutte contre la traite des êtres humains et la prostitution illégale à Genève (composée d'environ 17 policiers), l'équipe spécialisée de la police judiciaire de Berne, et les équipes spécialisées au sein des forces de police cantonales et municipales de Zurich (composées de 20 policiers spécialisés), d'autres cantons disposent d'un ou de plusieurs policiers spécialisés. À titre d'exemple, dans le canton des Grisons, deux policiers sont spécialisés dans la traite, et tous les policiers devraient avoir suivi une formation sur la traite d'ici à 2025. Dans le canton d'Argovie, sept policiers sont spécialisés dans la traite (alors qu'aucun ne l'était en 2018), et ce nombre doit passer à 10 en 2024.

135. Le GRETA a été informé qu'une formation d'une journée sur les thèmes de la traite et de la traite des enfants, mettant l'accent sur l'identification des victimes, est comprise dans la formation initiale des garde-frontières de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières. En outre, des cours de remise à niveau sont organisés tous les deux ans et les garde-frontières participent également à des formations organisées par le fedpol.

136. La plupart des cantons dans lesquels le GRETA s'est rendu (voir paragraphe 6) disposent de procureurs spécialisés. Le canton des Grisons compte un procureur spécialisé, ceux d'Aargau et de Zurich en comptent deux et celui de Genève cinq. Il n'y a pas de procureurs spécialisés dans les cantons de Neuchâtel et du Valais. Le GRETA a été informé que, en plus de la formation d'une semaine organisée par le fedpol (par l'intermédiaire de l'Institut suisse de police) et en interne, les procureurs spécialisés peuvent suivre une formation dispensée par les universités et les ONG. Une formation d'une journée sur la traite est dispensée par l'Académie des procureurs de Lucerne à l'ensemble des procureurs.

137. Une plateforme d'échange sur la traite des êtres humains, organisée par la Conférence suisse des procureurs, a tenu sa première réunion annuelle en septembre 2021. La plateforme, qui vise à faciliter l'échange de connaissances pratiques sur la poursuite des cas de traite et à créer un réseau informel de procureurs qui travaillent sur la traite, rassemble entre 20 et 25 procureurs. Selon les procureurs rencontrés par le GRETA, la plateforme et les échanges individuels avec les collègues d'autres cantons leur sont d'une grande utilité. Il a également été suggéré que la création d'une base de données de connaissances sur la traite aiderait les procureurs dans leur travail, en particulier ceux qui ne sont pas spécialisés dans la lutte contre la traite et qui peuvent être amenés à travailler sur des affaires de traite (voir paragraphe 105).

138. Aucune formation sur la traite n'est dispensée aux juges en Suisse et les juges ne se spécialisent dans aucun domaine particulier du droit. Les juges rencontrés par le GRETA ont fait remarquer qu'ils ont accès à une autre formation qui présente un intérêt pour leur travail sur les affaires de traite, comme des cours sur la protection des victimes et des témoins dans les procédures pénales. Le GRETA a été informé que le fedpol procède à une analyse systématique des décisions rendues dans les affaires de traite de différents cantons, qui pourrait être utilisée dans le cadre des futures formations dispensées aux juges et aux procureurs.

139. Le GRETA se félicite de l'existence d'unités de police et de procureurs spécialisés dans certains cantons, ainsi que de la mise en place de la plateforme d'échange sur la traite des êtres humains pour les procureurs. Néanmoins, le GRETA considère que les autorités suisses devraient continuer de développer les connaissances et la spécialisation des policiers et des procureurs. À cet égard, le concept national attendu sur la formation qui est préparé dans le cadre du troisième plan d'action national (voir paragraphe 26) devrait jouer un rôle important en garantissant une approche systématique et cohérente de la formation des professionnels concernés, notamment les gardes-frontières et les douaniers, les inspecteurs du travail, les travailleurs sociaux et le personnel de santé.

11. Coopération internationale (article 32)

140. L'article 32 de la Convention impose aux États parties de coopérer, dans la mesure la plus large possible, pour prévenir et combattre la traite, protéger et assister les victimes, et mener des enquêtes sur les affaires de traite et engager des poursuites. La coopération internationale entre les Parties à la Convention est également essentielle pour garantir aux victimes de la traite l'accès à des recours effectifs. Les Parties doivent coopérer les unes avec les autres « dans la mesure la plus large possible ». Ce principe fait obligation aux Parties de coopérer largement les unes avec les autres et de réduire au minimum les obstacles à la circulation rapide et fluide de l'information et des preuves au-delà des frontières. Pour ce qui est de la coopération internationale en matière pénale aux fins d'investigations ou de procédures, la Convention ne vient ni annuler ni remplacer les instruments internationaux et régionaux applicables sur l'entraide judiciaire et l'extradition⁷⁹, les arrangements réciproques entre les Parties à ces instruments ou les dispositions pertinentes du droit national relatives à la coopération internationale.

141. La coopération internationale dans les affaires de traite repose sur la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP ; RS 351.1) et l'ordonnance fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale du 24 février 1982 (OEIMP, RS 351.11). L'Office fédéral de la justice est le principal organisme gouvernemental chargé de traiter les demandes d'entraide judiciaire en matière pénale. Toutefois, le GRETA a été informé que, en raison de la structure fédérale de la Suisse et de la ratification par la Suisse du protocole additionnel à la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale, les autorités cantonales peuvent également mettre en place une coopération avec leurs homologues d'autres pays ayant ratifié ce protocole, soit directement ou par le biais de fedpol.

142. D'après les informations fournies par les autorités, le nombre de demandes d'entraide judiciaire reçues par les autorités suisses dans des affaires de traite s'élevait à 14 en 2018, à cinq en 2019, à 17 en 2020, à 17 en 2021 et à 12 en 2022. Au cours de la même période, les autorités suisses ont envoyé au total 19 demandes à d'autres pays (cinq en 2018, trois chaque année en 2019, 2020 et 2021, et cinq en 2022). Ces statistiques ne comprennent pas les affaires dans lesquelles une coopération a été établie directement entre les autorités cantonales et les autorités d'autres États. Au cours de la période 2018-2023, les autorités suisses ont reçu 13 demandes d'extradition et ont envoyé cinq demandes à d'autres pays⁸⁰. Le GRETA a également été informé que le nombre de demandes provenant d'autres pays (la Roumanie, par exemple) concernant des signalements d'activités financières suspectes avait considérablement augmenté en 2022.

143. Le GRETA a été informé que le fedpol coopère étroitement avec Interpol, Europol et Eurojust. Cette coopération peut déboucher sur la création d'équipes communes d'enquête (ECE) avec d'autres pays, soit par le biais d'Eurojust, soit de manière bilatérale. Selon les informations données par les autorités suisses, au cours de la période 2019-2023, la Suisse a participé à 36 enquêtes pour traite par le biais d'Eurojust (19 concernaient des procédures ouvertes par la Suisse et 17 concernaient des procédures ouvertes par d'autres pays). À titre d'exemple, une ECE mise en place entre la Suisse et la Hongrie avec l'aide d'Eurojust et d'Europol, concernant la traite aux fins d'exploitation sexuelle de femmes hongroises en Suisse, a abouti à l'arrestation de quatre suspects dans les deux pays en novembre 2022, ainsi qu'à la confiscation des biens des auteurs en Hongrie⁸¹. Le fedpol a coordonné la coopération entre les cantons et les autorités d'autres pays dans 17 enquêtes en 2022 et dans 16 enquêtes en 2023.

⁷⁹ Par exemple, la Convention européenne d'extradition, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et ses protocoles, la Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime.

⁸⁰ En 2023, les autorités suisses ont demandé aux autorités de l'Autriche, de la Grèce et de la Bulgarie si elles souhaitent que trois personnes qui faisaient l'objet d'une enquête en Suisse, car elles étaient soupçonnées d'avoir contraint une autre personne à mendier, leur soient livrées par l'extradition, afin d'être poursuivies pour des actes commis précédemment dans ces pays.

⁸¹ <https://www.eurojust.europa.eu/news/eurojust-assists-hungary-and-switzerland-dismantling-human-trafficking-network>.

144. Les autorités suisses ont également participé à l'opération Lotus, lancée en 2020 par la Belgique et coordonnée par Europol, impliquant les autorités du Danemark, de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la Norvège, de la Pologne et de l'Espagne. L'enquête concernait la traite présumée de victimes en provenance de Chine aux fins d'exploitation sexuelle et d'exploitation par le travail par un réseau organisé et elle a donné lieu à des investigations et à des arrestations dans plusieurs cantons⁸². L'enquête menée par les autorités suisses a conduit à l'arrestation de cinq personnes en mai 2022 dans le canton de Berne, à l'arrestation de deux personnes en septembre 2022 dans le canton de Soleure, à l'arrestation de trois personnes en juin 2023 dans le canton de Saint-Gall, et à l'arrestation d'une douzaine de personnes en juin 2023 dans le canton de Genève. De plus, deux personnes recherchées par les autorités belges ont été arrêtées en février 2023. Les procédures pénales engagées dans ces affaires, qui concernent environ 200 victimes alléguées, sont en cours.

145. En outre, les autorités suisses (coordination de fedpol avec les forces de l'ordre cantonales, le SEM et l'OFAC) participent aux journées d'action conjointe (JAD) coordonnées par Europol dans le cadre d'EMPACT (Plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles). En 2022, la Suisse a participé aux JAD contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle (15-21 juin 2022) ainsi qu'aux JAD contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle, de mendicité forcée et de criminalité forcée (24-30 octobre 2022). Par ailleurs, la Suisse a participé à l'action OA 4.1. du PAO (plan d'action opérationnel) de l'EMPACT en 2022 concernant les enquêtes financières et le recouvrement d'avoirs en lien avec la traite. La participation des autorités suisses a été prolongée jusqu'en 2023. En outre, en mai 2023, la Suisse est également devenue un partenaire du projet « THB Libéri » financé par l'UE, dirigé par l'Office fédéral allemand de la police judiciaire (BKA), qui concerne les enfants et les jeunes adultes.

146. Les autorités suisses comptent également sur l'aide d'attachés de police en poste dans d'autres pays, comme la Thaïlande, qui facilitent la coopération dans des affaires particulièrement urgentes ou sensibles, lorsque l'échange d'informations par d'autres canaux n'est pas possible. À titre d'exemple, ils peuvent participer à des enquêtes liées à des cas d'abus sexuels d'enfants en ligne.

147. La Direction suisse du développement et de la coopération (DDC) et la Division Paix et droits de l'homme, qui relèvent du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), mettent en œuvre, dans les pays d'origine des victimes de la traite, des programmes destinés à lutter contre la traite. À titre d'exemple, le DFAE a financé des programmes dans des pays de l'Union européenne d'où sont souvent originaires les victimes de la traite en Suisse. La deuxième phase des programmes de coopération avec la Hongrie, la Bulgarie et la Roumanie portera notamment sur la prévention, l'aide aux victimes et le retour et la réinsertion des victimes de la traite, en partenariat avec l'OIM et les ONG locales. Les programmes bénéficieront d'un important soutien financier des autorités suisses, à savoir 2 millions de francs suisses (2,1 millions d'euros) pour la Hongrie, 1,7 million de francs suisses (1,8 million d'euros) pour la Bulgarie, et 3 millions de francs suisses (3,15 millions d'euros) pour la Roumanie. Le DFAE vient également en aide aux ONG et aux organisations internationales qui travaillent à la prévention de la traite et qui fournissent une assistance aux victimes de la traite. À titre d'exemple, la Division Paix et droits de l'homme a soutenu les travaux du Mixed Migration Centre et de l'ONUUDC, notamment en ce qui concerne l'identification et la prévention des risques auxquels sont confrontés les personnes qui fuient la guerre en Ukraine, en coopération avec le SEM, l'ONG nigériane Women Aid Collective (WACOL), qui s'efforce de donner les moyens d'agir aux personnes ayant survécu à la traite, l'Agence nationale nigériane pour l'interdiction de la traite des personnes (NAPTIP), ainsi que l'Alliance mondiale contre la traite des femmes (GAATW) par le biais d'un projet d'aide aux travailleuses migrantes en Asie du Sud.

⁸² <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/first-forensic-sprint-europol-to-speed-human-trafficking-investigations>.

148. **Le GRETA se félicite que les autorités suisses participent activement à la coopération internationale en matière de lutte contre la traite, notamment en constituant des équipes communes d'enquête dans les affaires de traite et en coopérant aux enquêtes financières, et que des programmes soient mis en œuvre dans les pays d'origine des victimes de la traite par le Département fédéral des affaires étrangères, et invite les autorités à poursuivre leurs efforts dans ce domaine.**

12. Questions transversales

- a. des procédures sensibles au genre en matière pénale, civile et administrative et en matière de droit du travail

149. Ainsi que l'a noté le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dans sa recommandation générale n° 33 sur l'accès des femmes à la justice, la discrimination à l'égard des femmes, fondée sur des stéréotypes sexistes, les préjugés, les normes culturelles néfastes et patriarcales, et la violence sexiste qui touche les femmes en particulier, a une incidence négative sur leur capacité à avoir accès à la justice sur un pied d'égalité avec les hommes⁸³. La Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023 note que si l'accès à la justice peut être difficile pour toutes et tous, il l'est encore davantage pour les femmes en raison des inégalités entre les femmes et les hommes dans la société et le système judiciaire. Par conséquent, l'un des objectifs de la Stratégie est de garantir aux femmes l'égalité d'accès à la justice⁸⁴. Le GRETA note que dans le cas de la traite des êtres humains, les stéréotypes sexistes, les préjugés, les barrières culturelles, la peur et la honte ont un impact sur l'accès des femmes à la justice, et ces barrières peuvent persister pendant les enquêtes et les procès. Cela est particulièrement vrai pour certains groupes de femmes, comme les victimes de violences sexistes, les femmes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, les femmes issues de minorités ethniques et les femmes handicapées. Sur le plan socio-économique, les obstacles sont liés, par exemple, à une méconnaissance des droits et des procédures judiciaires ou des modalités d'accès à l'assistance juridique, qui peut s'expliquer par les différences entre les femmes et les hommes en matière de niveau d'instruction et d'accès à l'information. L'accès à la justice peut aussi être entravé par des ressources financières insuffisantes, notamment pour assumer les frais associés aux services d'un conseil juridique, les frais de justice, les taxes judiciaires et les frais associés aux trajets jusqu'au tribunal et à la garde d'enfant⁸⁵. Ces obstacles, et des moyens de les lever, sont décrits dans un manuel de formation pour les juges et les procureurs sur l'accès des femmes à la justice, ainsi que dans la publication intitulée « L'accès des femmes à la justice : guide à l'intention des praticien-ne-s du droit »⁸⁶.

150. Selon le CPP, les victimes d'infractions sexuelles peuvent exiger d'être entendues par une personne du même sexe (article 153), et si elles ont besoin de services d'interprétation elles se verront désigner une personne du même sexe pour leur servir d'interprète (article 68). On ne dispose d'aucune information concernant l'application de ces règles aux victimes de la traite dans la pratique. Les autorités suisses ont indiqué qu'une formation avait été dispensée aux ministères publics et à la police sur la manière de s'entretenir avec des victimes féminines qui permet de leur éviter une retraumatisation.

⁸³ ONU, CEDAW, recommandation générale n° 33 sur l'accès des femmes à la justice, paragraphe 8, CEDAW/C/GC/33, 3 août 2015 : https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CEDAW/C/GC/33&Lang=fr.

⁸⁴ Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023, pp. 27-29, <https://www.coe.int/en/web/genderequality/gender-equality-strategy>

⁸⁵ Conseil de l'Europe, Training Manual for Judges and Prosecutors on Ensuring Women's Access to Justice, page 13 : <https://rm.coe.int/training-manual-women-access-to-justice/16808d78c5>.

⁸⁶ <https://rm.coe.int/acces-a-la-justice-guide-feb-2019/168092dc44>.

151. Le GRETA note les préoccupations exprimées par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) dans les observations finales sur le sixième rapport périodique de la Suisse⁸⁷, selon lesquelles les femmes victimes de violence fondée sur le genre sont dissuadées de porter plainte en raison de stéréotypes sexistes au sein de l'appareil judiciaire ; le comité est également préoccupé par une étude selon laquelle la probabilité d'être parties à une procédure devant le tribunal fédéral était beaucoup moins grande pour les femmes que pour les hommes.

152. Les autorités suisses ont fait référence à l'article 8(3) de la Constitution et à la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes du 24 mars 1995 (LEg, RS 151.1), qui consacrent le principe de l'égalité entre femmes et hommes. Les autorités ont ajouté que le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes œuvre pour l'élimination de toute forme de discrimination, directe ou indirecte, fondée sur le genre.

b. des procédures permettant de saisir la justice et de demander réparation qui soient respectueuses de l'enfant

153. En plus des mesures présentées aux paragraphes 126 à 128, l'article 154 du CPP prévoit des mesures spéciales pour la protection des enfants victimes⁸⁸ dans le cadre de procédures pénales. Plus précisément, la première audition de l'enfant doit avoir lieu dès que possible et la personne de confiance qui accompagne l'enfant peut être exclue de l'audition si cette personne est susceptible d'influencer l'enfant de manière déterminante. S'il est à prévoir que l'audition ou la confrontation pourrait entraîner une atteinte psychique grave de l'enfant, les règles suivantes s'appliquent : une confrontation de l'enfant avec le prévenu est exclue sauf si l'enfant demande expressément la confrontation ou que le droit du prévenu d'être entendu ne peut être garanti autrement ; l'enfant ne doit en principe pas être soumis à plus de deux auditions sur l'ensemble de la procédure ; une seconde audition peut uniquement être organisée si, lors de la première, les parties n'ont pas pu exercer leurs droits ou si cela est indispensable au bon déroulement de l'enquête ou à la sauvegarde de l'intérêt de l'enfant ; si possible, l'enfant est entendu par la personne qui a mené le premier entretien ; l'audition est menée par un enquêteur formé à cet effet, en présence d'un spécialiste de l'enfance, et, si aucune confrontation n'est organisée, l'audition est enregistrée sur un support préservant le son et l'image.

154. Selon les interlocuteurs du GRETA, ces mesures s'appliquent dans les affaires concernant des enfants victimes de traite. Il a été fait référence à l'utilisation de salles dédiées aux entretiens avec les victimes de la traite, dont les enfants, par la police et les procureurs, ainsi qu'au fait que les entretiens avec les enfants victimes sont généralement réalisés par des policiers spécialement formés à cet effet. De plus, le GRETA a été informé qu'une formation est dispensée aux procureurs sur la manière de conduire des auditions auxquelles participent des enfants victimes.

155. Le GRETA invite les autorités suisses à continuer de veiller à ce que des procédures adaptées aux enfants soient systématiquement utilisées dans le cadre des enquêtes, des poursuites et des procès pour traite, conformément aux Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants⁸⁹, y compris des mesures visant à garantir un nombre suffisant de salles d'audition adaptées aux enfants dans tout le pays.

⁸⁷ CEDAW, Observations finales concernant le sixième rapport périodique de la Suisse, adoptées en octobre 2022, paragraphes 23 à 26.

⁸⁸ En vertu de l'article 154, paragraphe 1, on entend par enfant la victime qui est âgée de moins de 18 ans au moment de l'audition.

⁸⁹ Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants (adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 17 novembre 2010, lors de la 1098^e réunion des Délégués des Ministres).

c. rôle des entreprises

156. Le plan d'action national pour la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, initialement adopté par le Conseil fédéral en 2016, a été révisé en 2020 et le Forum suisse sur les entreprises et des droits de l'homme a été lancé en 2021. En outre, le plan d'action concernant la responsabilité sociale des entreprises qui avait été adopté en 2015 a été révisé en janvier 2020 afin de mettre l'accent sur la poursuite de la mise en œuvre du « Guide OCDE sur le devoir de diligence pour une conduite responsable des entreprises » dans plusieurs secteurs dont l'agriculture, l'industrie textile, et le secteur financier. Afin d'aider les entreprises suisses à mettre en œuvre le devoir de diligence dans leurs chaînes d'approvisionnement, les autorités fédérales organisent des réunions du Forum susmentionné et des ateliers, qui permettent aux acteurs concernés de se former.

157. Le GRETA a été informé que l'initiative populaire pour des entreprises responsables qui avait été lancée en 2016 et qui demandait que les entreprises soient obligées de protéger les droits humains et l'environnement dans toutes leurs relations d'affaires, y compris à l'étranger tout au long de leurs chaînes d'approvisionnement⁹⁰, a été approuvée lors d'un vote populaire mais rejetée par les cantons en 2020. Le 1^{er} janvier 2022, une contreproposition indirecte du Parlement suisse est entrée en vigueur, en vertu de laquelle les grandes entreprises et les établissements financiers sont tenus de publier des informations non financières dans leurs rapports (comme le prévoit la directive 2014/95/UE), y compris des informations sur les conditions de travail et le respect des droits humains, ainsi que d'exercer un devoir de vigilance et de signaler les cas de travail des enfants. Les entreprises sont tenues de soumettre leurs premiers rapports en 2024 pour l'exercice 2023.

158. En janvier 2021, une loi fédérale révisée sur les marchés publics (LMP ; SR 172.056.1)⁹¹ et l'ordonnance sur les marchés publics (OMP ; SR 172.056.11)⁹² sont entrées en vigueur. La nouvelle loi intègre des dispositions sur la protection des travailleurs et les conditions de travail qui avaient déjà été décrites dans l'ordonnance. En ce qui concerne les biens, les travaux de construction et les services à fournir en Suisse, les pouvoirs adjudicateurs peuvent exclure ou sanctionner les soumissionnaires qui ne respectent pas les normes relatives à la protection des travailleurs, aux conditions de travail, à l'égalité salariale et à la réglementation sur l'environnement⁹³. En vertu de l'article 12, paragraphe 1, de la LMP, les marchés publics ne sont adjugés qu'à des soumissionnaires qui respectent les obligations en matière d'annonce et d'autorisations mentionnées dans la loi fédérale sur le travail au noir (LTN ; SR 822.41). Un employeur qui a été condamné pour non-respect important ou répété de ces obligations est exclu des futurs marchés publics par l'autorité cantonale compétente pour cinq ans au plus et les aides financières qui lui sont accordées peuvent être diminuées au cours de la même période (article 13 de la LTN). Le SECO tient à jour une liste des employeurs qui ont été exclus des marchés publics on dont les aides financières ont été diminuées, liste qui est accessible au public.

159. En outre, le gouvernement suisse a publié des recommandations visant à promouvoir les achats publics responsables et a organisé une conférence sur ce thème en 2021. La plateforme de connaissances en ligne sur les achats publics responsables (PAP) rassemble des informations et des instruments sur les achats publics responsables et les met à la disposition des services de passation des marchés publics.

160. Le troisième PAN contre la traite d'êtres humains⁹⁴ prévoit le renforcement des synergies entre le PAN et les futurs projets sur les droits humains et l'économie dans le cadre de la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail. En outre, il prévoit des activités visant à sensibiliser le secteur privé à la traite des êtres humains dans le cadre de ces projets (objectif spécifique 4.2).

⁹⁰ Voir deuxième rapport d'évaluation du GRETA sur la Suisse, paragraphe 230.

⁹¹ [172.056.1 \(admin.ch\)](#)

⁹² [RS 172.056.11 – Ordonnance du 12 février 2020 sur les marchés publics \(OMP\) \(admin.ch\)](#)

⁹³ En ce qui concerne les biens, le secteur de la construction et les prestations de services à l'étranger, les soumissionnaires doivent au minimum se conformer aux conventions internationales sur l'environnement et aux 10 conventions principales de l'OIT, y compris celles sur le travail forcé et le travail des enfants.

⁹⁴ [Troisième plan d'action national contre la traite des êtres humains 2023-2027 \(admin.ch\)](#)

161. **Le GRETA salue les mesures législatives et stratégiques susmentionnées et considère que les autorités suisses devraient renforcer leur coopération avec le secteur privé, conformément aux Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme⁹⁵ et à la Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et les entreprises⁹⁶, en vue de sensibiliser les entreprises à leurs responsabilités et à leur rôle important dans l'aide à la réadaptation et au rétablissement des victimes, ainsi que dans l'accès des victimes à des recours effectifs.**

d. mesures de prévention et de détection de la corruption

162. La traite des êtres humains peut s'inscrire dans différents contextes. Les trafiquants d'êtres humains peuvent faire partie de groupes criminels organisés, qui ont souvent recours à la corruption pour contourner la loi et au blanchiment de capitaux pour dissimuler les bénéfices de leurs agissements. L'organe du Conseil de l'Europe à qui revient le rôle principal en matière de lutte contre la corruption est le Groupe d'États contre la corruption (GRECO). Ses rapports par pays sont utiles pour combler les lacunes structurelles de la prévention de la corruption, y compris potentiellement dans un contexte de traite.

163. Dans son deuxième rapport de conformité concernant le quatrième cycle d'évaluation, publié le 10 juin 2021⁹⁷, le GRECO a noté que si toutes les recommandations concernant les procureurs avaient été mises en œuvre, un certain nombre de recommandations relevant de la prévention de la corruption des juges n'avaient pas été pleinement mises en œuvre. Le GRECO a salué les progrès réalisés en ce qui concerne l'adoption de l'initiative sur la justice, qui vise à s'assurer que les juges de la Cour suprême fédérale jouissent d'une indépendance accrue par rapport aux partis politiques, en particulier lors du processus de nomination, d'élection et de réélection et a demandé à ce qu'elle se poursuive, notamment en vue d'une plus grande objectivité dans le recrutement des juges des tribunaux de la Confédération et de l'introduction d'un régime disciplinaire.

164. Le GRETA a été informé qu'aucun cas associant la traite et la corruption n'avait été identifié pendant la période de référence. Les autorités suisses ont noté que les fonctionnaires impliqués dans la traite des êtres humains peuvent être tenus pour responsables en vertu de l'article 25 du CP (complicité) lu conjointement avec l'article 182 du CP (traite d'êtres humains), ainsi qu'en vertu de l'article 312 du CP qui porte sur l'abus d'autorité. La loi fédérale du 15 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (LCRF ; SR 170.32), dispose à l'article 15 que l'autorisation du Département fédéral de justice et de police est nécessaire pour ouvrir une poursuite pénale contre des fonctionnaires en raison d'infractions en rapport avec leur activité ou leur situation officielle. En vertu de l'article 7, paragraphe 2, du CPP, les autorités cantonales peuvent subordonner à l'autorisation d'une autorité non judiciaire l'ouverture d'une poursuite pénale contre des membres de leurs autorités exécutives ou judiciaires, pour des crimes ou des délits commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce qui concerne la prévention de la corruption d'agents publics, les autorités ont mentionné les dispositions des articles 322^{ter} à 322^{septies} du CP. La loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de transparence dans l'administration (LTrans), la loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers), ainsi que les lois cantonales sur le personnel sont également pertinentes dans ce contexte.

⁹⁵ http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf

⁹⁶ [Recommandation CM/Rec\(2016\)3](#) du Comité des Ministres aux États membres sur les droits de l'homme et les entreprises, adoptée par le Comité des Ministres le 2 mars 2016 lors de la 1249^e réunion des Délégués des Ministres.

⁹⁷ GRECO, quatrième cycle d'évaluation, deuxième rapport de conformité sur la Suisse, paragraphe 74. Disponible à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/quatrieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-des-parlement/1680a2c9d2>.

V. Thèmes de suivi propres à la Suisse

1. Mesures visant à prévenir et combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail

165. Dans son deuxième rapport, le GRETA exhortait les autorités suisses à intensifier leurs efforts pour identifier de manière proactive les victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, en élargissant le mandat des inspecteurs du travail de façon à ce qu'il couvre la détection des cas de traite et renforce leurs capacités et leur formation. Le GRETA considérait également que les autorités devraient mettre en place des mécanismes effectifs pour permettre aux travailleurs migrants en situation irrégulière de porter plainte contre des employeurs qui ne respectent pas les règles de travail et d'obtenir des recours effectifs sans crainte de voir leurs données à caractère personnel ou d'autres informations communiquées aux services de l'immigration à des fins de contrôle et de répression de l'immigration irrégulière.

166. Une plus grande attention a été accordée à la traite aux fins d'exploitation par le travail en Suisse depuis le deuxième rapport du GRETA. Après la publication des résultats de l'étude menée en 2016 intitulée « L'exploitation du travail dans le contexte de la traite des êtres humains – un état des lieux de la situation en Suisse »⁹⁸, la direction du travail du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) a lancé en 2020 une campagne de sensibilisation des inspecteurs du travail et des inspecteurs du marché du travail sur le thème de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail⁹⁹. L'objectif était de les sensibiliser à la pratique et de leur donner les outils pratiques pour identifier les victimes présumées. La campagne comprenait la publication et la distribution d'une brochure¹⁰⁰ sur l'exploitation par le travail destinée aux inspecteurs cantonaux du travail et du marché du travail : la brochure contient une définition de la traite aux fins d'exploitation par le travail, des indicateurs, des exemples de situations et les adresses d'ONG qui viennent en aide aux victimes. La brochure précise aux inspecteurs du travail qu'ils peuvent analyser la situation à l'aide des indicateurs, informer les personnes concernées de leur droit de bénéficier d'une assistance quelle que soit leur situation au regard de l'immigration, et mentionne les coordonnées des ONG spécialisées. En outre, la brochure précise qu'en cas de détection d'indicateurs de la traite au cours d'une inspection, les inspecteurs du travail transmettent l'information aux services de la justice pénale, sans pour autant enfreindre l'obligation du secret professionnel. La brochure a été diffusée auprès des inspecteurs du travail ainsi qu'auprès des directeurs des services cantonaux de l'emploi et des migrations, des partenaires sociaux et des ONG. La campagne se poursuit dans le cadre du troisième PAN (2023-2027).

167. En 2021 et 2022, deux ateliers régionaux d'une journée et un atelier cantonal sur la traite aux fins d'exploitation par le travail, financés par le SECO et coordonnés par l'ONG ACT212, ont été organisés. Ces ateliers étaient destinés à sensibiliser 80 inspecteurs du travail de 18 cantons, ainsi que des représentants de la police, du parquet, des services des migrations, mais aussi des partenaires sociaux et des ONG. Les ateliers portaient sur différents aspects du problème, dont la législation et la protection des victimes, et étaient l'occasion pour les participants de partager des expériences pratiques. La formation a continué d'être dispensée en 2023. En outre, en octobre 2021, un atelier sur le rôle des syndicats dans la lutte contre la traite a été organisé par l'OIM, avec la participation du SECO. En novembre 2019, le Centre Suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) a organisé un séminaire sur la traite aux fins d'exploitation par le travail, auquel ont participé des inspecteurs du travail et des policiers de différents cantons. Si ces initiatives de formation sont les bienvenues, le GRETA note les avantages que présente l'intégration de la question de la traite dans la formation régulière (initiale et continue) des inspecteurs du travail et des inspecteurs du marché du travail.

⁹⁸ <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/aktuell/news/2016/2016-04-06/ber-sfm-menschenhandel-d.pdf.download.pdf/ber-sfm-menschenhandel-d.pdf>

⁹⁹ [Sensibilisation sur la traite des êtres humains aux fins d'exploitation du travail \(admin.ch\)](#)

¹⁰⁰ www.seco.admin.ch/menschenhandel

168. En 2021, la cinquième édition des semaines de lutte contre la traite organisée par l'OIM Berne à l'occasion de la Journée européenne de lutte contre la traite des êtres humains (18 octobre) était axée sur la traite aux fins d'exploitation par le travail. Tout au long du mois d'octobre, 24 manifestations ont été organisées dans 8 cantons et en ligne par les services publics et des organisations partenaires, y compris des conférences, des présentations, des projections de films, des tables rondes d'experts, des webinaires, des podcasts et des actions dans la rue. Au total, 1 077 personnes ont participé à ces actions en ligne ou directement sur place. En outre, un nombre encore plus important de personnes (estimé à environ 450 000) a été sensibilisé par le biais de diverses campagnes en ligne, à la radio et par des podcasts¹⁰¹.

169. Selon les autorités, les efforts de sensibilisation et de formation se sont traduits par des efforts accrus de mise en œuvre opérationnelle dans ces cantons. Des informations font état d'un plus grand nombre de contrôles et d'enquêtes menés dans le secteur du bâtiment, du travail domestique, des salons de manucure et dans d'autres secteurs de l'économie, même si ces cas ne sont pas encore pris en considération dans les statistiques. Comme indiqué au paragraphe 26, le PAN pour 2023-2027 comprend comme objectif stratégique la lutte effective contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail et comprend un ensemble de mesures pertinentes, dont la possibilité de créer une infraction distincte de traite aux fins d'exploitation par le travail (voir paragraphe 93). Un autre objectif consiste à sensibiliser les inspecteurs du travail et les inspecteurs du marché du travail aux indicateurs de la traite pour leur permettre de la détecter et de prendre les mesures appropriées. Il convient de clarifier leur rôle et leurs missions ainsi que la coopération avec d'autres acteurs. En outre, il est prévu de mener des actions de sensibilisation dans le secteur privé (voir paragraphe 160).

170. Les services cantonaux chargés de superviser le marché du travail ont été intégrés aux tables rondes cantonales de coopération anti-traite dans 18 cantons (voir paragraphe 22). Toutefois, à l'exception de Genève, où un groupe de travail de la table ronde cantonale est consacré à l'exploitation par le travail et inclut le Syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs (SIT), aucune des tables rondes ne comprend de représentants des syndicaux. Le SIT a dénoncé récemment l'augmentation des cas de traite des êtres humains, notamment dans le secteur de la construction, et a demandé que les victimes de la traite soient mieux protégées et que le principe de non-sanction leur soit appliqué¹⁰².

171. Aucune modification n'a été apportée au mandat des inspecteurs du travail de façon à ce qu'il couvre la détection des cas de traite, comme l'avait recommandé le GRETA dans son deuxième rapport, et les autorités suisses ont indiqué qu'il n'est pas prévu d'intégrer la détection de la traite dans le mandat des inspecteurs du travail. Ainsi que cela est expliqué dans le deuxième rapport¹⁰³, on recense trois groupes d'organes d'inspection du travail en Suisse. Le premier groupe est composé des inspections cantonales du travail, qui ont pour mission de vérifier la mise en œuvre de la loi sur le travail (LTr ; RS 822.11) et les directives relatives à la protection de la santé et de la sécurité au travail. Le deuxième groupe est constitué des services cantonaux chargés de contrôler le travail illégal conformément à la loi concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (LTN ; RS 822.41), désignés sous le nom d'« inspecteurs du marché du travail ». Ils reçoivent des dénonciations et contrôlent si les employeurs et les employés respectent leurs obligations en matière d'annonce et d'autorisation relevant du droit des assurances sociales, des étrangers et de l'imposition à la source. Le troisième groupe est composé des organes d'inspection créés en vertu de la loi fédérale sur les travailleurs détachés (RS. 823.20). Cette loi oblige les employeurs étrangers qui font travailler des membres de leur personnel en Suisse dans le cadre d'un détachement à respecter les conditions de travail et de salaire prescrites par la législation fédérale suisse, par les ordonnances du Conseil fédéral, par les conventions collectives et par les contrats-types de travail. Le respect de ces conditions est contrôlé par les commissions tripartites fédérales et cantonales, dont le SECO assure l'information et la formation sur les questions de traite. Les autorités suisses ont souligné une fois de plus que les inspecteurs cantonaux du travail sont chargés de faire appliquer la loi

¹⁰¹ [Prévention et coopération | OIM Suisse](#)

¹⁰² <https://www.tdg.ch/esclavage-moderne-a-geneve-un-syndicat-reclame-une-task-force-contre-la-traite-des-humains-739588201459>

¹⁰³ Voir paragraphe 74 du deuxième rapport du GRETA.

sur le travail et des directives en matière de santé et de sécurité au travail, et que, par conséquent, la traite ne relève pas de leur mandat. La liste actualisée des indicateurs de la traite dressée par le fedpol a été remise aux inspecteurs du travail et aux inspecteurs du marché du travail, qui, lorsqu'ils soupçonnent un cas de traite au cours d'une inspection, doivent le signaler à leur hiérarchie ou à un organe interne indépendant, afin que l'information soit transmise à la police. Des contrôles combinés sont fréquemment effectués conjointement avec les autorités cantonales de migration, les autorités chargées du contrôle sanitaire et/ou la police cantonale. Toutefois, il n'existe pas de statistiques sur le nombre de victimes présumées de la traite détectées lors des inspections du travail.

172. Les inspecteurs du marché du travail sont notamment chargés des inspections nationales du travail, et ils peuvent pénétrer dans des foyers privés s'ils reçoivent un signalement. La Suisse a ratifié la Convention 189 de l'OIT sur les travailleuses et travailleurs domestiques. Dans le domaine du travail domestique, il existe un salaire minimum national, contrairement à d'autres secteurs d'emploi où ce n'est pas le cas¹⁰⁴. Dans le canton de Genève, dans le cadre de l'opération « Papyrus » (qui vise la régularisation des travailleurs étrangers sans papiers), l'office cantonal de l'inspection des relations du travail (OCIRT) aurait effectué des milliers de contrôles dans le secteur du travail domestique afin de garantir le respect du salaire minimum. La plupart des employeurs ont respecté les mesures imposées par l'OCIRT et seules quelques infractions ont été signalées au parquet. À Genève également, le syndicat SIT couvre le secteur du travail domestique. Le SECO publie des statistiques annuelles concernant les inspections réalisées par les autorités cantonales dans le cadre des mesures de lutte contre le travail illégal. En 2022, les autorités cantonales ont effectué, dans le secteur des services aux ménages privés, 408 contrôles auprès d'entreprises et 558 contrôles auprès de personnes¹⁰⁵. En ce qui concerne les cas détectés de traite aux fins de travail domestique, y compris dans les foyers diplomatiques, voir le paragraphe 107.

173. Le GRETA a été informé que le secteur agricole est exclu du droit du travail et du mandat des inspecteurs du travail. La Fondation Agriss¹⁰⁶, qui s'autorégule et s'occupe de la surveillance concernant le respect des exigences de sécurité pour les machines agricoles et horticoles, de la protection de la santé au travail et de la prévention du travail des enfants, est chargée d'effectuer des contrôles spécifiquement sur les salaires versés aux travailleurs. Elle couvre l'ensemble du territoire suisse. Le GRETA a été informé que le mandat d'Agriss ne comprend pas la détection de la traite dans le secteur agricole et qu'Agriss ne fait pas partie du public cible de la campagne de sensibilisation menée par le SECO. Le secteur agricole fait également l'objet d'inspections au titre de la loi fédérale sur les travailleurs détachés, en ce qui concerne les conditions salariales minimales, et d'inspections au titre de la loi sur le travail au noir, qui sont réalisées par les autorités cantonales et visent à contrôler le respect des obligations en matière d'annonce et d'autorisation selon le droit des assurances sociales, des étrangers et de l'imposition à la source.

174. Comme cela est indiqué dans le chapitre sur les enquêtes/poursuites/condamnations, la manière dont la traite est érigée en infraction pénale dans le droit suisse, à savoir l'absence de l'élément des « moyens » ainsi que l'absence de définition de la notion d'« exploitation par le travail », crée des difficultés pour poursuivre les cas de traite aux fins d'exploitation par le travail¹⁰⁷. L'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail par des ONG spécialisées est souvent remise en cause par les autorités pénales, les services des migrations et les centres LAVI. Il reste rare que les cas d'exploitation par le travail soient identifiés comme des cas de traite et que les victimes soient mises en contact avec des organisations spécialisées par les inspecteurs du travail ou les services répressifs. La qualification fréquente des cas de traite en tant qu'usure (article 157 du CP) empêche les victimes d'accéder aux droits et à une protection, y compris à des permis de séjour et à une assistance au titre de la LAVI. Selon des ONG spécialisées, il n'existe pas suffisamment d'accords ou de mécanismes de

¹⁰⁴ [Salaire minimum pour les travailleurs domestiques \(admin.ch\)](#)

¹⁰⁵ [Rapport LTN 2022 - Exécution de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir](#),

p. 21.

¹⁰⁶ [Home \(agriss.ch\)](#)

¹⁰⁷ Annatina Schultz, « Extortion and usury as provisions to address labour exploitation? On the necessity of a separate law or provision criminalising labour exploitation. »

collaboration entre les inspecteurs du travail, les syndicats et les organisations spécialisées dans la protection des victimes dans bon nombre de cantons.

175. Le GRETA se félicite de l'attention accrue accordée à la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail, y compris la mise en place d'activités de sensibilisation et de formation sur la traite, ainsi que le fait de faire participer les inspecteurs du travail aux tables rondes cantonales. Toutefois, les autorités suisses devrait prendre des mesures supplémentaires pour lutter contre la traite aux fins d'exploitation par le travail, en tenant compte de la Recommandation CM/Rec(2022)21 du Comité des Ministres¹⁰⁸ et de la Note d'orientation du GRETA sur la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail¹⁰⁹. À cet égard, le GRETA exhorte les autorités suisses à :

- **faire en sorte que les inspecteurs du travail puissent effectivement détecter et assurer le suivi des cas de traite, y compris dans le secteur agricole ;**
- **faire en sorte que les inspecteurs du travail, les inspecteurs du marché du travail, les inspecteurs des travailleurs détachés, les membres des services répressifs et les autres acteurs concernés au niveau cantonal renforcent leur capacité à détecter de manière proactive les victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, en accordant une attention particulière aux secteurs à risque, et à recueillir des preuves pour que les auteurs de la traite puissent être poursuivis.**

176. En outre, le GRETA considère que les autorités suisses devraient prendre des mesures pour :

- **renforcer la coopération avec les ONG spécialisées et les syndicats pour identifier les victimes de la traite, y compris lors des inspections du travail, et les orienter vers des services d'assistance ;**
- **élaborer des lignes directrices spécifiques¹¹⁰ concernant les enquêtes sur les cas de traite aux fins d'exploitation par le travail, qui seraient mises en œuvre afin de recueillir toutes les preuves nécessaires, en ayant recours aux techniques spéciales d'enquête et en menant des investigations financières, de façon à être moins tributaire des preuves produites par les personnes soumises à la traite, et veiller à ce que les cas de traite aux fins d'exploitation par le travail ne soient pas requalifiés d'usure ou d'autres infractions qui priveraient les victimes d'un accès aux droits et à la protection ;**
- **encourager les personnes soumises à la traite à s'identifier comme victimes de la traite, notamment en mettant en place des procédures de signalement sûres et des mécanismes de plainte efficaces pour les travailleurs étrangers, des possibilités concrètes de régularisation de la situation au regard du droit de séjour et d'accès au marché du travail pour les victimes de la traite, et la prestation de services de soutien ciblés et sur mesure ;**
- **mettre en place des accords de coopération opérationnelle et de partage des données entre les inspecteurs du travail et les membres des forces de l'ordre pour veiller à ce que les informations sur la situation personnelle des travailleurs, quelle que soit leur source (inspections du travail, inspections conjointes, signalements ou mécanismes de plainte), ne soient pas utilisées pour faire appliquer la législation sur l'immigration, mais pour que les auteurs des infractions de traite puissent être mis hors d'état de nuire ;**

¹⁰⁸ https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a83df5

¹⁰⁹ <https://rm.coe.int/note-d-orientation-sur-la-prevention-et-la-lutte-contre-la-traite-des-/1680a1060d>

¹¹⁰ Voir la Note d'orientation du GRETA sur la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail, paragraphe 90.

- **dispenser aux inspecteurs, ainsi qu'aux agents des services répressifs, aux procureurs et aux juges, des formations supplémentaires sur la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail et sur les droits des victimes;**
- **veiller à ce que les inspecteurs du travail disposent de ressources suffisantes pour mener des inspections proactives et inopinées ;**
- **renforcer le contrôle du travail domestique et de l'agriculture ;**
- **sensibiliser le grand public et, de façon ciblée, les travailleurs migrants, aux risques liés à la traite aux fins d'exploitation par le travail ;**
- **développer la collecte de données sur le nombre de victimes présumées de la traite détectées lors des inspections du travail et adressées à la police.**

2. Mesures de sensibilisation et mesures destinées à décourager la demande

177. Le deuxième PAN prévoyait plusieurs initiatives de sensibilisation qui ont été largement mises en œuvre. L'OIM Berne, en collaboration avec d'autres acteurs, a continué d'organiser des actions de sensibilisation à l'occasion de la Journée européenne de lutte contre la traite (18 octobre)¹¹¹. La cinquième édition des semaines de lutte contre la traite, organisée en 2021, était axée sur la traite aux fins d'exploitation par le travail (voir paragraphe 145). La sixième édition, qui s'est tenue en octobre-novembre 2023, était axée sur les causes de la traite, avec près de 28 événements (y compris des conférences, des tables rondes, des webinaires, des expositions et un flashmob) organisés dans 11 cantons. Les semaines de lutte sont en partie financées par le fedpol (82 000 francs suisses en 2023, soit environ 85 115 euros).

178. Les actions de sensibilisation se sont également poursuivies grâce au travail des organisations de la société civile, comme la Plateforme suisse contre la traite d'êtres humains, qui fournit aux victimes présumées de la traite des informations sur les sites web de ses organisations membres et par le biais de documents imprimés. Le CSP, qui est basé à Genève, a renouvelé en 2022 sa campagne de sensibilisation du public avec des documents en ukrainien (en plus de ceux déjà disponibles en français, en anglais, en espagnol, en roumain et en russe), faisant la publicité du service d'assistance téléphonique pour les victimes de la traite (0800 20 80 20) dans les transports publics, les gares, sur Facebook et au moyen de dépliants. En outre, l'ONG ACT212 s'est concentrée ces dernières années sur la sensibilisation à la méthode du « loverboy ». De plus, les médias contribuent activement à sensibiliser le public au phénomène de la traite en rendant compte régulièrement de cas de traite¹¹².

179. L'ONG Perla, créée en 2017, qui est présente dans les cantons francophones, sensibilise les personnes qui se livrent à la prostitution et milite au niveau cantonal et national pour une législation qui renforcerait le contrôle de l'exercice de la prostitution et la sanction des proxénètes.

180. Le GRETA note que le troisième PAN ne comprend aucune mesure liée au découragement de la demande de services fournis par des victimes de la traite. Comme indiqué au paragraphe 97, le droit suisse ne prévoit aucune disposition incriminant le fait d'utiliser les services de victimes de la traite, en sachant que cette personne est victime de la traite.

181. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient adopter et consolider des mesures législatives, administratives, éducatives, sociales, culturelles ou autres pour décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite aux fins

¹¹¹ www.18oktober.ch/en

¹¹² Entre janvier 2021 et décembre 2023, 881 articles sur la traite des êtres humains ont été publiés par les médias en Suisse.

de toutes les formes d'exploitation, en partenariat avec la société civile, les syndicats et les médias. Les autorités devraient notamment :

- **mettre en œuvre, dans les établissements scolaires, des programmes éducatifs qui soulignent l'importance de l'égalité entre les femmes et les hommes et du respect de la dignité et de l'intégrité de tout être humain, et qui expliquent les conséquences de la discrimination fondée sur le genre ;**
- **attirer l'attention sur les risques de traite et d'autres formes de violence sexuelle et fondée sur le genre liés à la prostitution, et renforcer les campagnes de sensibilisation à ces risques en s'adressant en particulier aux hommes et aux garçons.**

3. Identification des victimes de la traite

182. Dans son deuxième rapport, le GRETA exhortait les autorités suisses à prendre des mesures pour faire en sorte que toutes les victimes de la traite soient correctement identifiées et puissent bénéficier de l'assistance et des mesures de protection contenues dans la Convention, notamment en veillant à ce qu'une procédure formalisée d'identification des victimes soit mise en place dans tous les cantons sans délais, qui définisse les rôles et les responsabilités de tous les acteurs et comprenne des indicateurs pour l'identification des victimes de différentes formes d'exploitation. Le GRETA considérait également que les autorités suisses devraient veiller à accorder une plus grande attention à la détection proactive des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile et les migrants placés dans des centres de rétention, en prévoyant un délai suffisant pour réunir les informations nécessaires et en tenant compte du traumatisme vécu par ces personnes, et en revoyant l'application de la procédure Dublin aux victimes présumées de la traite.

183. Comme cela est expliqué dans les précédents rapports du GRETA, il n'existe pas de processus centralisé pour l'identification formelle des victimes de la traite en Suisse. La lutte contre la traite, y compris l'identification des victimes, est organisée au niveau cantonal. Les accords de coopération pour lutter contre la traite des êtres humains négociés lors des tables rondes cantonales (qui existent actuellement dans 20 des 26 cantons) définissent les rôles, les missions et les compétences des diverses agences et organisations cantonales en cas de traite. Ces accords, qui diffèrent selon les cantons, servent donc de mécanisme d'orientation ou de procédure d'identification. Il n'existe pas en Suisse d'autorité fédérale ou cantonale compétente pour déterminer d'autorité quelles sont les victimes qui sont reconnues comme victimes de la traite des êtres humains, avec toutes les conséquences juridiques que cela implique. L'identification se fait par l'application de la loi de l'autorité compétente dans son domaine de compétence (séjour, aide aux victimes, assistance au retour...). Ainsi, l'approche de l'identification des victimes reste fragmentée.

184. Les autorités suisses ont souligné que pour des raisons de fédéralisme et de législation, il n'est pas possible de forcer les cantons à mettre en place des tables rondes et des mécanismes de coopération. Toutefois, pour pouvoir atteindre cet objectif, des approches innovantes ont été adoptées dans le troisième PAN, en vertu duquel tous les cantons sont tenus de convenir d'un mécanisme de coopération et de l'adopter (action 1.1.1). Le PAN a été adopté par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), qui a renforcé la pression politique sur tous les cantons pour qu'ils mettent en place des accords de coopération.

185. En novembre 2019, le fedpol a publié une liste actualisée d'indicateurs permettant d'identifier les victimes présumées de la traite¹¹³, qui remplace l'ancienne liste de 2005. Les indicateurs varient en fonction des finalités d'exploitation (exploitation sexuelle, exploitation par le travail, mendicité forcée, actes criminels forcés, prélèvement d'organes, traite d'enfants, méthode du loverboy). La liste tient compte des

¹¹³<https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/kriminalitaet/menschenhandel/berichte/indikatorenopferidentifizierung-mh-d.pdf.download.pdf/indikatoren-opferidentifizierung-mh-d.pdf>

évolutions actuelles et contient des recommandations sur la manière d'utiliser les indicateurs pour identifier les victimes.

186. Selon les ONG spécialisées, un plus grand nombre de victimes de la traite sont identifiées et orientées vers une assistance dans les cantons où il existe des organisations spécialisées dans la protection des victimes qui mènent, de manière proactive, des activités de sensibilisation. Toutefois, un soutien financier des cantons et de la Confédération fait défaut, ce qui limite les possibilités d'identification proactive des victimes (voir également paragraphe 209).

187. L'ONG ACT212, basée à Berne, dirige un service d'assistance téléphonique national (0840 212 212) créé en octobre 2015 et financé par les autorités fédérales. Selon le rapport de 2022 sur le service d'assistance téléphonique national, ce sont au total 118 déclarations concernant 139 personnes (84 de sexe féminin, 12 de sexe masculin, 1 personne transgenre, 42 de sexe inconnu) qui ont été reçues en 2022 (dont 41 concernaient l'exploitation sexuelle, 12 l'exploitation par le travail, 9 l'utilisation de la méthode du « loverboy » et 4 la mendicité forcée - pour les autres, il était difficile de déterminer s'il s'agissait de traite ou d'autres formes d'abus). La majorité des déclarations (30) provenaient directement des personnes concernées ; 26 ont été faites par des voisins et des particuliers, 19 par des clients de services sexuels, 17 par des amis ou des membres de la famille, 14 par des travailleurs sociaux, et trois par des membres du personnel de santé. Depuis 2023, le service d'assistance téléphonique emploie un membre du personnel qui parle l'ukrainien. Les membres de la plateforme suisse contre la traite d'êtres humains gèrent également des services d'assistance téléphonique dans les cantons où ils sont actifs. En 2022, ils ont reçu 324 signalements de victimes présumées, dont 177 ont été identifiées en tant que victimes. En 2021, on a recensé 284 signalements de victimes présumées, dont 207 ont été identifiées comme victimes de la traite ; en 2020, 236 signalements et 174 identifications ont été recensés ; et en 2019, 219 signalements et 142 identifications¹¹⁴.

188. Depuis le deuxième rapport d'évaluation, les processus de détection des victimes présumées de la traite des êtres humains et de traitement de leur demande d'asile ont été améliorés, au regard des recommandations du GRETA et des conclusions du rapport du groupe de travail sur l'asile et la traite des êtres humains, publié le 25 mai 2021¹¹⁵. La détection de victimes présumées de la traite dans le cadre de la procédure d'asile a considérablement augmenté (voir paragraphe 14)¹¹⁶, grâce aux mesures de sensibilisation, à la formation et à l'étroite coopération avec des ONG spécialisées. Dans de nombreux cas, ce sont les représentants légaux mandatés par le SEM qui identifient les victimes présumées de la traite et qui les mettent en contact avec des services spécialisés. Le SEM a mis au point un dispositif visant à identifier les « personnes ayant des besoins particuliers », qui concerne notamment les victimes de la traite. Toutefois, faute de ressources suffisantes, ce dispositif n'est appliqué que partiellement. Le GRETA croit comprendre que le processus d'identification des victimes par le SEM ne prévoit pas la participation des ONG spécialisées à l'identification ; cela dit, d'après les commentaires sur le projet de rapport du GRETA, le SEM peut, sur demande, autoriser des représentants d'ONG à se rendre dans les centres d'asile fédéraux. En outre, il est difficile d'examiner de manière approfondie les faits relatifs à la traite dans le cadre de la procédure d'asile accélérée, en raison des délais impartis. Les victimes présumées de la traite reçoivent une brochure avec les adresses des services cantonaux de consultation (centres LAVI). De plus, ainsi que cela est indiqué au paragraphe 46, en septembre 2023, le SEM a conclu un accord avec la Plateforme suisse contre la traite des êtres humains et la consultation spécialisée neuchâteloise contre la traite des êtres humains (FAS Neuchâtel), qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2024 et qui prévoit qu'un flyer conçu par des organisations spécialisées soit remis à toutes les victimes détectées par le SEM. Les informations relatives à une infraction de traite fournies pendant les auditions liées à la procédure d'asile sont automatiquement transmises à la police, mais les victimes présumées ne sont pas informées des suites données à leurs déclarations, sauf dans les cas où la police ouvre une enquête.

¹¹⁴ <https://plateforme-traite.ch/actualites/statistiques-sur-les-victimes-de-la-traite-2022/>

¹¹⁵ [Rapport sur la traite des êtres humains: le SEM met en œuvre les recommandations \(admin.ch\)](#)

¹¹⁶ D'après les données disponibles, le nombre de demandes d'asile en 2023 (30 223) était en augmentation de 23 % par rapport à l'année précédente.

189. **Tout en saluant l'augmentation du nombre de tables rondes cantonales sur la traite, l'adoption d'indicateurs actualisés et les améliorations dans l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile, le GRETA considère que les autorités suisses devraient prendre des mesures supplémentaires pour que toutes les victimes de la traite soient dûment identifiées comme telles et puissent bénéficier des mesures d'assistance et de protection prévues par la Convention. Les autorités devraient notamment :**

- **veiller à ce que soit mise en place sans délai dans tous les cantons une procédure harmonisée d'identification des victimes, qui définisse les rôles et les responsabilités de tous les acteurs, et qui fasse intervenir des ONG spécialisées ;**
- **associer les organisations spécialisées à la procédure d'identification des victimes de la traite dans le cadre de la procédure d'asile et permettre aux victimes présumées de connaître les suites données à leurs déclarations ;**
- **finaliser et mettre en œuvre, sans plus tarder, le concept de formation nationale pour pouvoir mettre en œuvre régulièrement une formation obligatoire de tous les acteurs qui sont susceptibles d'entrer en contact avec des victimes de la traite ;**
- **permettre aux ONG spécialisées ayant l'expérience de l'identification des victimes de la traite d'avoir un accès régulier aux installations destinées aux demandeurs d'asile, aux bénéficiaires d'une protection internationale, aux centres de rétention pour migrants et aux prisons.**

4. Assistance aux victimes

190. Dans son deuxième rapport, le GRETA exhortait les autorités suisses à s'assurer que toute victime sous juridiction suisse, y compris les demandeurs d'asile et les personnes exploitées à l'étranger mais identifiées en Suisse, bénéficie de mesures d'assistance conformément à l'article 12, paragraphe 1, de la Convention. En outre, le GRETA considérait que les autorités suisses devraient poursuivre leurs efforts pour faire en sorte qu'il y ait un nombre de places suffisant, offrant des conditions adéquates et adaptées aux besoins des victimes de la traite, dans tous les cantons, et qu'un soutien financier adéquat soit apporté aux ONG qui assistent les victimes de la traite.

191. La base juridique de l'aide aux victimes d'infractions, y compris les victimes de la traite, est contenue dans la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI). En vertu de l'article 2 de la LAVI, l'aide aux victimes comprend les conseils et l'aide immédiate, l'aide à plus long terme fournie par les centres de consultation, et la contribution aux frais pour l'aide à plus long terme fournie par un tiers. L'assistance aux victimes de la traite relève de la compétence des cantons. En vertu de l'article 26 de la LAVI, le canton compétent est le canton sur le territoire duquel l'infraction a été commise. Si l'infraction a été commise en différents lieux, l'autorité compétente est celle du canton dans lequel la première enquête pénale a été ouverte ; le canton responsable est le canton de domicile de la victime, si aucune enquête pénale n'a été ouverte ; et si la victime n'a pas de domicile en Suisse, le canton responsable est celui dans lequel la première demande d'indemnisation ou de réparation a été introduite. En avril 2023, la CDAS a publié des recommandations sur la manière de déterminer quel canton est compétent et devrait couvrir les coûts de l'assistance¹¹⁷, mais le GRETA a été informé que cette détermination peut prendre du temps, ce qui peut entraîner des répercussions sur l'aide aux victimes.

192. Pour qu'une victime de la traite puisse bénéficier des prestations d'aide prévues par la LAVI, il faut que l'infraction ait eu lieu en Suisse, ou que la victime ait été domiciliée en Suisse au moment des faits et au moment où elle a introduit sa demande (article 17 de la LAVI). Par conséquent, les victimes qui ont été soumises à la traite à l'étranger, dont bon nombre sont identifiées au cours de la procédure d'asile,

¹¹⁷ Conférence Suisse des offices de liaison de la loi sur l'aide aux victimes d'infractions (CSOL-LAVI), Recommandation technique concernant le libre choix du centre de consultation pour l'aide aux victimes et les responsabilités en matière de prestations financières.

n'ont pas le droit de bénéficier de l'aide prévue par la LAVI. En 2021, un groupe de travail interdisciplinaire qui comprenait la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), a présenté une proposition de création d'un bureau de gestion des dossiers dirigé par le gouvernement fédéral et les cantons, qui serait chargé de faciliter l'accès à une aide pour les victimes qui ont été soumises à la traite à l'étranger mais qui sont identifiées en Suisse. Cette proposition s'inscrit dans le cadre du Plan d'action national pour 2023-2027 (action 5.2.2). Selon les autorités, il a été décidé de ne pas donner suite à la proposition tant que le Parlement ne s'est pas prononcé sur l'initiative législative décrite ci-dessous. Le GRETA a été informé que la CDAS, en coopération avec les cantons, travaille à la mise en place d'un numéro de téléphone central pour les victimes d'infractions, qui faciliterait l'accès des victimes à une assistance dans les cantons et qui devrait être mis en service en 2025.

193. À la mi-2022, une initiative législative a été présentée au Parlement dans le but de créer un fondement juridique pour l'assistance aux victimes qui ont été soumises à la traite à l'étranger. Concrètement, la proposition concernait l'extension de l'application de l'article 17 de la LAVI aux personnes qui ont été victimes d'infractions pénales à l'étranger dans les cas où l'infraction peut être poursuivie et sanctionnée en Suisse ou dans les cas d'infractions graves qui ne peuvent pas être poursuivies en Suisse, mais pour lesquelles il ne serait pas raisonnable d'attendre de la victime qu'elle retourne dans le pays où l'infraction a eu lieu pour recevoir une aide. La Commission des affaires juridiques du Conseil des États, qui est l'une des deux chambres du Parlement suisse, a rejeté la proposition le 15 août 2023¹¹⁸. La proposition a été transmise à la Commission des affaires juridiques du Conseil national (l'autre chambre du Parlement), qui devrait décider, au cours du deuxième trimestre 2024, si elle soumet l'initiative à sa chambre. Dans la négative, l'initiative sera liquidée.

194. Des avancées considérables ont été réalisées dans plusieurs cantons dans lesquels le GRETA s'est rendu, comme l'adoption d'une loi sur la lutte contre la traite et de l'arrêté du 6 décembre 2022 du Département de la cohésion sociale sur le financement de l'aide aux victimes de la traite à Genève ainsi que la publication d'un arrêté sur le financement de l'aide aux victimes de la traite exploitées à l'étranger dans les cantons d'Argovie et du Valais.

195. Chaque canton a l'obligation d'établir un centre de consultation fournissant des services adaptés aux besoins des différentes catégories de victimes (article 9 de la LAVI). L'aide aux victimes est accordée sur la base de la décision du centre de consultation du canton concerné et peut être confiée à une organisation tierce. Dans de nombreux cantons, les autorités cantonales chargées de l'aide aux victimes ont conclu des accords de prestations ou de collaboration avec des ONG spécialisées. Le type et l'étendue des services couverts par les accords diffèrent d'un canton à l'autre. En Suisse alémanique, l'ONG FIZ a conclu des accords avec neuf cantons, à savoir les cantons d'Argovie, de Bâle-Campagne, de Berne, des Grisons (depuis la mi-2023), de Lucerne, de Schaffhouse, de Schwytz, de Thurgovie et de Zurich. La majorité des accords prévoient le financement de l'assistance au titre de la LAVI pendant six mois, après quoi les services d'aide sociale prennent le relais. L'ONG FIZ reçoit également des signalements de cantons avec lesquels elle n'a pas conclu d'accords, à savoir les cantons de Saint-Gall, de Glaris, de Bâle-Ville, de Soleure, d'Obwald et Nidwald et de Zoug. L'ONG Trafficking.eu a conclu des accords avec les cantons de Bâle-Ville, de Berne, de Fribourg et de Soleure pour héberger des victimes dans son centre de Berne¹¹⁹. En Suisse latine, des services spécialisés pour les victimes de la traite sont fournis par l'ONG Astrée dans le canton de Vaud et par les ONG Centre Social Protestant (CSP) et Au Cœur des Grottes dans le canton de Genève. Dans le canton de Neuchâtel, depuis 2021, l'aide aux victimes de la traite est assurée par la Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale (FAS), un service de consultation cantonal. Dans le canton du Valais, le Conseil d'État a décidé en mai 2023 de créer une organisation spécialisée financée par le budget cantonal¹²⁰.

¹¹⁸ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-rk-s-2023-08-16.aspx>. La Commission a également rejeté la proposition d'étendre le droit à une indemnisation au titre de la LAVI aux victimes d'infractions commises à l'étranger.

¹¹⁹ Le GRETA a été informé que le canton de Bâle-Ville finance l'ONG à hauteur de 15 000 francs suisses environ, tandis que le canton de Soleure ne prend en charge aucune dépense. L'ONG reçoit également environ 60 000 francs suisses de Fedpol, ce qui représente approximativement 10 % de son budget.

¹²⁰ Canton du Valais, Décision du Conseil d'État du 22 mars 2023. Voir également <https://www.letemps.ch/suisse/valais/le-valais-veut-lutter-contre-la-traite-d-etres-humains>.

196. Dans les cantons qui n'ont pas d'organisations spécialisées ainsi que dans certains cantons qui en sont dotés (par exemple le Tessin), l'aide aux victimes est avant tout assurée par les centres cantonaux de consultation. Les interlocuteurs du GRETA ont noté qu'en raison du manque d'implication des organisations spécialisées, les victimes peuvent ne pas bénéficier d'un soutien spécialisé et peuvent être placées dans des logements qui ne sont pas adaptés à leurs besoins (par exemple un hôtel ou un appartement)¹²¹. Le plan d'action national prévoit une formation d'une journée en 2024 à l'intention des autorités compétentes, y compris les responsables des centres cantonaux, sur la fourniture d'une assistance aux victimes de la traite au titre de la loi sur l'aide aux victimes.

197. Selon les informations fournies par les autorités, 193 victimes ont bénéficié d'une aide en 2019, 254 en 2020, 271 en 2021 et 264 en 2022. L'assistance comprenait un hébergement d'urgence, les honoraires d'avocat, les frais de traduction, les services médicaux, les frais de transport et d'autres services.

198. L'assistance est financée au titre de la LAVI et par les services d'aide sociale, en fonction des règles définies par chaque canton. Toutefois, les ONG spécialisées, à l'exception de l'ONG Astrée qui est financée entièrement par le canton de Vaud¹²², dépendent également d'autres sources de financement, y compris de donateurs privés. Les ONG rencontrées par le GRETA ont souligné que le financement est insuffisant et en particulier que le financement fédéral reste limité, malgré l'augmentation de ce financement en 2023 (voir paragraphe 29), et se limite à la détection des victimes, à la sensibilisation et à la formation.

199. Les normes d'assistance sont régies par la LAVI et des directives cantonales. Selon l'article 14 de la LAVI, les prestations comprennent l'assistance médicale, psychologique, sociale, matérielle et juridique appropriée. Les contrats conclus avec les ONG veillent à ce que ces normes soient respectées lors de la prestation des services. L'aide médicale et psychologique nécessaire de tiers est fournie par les ONG et financée en principe par les caisses d'assurance maladie et subsidiairement par les autorités cantonales d'aide aux victimes. Toutefois, le GRETA note qu'il n'existe pas de normes nationales uniformes concernant une assistance spécialisée pour les victimes de la traite et qu'il existe des différences importantes entre cantons en ce qui concerne la durée de l'assistance des victimes. Selon les recommandations de la Conférence suisse des offices de liaison LAVI¹²³ (CSOL-LAVI) du 1^{er} janvier 2020, une assistance immédiate, qui est censée tenir compte des besoins les plus urgents de la victime (hébergement, assistance juridique et frais médicaux, y compris une aide psychologique), est fournie pendant une durée minimale de 35 jours, sous réserve des limitations ou des extensions imposées par les cantons. À titre d'exemple, une assistance immédiate est apportée pendant 21 jours dans le canton du Tessin, tandis qu'elle peut durer jusqu'à 6 mois dans le canton de Zurich¹²⁴. Une aide de longue durée peut être apportée jusqu'à ce que l'état de santé de la victime soit stable et que les autres conséquences de l'infraction soient supprimées ou réparées. Lorsque le financement de l'assistance au titre de la LAVI prend fin, c'est généralement le système cantonal ou municipal d'aide sociale qui continue de financer l'assistance. Comme indiqué dans le deuxième rapport du GRETA¹²⁵, en 2018 la CSOL-LAVI et la CDAS ont publié un document sur la question de la délimitation et des recouvrements entre l'aide sociale et l'aide aux victimes¹²⁶.

¹²¹ Voir Angela Oriti, État des lieux des services de protection pour les victimes de traite en Suisse latine et collaborations possibles, janvier 2023, p. 31.

¹²² Le budget de l'ONG Astrée, fixé par le canton de Vaud, s'élève à 1,5 million de francs suisses, auquel s'ajoute la contribution de fedpol à hauteur de 65 000 francs suisses.

¹²³ Conférence suisse des offices de liaison de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions.

¹²⁴ Angela Oriti, État des lieux des services de protection pour les victimes de traite en Suisse latine et collaborations possibles, janvier 2023, p. 11, note de bas de page 20.

¹²⁵ Deuxième rapport d'évaluation du GRETA sur la Suisse, paragraphe 145.

¹²⁶ http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Opferhilfe/2018.09.18_Grundlagenpapier_SVK-OHG_SKOS_Opferhilfe_und_Sozialhilfe.pdf

200. En septembre 2022, le rapport intitulé « La lutte contre la traite des êtres humains dans le contexte cantonal »¹²⁷ a été publié. Il a été élaboré par une équipe de chercheurs de l'Université de Neuchâtel pour le compte de fedpol, et reposait sur des entretiens avec des acteurs de différents cantons et sur une enquête qui a été envoyée aux chefs des tables rondes cantonales ou à d'autres autorités cantonales, ainsi que sur des informations provenant de procureurs spécialisés, de la police et d'ONG. Une autre étude intitulée « État des lieux des services de protection pour les victimes de traite en Suisse latine » a été publiée en janvier 2023¹²⁸. Elle a été réalisée à la demande du canton de Vaud par l'ONG Astrée. Parmi les conclusions de cette étude, il a été relevé que dans les cantons de Genève, de Berne et de Vaud, le nombre limité de victimes hébergées et ayant reçu des permis de séjour, par rapport au nombre de victimes détectées, laissait entendre qu'il fallait davantage de possibilités d'hébergement, de suivi et de sensibilisation des autorités compétentes. L'étude relevait également qu'il existait un conflit entre les politiques cantonales en matière de protection des victimes et les politiques fédérales dans le domaine de la gestion des migrations. Les victimes n'ont aucune certitude de se voir délivrer un permis de séjour de longue durée, même si elles collaborent avec les autorités.

201. En Suisse alémanique, les ONG FIZ (Zurich) et Trafficking.eu (Berne) proposent des hébergements spécialisés pour les victimes de la traite, tandis que l'ONG Astrée gère un foyer pour victimes de la traite dans le canton de Vaud. L'ONG FIZ gère des foyers pour victimes de la traite (maisons et appartements) sur sept sites ; ils peuvent accueillir jusqu'à 22 femmes et hommes victimes de la traite, dans des lieux distincts. À Genève, l'ONG Au Cœur des Grottes gère un foyer pour femmes victimes de violence, y compris des victimes de la traite. Dans les autres cantons latins, les victimes de sexe féminin sont hébergées principalement dans des centres pour victimes de violence domestique. Si les foyers dirigés par les ONG FIZ et Trafficking.eu acceptent les victimes de sexe masculin, il existe une pénurie d'hébergements spécialisés pour les hommes victimes de la traite et ils sont souvent hébergés dans des centres d'accueil pour adultes en difficulté ou dans des logements indépendants (hôtels ou appartements). Dans de nombreux cantons (par exemple Neuchâtel, Fribourg, Tessin), il n'existe toujours pas d'hébergements spécialisés pour les victimes de la traite. Les victimes sont hébergées dans un hôtel pendant un mois, payé au titre de la LAVI, mais ensuite il est difficile de savoir qui doit payer pour l'hébergement. Les victimes partent souvent et ne coopèrent pas dans le cadre de la procédure pénale.

202. Le GRETA s'est rendu dans le centre pour femmes victimes de la traite dans le canton de Zurich, dirigé par l'ONG FIZ. Le centre se situe dans une maison et il peut accueillir jusqu'à cinq victimes, dont des personnes transgenres. En plus de quatre chambres, dont une dispose de deux lits séparés par une armoire pour respecter l'intimité des personnes, le foyer dispose d'une cuisine et d'une salle à manger, d'un bureau pour le personnel, ainsi que d'un jardin. Un lit supplémentaire, placé dans une alcôve généralement utilisée pour l'artisanat, peut être utilisé en cas d'urgence pendant le week-end. Si besoin, un membre du personnel peut être présent en permanence. Les résidents préparent leurs propres repas dans la cuisine. Le foyer a accueilli 34 personnes en 2023. La durée de leur séjour oscillait entre plusieurs jours et plusieurs mois.

203. Le GRETA s'est également rendu dans le foyer Fortis dirigé par l'ONG Trafficking.eu et situé dans le canton de Berne. Le foyer, qui se situe dans une maison d'une zone résidentielle, héberge des hommes et des femmes et dispose d'une capacité maximale de huit places réparties dans quatre chambres. Au moment de la visite du GRETA, le foyer était complet : il hébergeait cinq hommes, victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail dans des restaurants ethniques, et trois femmes victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle. Le GRETA a été informé que le coût des séjours de longue durée est pris en charge par les services sociaux cantonaux. L'ONG emploie sept personnes à temps complet, dont certaines ont une formation dans le domaine social ou médical, et quatre autres personnes qui peuvent assurer les gardes de nuit et aider les victimes ayant des besoins particuliers, par exemple en les accompagnant aux visites chez le médecin. Si le foyer répond à tous les besoins des victimes, le GRETA

¹²⁷ La lutte contre la traite des êtres humains dans le contexte cantonal, disponible à l'adresse suivante :

<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-90365.html>

¹²⁸ <https://www.astree.ch/wp-content/uploads/2023/08/Etudes-AO-Titre-index.pdf>

note que le fait que les hommes et les femmes soient hébergés à proximité les uns des autres peut ne pas convenir à certaines victimes, en particulier celles qui ont été exposées à une exploitation sexuelle. Par ailleurs, le GRETA a observé que les informations sur le tableau d'affichage étaient uniquement en allemand et qu'il n'y avait aucune information sur les droits des victimes de la traite.

204. En outre, le GRETA s'est rendu dans le foyer qui héberge des femmes victimes de violence et leurs enfants, dirigé par l'ONG Au Cœur des Grottes¹²⁹ à Genève. Le foyer a récemment déménagé dans un immeuble de huit étages (un ancien hôtel) près de la gare de Genève, qui était en train d'être rénové et réaménagé lors de la visite. En 2023, 10 victimes de la traite y ont été hébergées (dont un enfant) ; si certaines d'entre elles sont parties rapidement, d'autres sont restées plusieurs années. Certaines victimes sont envoyées par des ONG d'autres cantons francophones, comme l'ONG Astrée. Les 39 membres du personnel se relaient pour assurer une présence 7 jours sur 7, 24 heures sur 24 ; le personnel comprend trois psychologues, deux travailleurs sociaux et des éducateurs. L'ONG est financée en partie par les autorités cantonales et s'appuie aussi sur un réseau local et national de partenaires et de donateurs pour fournir un hébergement et tout un ensemble d'activités de soutien, dont des cours de français et de yoga et une formation professionnelle en vue de la réinsertion des victimes dans la vie active. Un contrat avec le canton de Genève devrait être conclu en 2024, garantissant un financement pour quatre ans.

205. Comme indiqué au paragraphe 14, le nombre de victimes identifiées au cours de la procédure d'asile a augmenté. Si les victimes identifiées se voient accorder un délai de rétablissement et de réflexion de 30 jours, leur accès à une assistance spécialisée est extrêmement limité. Le GRETA a été informé que les victimes qui ont été soumises à la traite en Suisse peuvent être orientées vers un centre de consultation LAVI pour victimes d'infractions ou une ONG spécialisée. En revanche, les personnes qui ont été soumises à la traite à l'étranger, c'est-à-dire la majorité des cas identifiés parmi les demandeurs d'asile, n'ont pas droit à une assistance au titre de la LAVI, comme expliqué ci-dessus, et continuent d'être hébergées dans des centres pour demandeurs d'asile. Conformément à la procédure d'asile accélérée, elles passent les 140 premiers jours dans un centre d'asile fédéral, après quoi elles sont transférées dans un centre de migrations cantonal, à condition que leur cas n'ait pas été réglé.

206. Le GRETA s'est rendu dans le centre fédéral pour demandeurs d'asile d'Altstätten (canton de Saint-Gall), dans lequel la prise en charge des demandeurs d'asile est confiée à une société privée sous contrat avec le SEM. Le personnel, qui comprend des personnes qui parlent des langues couramment parlées par les demandeurs d'asile, est présent dans le centre 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, et aurait été sensibilisé à la reconnaissance des signes de la traite. L'éducation est obligatoire pour les enfants de moins de 18 ans et ils assistent régulièrement à des cours dans les écoles locales. Le GRETA a été informé de l'existence d'un programme hebdomadaire qui comprend des activités récréatives. Des agents de sécurité sont présents dans le centre en raison de conflits ayant opposé des demandeurs d'asile.

207. Le GRETA souligne que l'hébergement des demandeurs d'asile ne convient pas aux victimes de la traite, qui ont besoin d'une assistance et d'une protection spécialisées adaptées à leurs besoins particuliers. **Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités suisses à s'assurer que toute victime sous juridiction suisse, y compris les demandeurs d'asile et les personnes exploitées à l'étranger mais identifiées en Suisse, bénéficie de mesures d'assistance conformément à l'article 12, paragraphe 1, de la Convention. Les victimes qui sont identifiées dans les centres d'accueil et au cours de la procédure d'asile devraient être systématiquement orientées vers des organisations spécialisées et transférées dans une structure d'hébergement adaptée à leurs besoins.**

208. Le GRETA se félicite des réseaux de coopération mis en place dans les cantons et de l'implication des ONG spécialisées. Toutefois, les ressources allouées aux mesures anti-traite varient d'un canton à l'autre et le financement fédéral n'est pas suffisant. Il n'existe pas de normes nationales uniformes sur l'assistance/l'hébergement spécialisé des victimes de la traite. En outre, le GRETA note que le cadre de la

¹²⁹ <https://coeur.ch/>

LAVI ne permet pas de garantir une assistance conforme à la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite. À titre d'exemple, en vertu de la LAVI, l'hébergement, qui pourrait se trouver dans un hôtel, est de courte durée, et n'est pas nécessairement spécialisé. Les victimes qui ne sont pas accompagnées par des ONG spécialisées partent souvent et ne coopèrent pas dans le cadre de la procédure pénale. Si dans certains cantons des solutions ont été trouvées pour l'assistance des victimes de la traite qui ont été exploitées à l'étranger, il convient de trouver une solution générale, si nécessaire par une modification de la LAVI.

209. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient prendre des mesures supplémentaires pour remplir leurs obligations au titre de l'article 12 de la Convention. Elles devraient notamment :

- **veiller à ce que toutes les victimes de la traite en Suisse puissent bénéficier d'un soutien et d'une assistance adéquats, en fonction de leurs besoins individuels, aussi longtemps que nécessaire, quel que soit le canton dans lequel elles sont identifiées ;**
- **fixer des normes nationales uniformes concernant l'assistance et l'hébergement spécialisés destinés aux victimes de la traite ;**
- **veiller à ce qu'une assistance spécialisée soit disponible pour toutes les victimes de la traite, y compris les hommes ;**
- **assurer un financement suffisant aux organisations spécialisées qui fournissent une assistance aux victimes de la traite ;**
- **dispenser une formation systématique et continue sur la traite aux représentants des centres cantonaux de consultation pour les victimes à travers le pays.**

5. Prévention de la traite des enfants, identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces enfants

210. Dans son deuxième rapport, le GRETA exhortait les autorités suisses à améliorer l'identification des enfants victimes de la traite et l'assistance à ces enfants, en veillant à ce qu'une procédure d'identification formelle soit mise en place dans tous les cantons, et en dispensant une formation et des conseils à tous les acteurs concernés.

211. Les services de protection de l'enfance sont membres des tables rondes sur la traite. Toutefois, la Suisse n'a toujours pas de procédure d'identification spécifique pour les enfants ni de structure d'hébergement spécialisée pour les enfants victimes de la traite âgés de moins de 16 ans (ceux qui ont plus de 16 ans peuvent être hébergés avec les femmes victimes de la traite). Le nombre d'enfants victimes de la traite identifiés, selon les statistiques de la police, reste faible : 15 au cours de la période 2019-2021 (voir paragraphe 13). En ce qui concerne les enfants présumés victimes identifiés par le SEM dans le cadre de la procédure d'asile, ils étaient au nombre de 31 (18 garçons et 13 filles) au cours de la période 2019-2022 (voir paragraphe 14). Il est difficile de savoir si ces chiffres se recoupent partiellement.

212. Le 16 décembre 2022, le fedpol a publié l'étude intitulée « Exploitation des mineurs dans le contexte de la traite des êtres humains en Suisse »¹³⁰, qu'il avait demandé au Centre suisse de compétence pour les droits humains de réaliser. Les conclusions de l'étude ont été intégrées dans le troisième PAN qui a notamment pour objectif stratégique d'identifier et d'assister les enfants victimes de la traite, en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. Il est prévu que les plateformes de coopération cantonales mènent des actions de sensibilisation sur la traite et dispensent une formation, sur la base du manuel en ligne intitulé « La traite d'enfants » publié par Protection de l'enfance Suisse (action 6.1.3). En outre, il

130

[Exploitation des mineurs dans le contexte de la traite des êtres humains en Suisse \(admin.ch\)](#)

est prévu de dispenser une formation spécialisée aux policiers et aux procureurs sur la prise en charge des enfants et les enquêtes numériques (action 2.2.1). Dans ce contexte, le GRETA a été informé que l'ONG Astrée a mis en place un projet pilote pour former tous les éducateurs de tous les foyers de la Direction de la Jeunesse dans le canton de Vaud. Le PAN envisage aussi de sensibiliser les mineurs en âge scolaire aux dangers de l'exploitation sexuelle et de la traite des êtres humains (objectif 6.2). À cet égard, de nombreux interlocuteurs du GRETA ont souligné la nécessité d'intensifier les efforts de prévention.

213. Selon l'étude, il n'existe que quelques cas connus d'enfants qui correspondent à la définition juridique de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail. Cependant, de nombreux enfants se trouvent dans des situations difficiles et parfois abusives. Toutefois, un grand nombre de ces cas n'atteignent pas le niveau nécessaire aux fins de l'application du droit pénal, faute de preuve ou parfois en raison d'un vide juridique ou d'une zone grise. Les foyers privés, les exploitations agricoles et les entreprises familiales sont exclus du droit du travail suisse, ce qui signifie qu'il n'existe pas de critères juridiques clairement définis pour évaluer l'emploi de mineurs dans ce domaine. C'est dans le domaine de l'exploitation sexuelle que l'étude identifie le plus grand nombre de cas concrets, dans la prostitution, la pornographie ou en lien avec des infractions sexuelles sur internet. La sensibilisation dans ce domaine est considérée comme relativement bonne. Toutefois, il n'est pas toujours possible d'établir une distinction claire entre les cas de traite aux fins d'exploitation sexuelle et d'autres phénomènes ou éléments constitutifs d'une infraction, comme l'exploitation des enfants aux fins de la prostitution, la pornographie impliquant des actes sexuels avec des enfants ou la contrainte sexuelle. Internet joue un rôle central dans l'exploitation sexuelle. Les méthodes les plus couramment utilisées pour attirer les mineurs sont la tromperie ou les fausses promesses, la sollicitation par les menaces, le chantage et/ou la violence, et la méthode du « loverboy ». Dans le questionnaire en ligne, les forces de l'ordre ont estimé que l'exploitation était plus fréquente dans la mendicité, les cambriolages et les vols que dans d'autres formes d'exploitation, même si les chiffres concernant des cas connus ne sont pas nécessairement plus élevés. Dans ce domaine, il est particulièrement difficile d'identifier les victimes. La situation initiale est complexe et les victimes présumées sont souvent perçues uniquement comme des auteurs d'infractions. Pour éviter d'ériger la pauvreté en infraction pénale, l'étude souligne qu'il est également important de toujours tenir compte des inégalités structurelles et des conditions économiques.

214. Les ONG ont fait part de leur préoccupation concernant l'incapacité à identifier correctement les enfants victimes de la traite et à les orienter vers des services d'assistance. Il a été fait référence au cas d'une jeune fille de 16 ans exploitée aux fins de prostitution et détenue dans l'attente de son expulsion. L'autorité cantonale chargée de la protection des enfants et des adultes (KESB) n'a pas désigné de tuteur légal pendant plusieurs mois. Une procédure pénale a été ouverte seulement après qu'une ONG a réussi à contacter son tuteur dans son pays d'origine et a confirmé son identité et son âge.

215. En outre, il y a eu une augmentation du nombre de cas de filles recrutées par la méthode du « loverboy ». Deux affaires ont été jugées en 2022 et les auteurs auraient été condamnés à 10 ans de prison. Un documentaire sur une des victimes a été diffusé en vue de sensibiliser le grand public aux risques du recrutement par la méthode du « loverboy ».

216. Les enfants non accompagnés sont placés pendant un maximum de 140 jours dans les centres d'asile fédéraux, où ils sont hébergés séparément des adultes et en fonction de leur genre, sont surveillés par du personnel spécialement formé, se voient désigner un représentant légal, un tuteur et un pédagogue social comme point de contact, reçoivent une éducation et s'adonnent à d'autres activités appropriées. Ils sont ensuite transférés dans un centre d'asile cantonal. Au cours de la première moitié de 2023, les enfants non accompagnés sont restés dans les centres fédéraux pendant 108 jours en moyenne avant d'être assignés à un canton. Les autorités suisses ont mentionné les recommandations adoptées par l'assemblée plénière de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales en mai 2016 sur l'hébergement, la prise en charge et la représentation légale des enfants non accompagnés dans le secteur de l'asile, qui seraient suivies par la majorité des cantons. Selon ces recommandations, il convient d'accorder une attention particulière aux besoins spécifiques des enfants non accompagnés qui peuvent avoir été victimes de la traite, d'autres formes d'exploitation et de la criminalité organisée. Si un enfant

disparaît, il convient d'enquêter sur la disparition. En outre, le SEM a publié un manuel sur la prise en charge des enfants non accompagnés. Toutefois, le GRETA a été informé de cas d'enfants victimes de la traite dont la disparition des centres d'asile fédéraux n'a pas fait l'objet d'enquêtes de la part des autorités, expliquant qu'ils étaient partis de leur plein gré. Le GRETA s'inquiète du fait que certains de ces enfants ont pu être approchés par leurs trafiquants et exposés à une nouvelle exploitation.

217. Le GRETA s'est rendu dans le centre cantonal pour enfants non accompagnés et demandeurs d'asile de Trimmis (canton des Grisons). Deux étages sont réservés aux familles et un étage aux enfants non accompagnés, et il y a 29 chambres au total. Le centre peut accueillir jusqu'à 120 personnes. Au moment de la visite du GRETA, 80 personnes y étaient hébergées, dont une trentaine d'enfants non accompagnés. Les enfants âgés de moins de 16 ans reçoivent une éducation dans le centre, tandis que les enfants plus âgés suivent un enseignement à l'extérieur. Aucune victime identifiée de la traite n'a été hébergée dans le centre.

218. Selon les données fournies par les autorités suisses, le nombre d'enfants non accompagnés qui ont disparu s'élevait à 90 en 2019, à 157 en 2020, à 218 en 2021, à 286 en 2022, et à 195 jusqu'en août 2023. Les autorités suisses ont expliqué cette hausse par l'augmentation globale du nombre d'enfants non accompagnés demandant l'asile en Suisse.

219. **Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités suisses à améliorer l'identification des enfants victimes de la traite et l'assistance à ces enfants. Il les exhorte notamment à :**

- **veiller à ce que soit mise en place dans tous les cantons une procédure formalisée d'identification des enfants victimes de la traite, qui tienne compte de la situation et des besoins particuliers des enfants victimes de la traite, à laquelle soient associés des spécialistes de l'enfance, et qui fasse de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale dans toutes les procédures concernant des enfants victimes de la traite et des enfants en danger ;**
- **veiller à ce que les acteurs compétents adoptent une approche proactive et renforcent leur travail de terrain pour identifier les enfants victimes de la traite, en accordant une attention particulière aux enfants étrangers séparés ou non accompagnés ;**
- **faire en sorte que, dans tout le pays, les enfants victimes de la traite bénéficient des mesures d'assistance prévues par la Convention, y compris un hébergement adapté et un accès effectif à une aide juridictionnelle gratuite et à un soutien psychologique, qu'ils soient demandeurs d'asile ou non ;**
- **renforcer les capacités des acteurs concernés (police, ONG, services de protection de l'enfance, travailleurs sociaux) et leur adresser des recommandations pour l'identification des enfants victimes de la traite soumis à différentes formes d'exploitation, y compris l'exploitation de la mendicité ou d'activités criminelles ;**
- **prendre des mesures pour s'attaquer efficacement au problème des enfants susceptibles d'être victimes de la traite qui disparaissent des centres d'hébergement, en leur assurant un hébergement sécurisé et des services adaptés, et un nombre suffisant de surveillants dûment formés.**

6. Délai de rétablissement et de réflexion

220. Comme indiqué dans le deuxième rapport du GRETA¹³¹, selon l'article 35 de l'ordonnance du Conseil fédéral relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA ; RS 142.201), s'il y a lieu de croire qu'un migrant en situation irrégulière est une victime ou un témoin de la traite des êtres humains, les services cantonaux des migrations doivent lui accorder un délai de rétablissement et de réflexion d'au moins 30 jours pour lui permettre de se rétablir et de prendre une décision quant à sa coopération avec les autorités. Selon la procédure « Competo », mise en place par le SEM et l'Association des services cantonaux de migration en 2016 et intégrée dans les directives rattachées à la loi fédérale sur les étrangers¹³², une demande de délai de rétablissement et de réflexion peut être déposée par la victime elle-même ou par un service ou une organisation en contact avec la victime et elle doit être approuvée par écrit par le service cantonal des migrations compétent.

221. Le GRETA a appris que l'octroi du délai de rétablissement et de réflexion à des victimes de la traite par les services cantonaux ne pose pas de problème dans la pratique. Toutefois, la durée du délai de rétablissement et de réflexion varie à l'intérieur du pays. À titre d'exemple, alors que les cantons de Genève et de Vaud octroient systématiquement un délai de rétablissement et de réflexion de 90 jours aux victimes de la traite, le GRETA a été informé que le délai de rétablissement et de réflexion octroyé par les autorités à Zurich est de 30 jours. La durée de cette période est évaluée au cas par cas dans le canton de Berne. En mars 2023, le canton du Valais a décidé de prolonger la durée du délai de rétablissement et de réflexion, le faisant passer de 30 à 90 jours¹³³.

222. Dans son deuxième rapport¹³⁴, le GRETA se déclarait préoccupé par le fait qu'il pouvait être mis fin prématurément à un délai de rétablissement et de réflexion si la victime présumée de la traite a déclaré ne pas vouloir coopérer avec les autorités [article 35, paragraphe 3, point a) de l'OASA]. Selon les ONG rencontrées par le GRETA, ce problème persiste, et certaines victimes peuvent avoir le sentiment de subir la pression des autorités pour décider de témoigner avant même l'expiration du délai de rétablissement et de réflexion. Le GRETA rappelle que les victimes de la traite doivent bénéficier de toute la durée du délai de rétablissement et de réflexion non seulement pour décider ou non de coopérer avec les autorités, mais également pour avoir suffisamment de temps pour se rétablir.

223. Le GRETA a été informé que, contrairement à sa pratique antérieure¹³⁵, depuis le 1^{er} janvier 2020, le SEM octroie un délai de rétablissement et de réflexion de 30 jours aux victimes de la traite qui ont été identifiées au cours de la procédure d'asile. Cette modification tient compte des recommandations du groupe de travail sur l'asile et la traite des êtres humains présentées dans son rapport sur les victimes potentielles de la traite dans le cadre de la procédure d'asile qui a été publié en mai 2021, à savoir qu'un délai de rétablissement et de réflexion doit être immédiatement accordé à toutes les victimes dans le cadre de la procédure d'asile (y compris la procédure Dublin), quel que soit le stade de la procédure. Le groupe de travail a également recommandé que la durée du délai de rétablissement et de réflexion accordé aux victimes dans le cadre de la procédure d'asile soit fixée à 90 jours¹³⁶. Toutefois, le SEM a estimé qu'une augmentation systématique de la durée du délai de rétablissement et de réflexion serait incompatible avec les délais associés à la procédure d'asile accélérée et à la procédure Dublin. Le SEM a préféré maintenir que le délai de rétablissement et de réflexion peut être prolongé au cas par cas en tant que de besoin¹³⁷.

¹³¹ Deuxième rapport d'évaluation du GRETA sur la Suisse, paragraphes 177 et 178.

¹³² <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/auslaenderbereich.html>.

¹³³ Décision du Conseil d'État du canton du Valais datée du 22 mars 2023.

¹³⁴ Deuxième rapport d'évaluation du GRETA sur la Suisse, paragraphe 182.

¹³⁵ Voir paragraphe 185 du deuxième rapport d'évaluation du GRETA sur la Suisse.

¹³⁶ Groupe de travail « Asile et traite des êtres humains », rapport sur les victimes potentielles de traite des êtres humains dans le cadre de la procédure d'asile (mai 2021), Recommandation 3.6.1.5. Voir [Rapports \(admin.ch\)](#)

¹³⁷ Groupe de travail « Asile et traite des êtres humains », rapport sur les victimes potentielles de traite des êtres humains dans le cadre de la procédure d'asile (mai 2021), 3.6.2. Voir aussi les conclusions du SEM publiées en réponse au rapport du Groupe de travail, section IV « Recommandations qui ne seront pas mises en œuvre par le SEM », disponibles à l'adresse suivante : [ber-menschenhandel-202105-mgmt-respense-f.pdf](#).

224. Pendant le délai de rétablissement et de réflexion, aucune audition sur les motifs d'octroi de l'asile ne peut avoir lieu et le SEM suspend tous les actes de procédure nécessitant la participation de la victime, conformément à la recommandation du groupe de travail. En outre, le transfert de la victime vers un autre pays dans le cadre de la procédure Dublin peut être reporté, dans le respect des délais prévus par le règlement Dublin, si la victime a été exploitée en Suisse et a déposé une plainte (voir également paragraphe 243). Néanmoins, le GRETA note que le SEM a décidé de ne pas mettre en œuvre la recommandation du Groupe de travail selon laquelle aucune requête aux fins de reprise en charge ou aux fins de prise en charge ne devrait être envoyée dans le cadre de la procédure Dublin pendant le délai de rétablissement et de réflexion.

225. Les interlocuteurs du GRETA ont noté que, si l'octroi d'un délai de rétablissement et de réflexion aux victimes identifiées au cours de la procédure d'asile représente une évolution positive, les victimes ne bénéficient toujours pas des mesures d'assistance nécessaires au cours de cette période (voir paragraphe 205).

226. Selon les informations fournies par les autorités, le nombre de délais de rétablissement et de réflexion accordés à des victimes de la traite baisse d'année en année. En effet, 52 victimes se sont vu accorder un délai de rétablissement et de réflexion en 2019, 37 en 2020, 23 en 2021 et 29 en 2022¹³⁸. Ces statistiques ne comprennent pas le nombre de délais de rétablissement et de réflexion qui ont été accordés dans le cadre de la procédure d'asile, ces informations n'étant pas disponibles. Les autorités ont indiqué que la baisse du nombre de délais de rétablissement et de réflexion accordés au cours de la période de référence pourrait s'expliquer par la pandémie de covid-19, ainsi que par le fait que les victimes demandent souvent un permis de séjour de courte durée ou pour motifs humanitaires sans demander d'abord un délai de rétablissement et de réflexion.

227. Tout en saluant le fait que le SEM accorde systématiquement un délai de rétablissement et de réflexion aux victimes de la traite identifiées dans le cadre de la procédure d'asile, le GRETA est préoccupé par la diminution du nombre de délais de rétablissement et de réflexion accordés par les services cantonaux, ainsi que par la disparité des pratiques cantonales. **Le GRETA considère que les autorités suisses devraient intensifier leurs efforts pour faire en sorte, conformément aux obligations leur incombant au titre de l'article 13 de la Convention, que toutes les victimes présumées de la traite de nationalité étrangère se voient systématiquement proposer un délai de rétablissement et de réflexion ainsi que toutes les mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention durant cette période.**

7. Permis de séjour

228. Comme indiqué dans le deuxième rapport du GRETA¹³⁹, les victimes de la traite des êtres humains qui coopèrent avec les services d'enquête se voient délivrer un permis de séjour de courte durée (permis L) par les services cantonaux des migrations compétents, conformément à l'article 30, paragraphe 1, point e), de la loi sur les étrangers (LEI) et à l'article 36, paragraphe 2, de l'ordonnance du Conseil fédéral relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA). La durée maximale du permis est d'un an, renouvelable pour la durée de la procédure judiciaire.

229. Dans un arrêt du 14 février 2019 (2C_373/2017), le Tribunal fédéral a jugé que l'article 14, paragraphe 1, de la Convention s'appliquait directement dans le droit suisse et a reconnu le droit des victimes de la traite de se voir accorder un permis de séjour de courte durée lorsque les services d'enquête considèrent que leur présence en Suisse est nécessaire aux fins des poursuites pénales. Le Tribunal fédéral

¹³⁸ Les statistiques pour 2022 comprennent des informations émanant de 23 cantons.

¹³⁹ Deuxième rapport d'évaluation du GRETA sur la Suisse, paragraphes 190 et 191.

a jugé que ce droit s'applique également aux victimes de la traite qui sont identifiées au cours de la procédure d'asile¹⁴⁰.

230. Le GRETA a été informé que, dans la pratique, les victimes se voient généralement délivrer un permis de séjour de six mois renouvelable lorsqu'elles acceptent de coopérer avec les services d'enquête, mais la pratique varie selon les cantons. Cela peut prendre plusieurs mois avant que le permis ne soit délivré, étant donné que les services cantonaux (par exemple à Zurich) doivent vérifier auprès des autorités pénales que la présence de la victime en Suisse est requise. Dans d'autres cantons, comme celui de Vaud, le dépôt d'une plainte pénale peut suffire pour la délivrance d'un permis de séjour. À Genève, il faut avoir déposé une plainte pénale pour se voir délivrer un permis et il faut l'avis du procureur pour le renouveler. La procédure pénale pouvant durer plusieurs années, le permis de séjour peut être renouvelé plusieurs fois. Toutefois, le GRETA a été informé de cas dans lesquels la prolongation du permis de séjour a été refusée compte tenu de l'avis du procureur selon lequel la présence de la victime n'était plus nécessaire pour la procédure pénale et qu'elle pourrait toujours être invitée à revenir en Suisse si sa coopération était requise à une date ultérieure. La police ferait pression sur des victimes ressortissantes de pays tiers pour qu'elles coopèrent et témoignent étant donné qu'elles ont besoin de permis de séjour.

231. Selon les informations communiquées par les autorités suisses, le nombre de permis de séjour de courte durée délivrés sur la base de la coopération avec les autorités s'élevait à : 77 en 2019, 62 en 2020, 69 en 2021, et 50 en 2022 (les statistiques pour 2022 comprennent des informations provenant de 23 cantons). Dans le seul canton de Genève, le nombre de permis de séjour délivrés à des victimes de la traite s'élevait à 46 au cours de la période 2019-2021. Les autorités ont indiqué que, si le nombre de permis de séjour de courte durée est relativement élevé par rapport au nombre de délais de rétablissement et de réflexion accordés au cours de la même période, c'est peut-être parce que dans les statistiques pour une année donnée sont intégrés les renouvellements de permis de séjour accordés l'année précédente.

232. Les victimes de la traite qui ne souhaitent pas coopérer avec les autorités après le délai de rétablissement et de réflexion, ainsi que les victimes qui ont coopéré avec les autorités, peuvent remplir les conditions requises pour se voir accorder un permis de séjour pour motifs humanitaires pour tenir compte « de cas individuels d'une extrême gravité » (article 30, paragraphe 1, point b), de la LEI et article 31 de l'OASA). Les services cantonaux des migrations qui souhaitent délivrer un permis de séjour à une victime doivent soumettre une demande au SEM. Le GRETA a été informé que les conditions de délivrance du permis de séjour pour motifs humanitaires sont décrites à l'article 31 de l'OASA et dans les directives pertinentes du SEM. Un tel permis peut être délivré dans des cas exceptionnels, lorsqu'un retour dans le pays d'origine ne peut raisonnablement être exigé au regard du risque d'une nouvelle victimisation, faute de perspectives d'intégration sociale ou en raison de l'impossibilité de traiter de manière adéquate un problème de santé.

233. Le Tribunal fédéral a reconnu le droit des victimes de la traite de se voir accorder un permis de séjour compte tenu de leur situation personnelle, par l'application directe de l'article 14, paragraphe 1, de la Convention (arrêt 2C-483/2021 du 14 décembre 2021).

234. En outre, dans un arrêt du 7 juin 2022 (ATA/597/2022) confirmant le rejet par les services cantonaux des migrations d'une demande de permis de séjour à l'appui de laquelle était invoquée une situation d'extrême rigueur¹⁴¹, la Cour de justice de Genève a fourni une description détaillée des exigences légales et de la jurisprudence pertinentes pour l'évaluation d'une demande de permis de séjour émanant d'une victime de la traite. En plus de l'évaluation des conditions dans le pays d'origine/retour, la Cour a souligné la nécessité de prendre en considération les facteurs suivants : un long séjour en Suisse, une bonne intégration dans la société suisse, un parcours professionnel exceptionnel et des connaissances

¹⁴⁰ Le droit des victimes de la traite d'obtenir un permis de séjour dans le cadre de la procédure d'asile a ensuite été reconnu par le groupe de travail sur l'asile et la traite des êtres humains, dans son rapport sur les victimes de la traite dans le cadre de la procédure d'asile de mai 2021. Voir p. 27 et 28.

¹⁴¹ La demande a été rejetée, notamment compte tenu du fait que l'intéressée n'avait pas présenté suffisamment de preuves de sa qualité de victime de la traite.

professionnelles spécifiques qui ne pouvaient pas être mises à profit dans le pays d'origine, une maladie grave qui ne pouvait être soignée qu'en Suisse, ainsi que l'intégration des enfants dans le système scolaire. Selon les représentants d'ONG et les avocats rencontrés par le GRETA, les victimes de la traite remplissent difficilement ces conditions, surtout celles qui ne sont pas assistées par des organisations spécialisées pour trouver un emploi et s'intégrer dans la société suisse.

235. Selon les informations fournies par les autorités, le nombre de permis de séjour délivrés à des victimes de la traite pour des motifs humanitaires s'élevait à : 14 en 2019, 15 en 2020, 19 en 2021 et 11 en 2022. Dans le seul canton de Genève, le nombre de permis délivrés à des victimes de la traite pour des motifs humanitaires avec l'approbation du SEM s'élevait à 8 au cours de la période 2019-2021. Le GRETA a été informé qu'un permis de séjour pour motifs humanitaires est rarement accordé à des victimes de la traite, surtout si elles n'ont pas coopéré précédemment avec les autorités. Certains cantons auraient adopté une approche particulièrement restrictive concernant l'octroi de permis de séjour à des victimes de la traite pour motifs humanitaires. À titre d'exemple, le GRETA a été informé du cas d'une femme originaire d'Europe du Sud-Est qui aurait été forcée par son petit ami à se livrer à la prostitution. La victime, qui vient d'une famille conservatrice et d'un pays où les femmes font l'objet de crimes commis au nom de l'honneur, a décidé de ne pas révéler le nom du trafiquant présumé et de ne pas témoigner contre lui, de peur qu'il ne dise à sa famille restée dans son pays d'origine qu'elle s'était livrée à la prostitution. Les services cantonaux de l'immigration ont rejeté sa demande de permis de séjour, estimant que son histoire n'était pas crédible, malgré le fait que sa demande avait été soumise par une ONG spécialisée et était accompagnée d'une lettre de la police qui l'avait reconnue comme victime de la traite. Lors de la visite du GRETA, la victime était placée sous surveillance dans un hôpital psychiatrique en raison d'un risque suicidaire.

236. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient continuer de déployer des efforts pour que les victimes de la traite puissent bénéficier concrètement du droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable aux fins de la coopération avec les autorités ou pour motifs humanitaires. Les autorités devraient notamment veiller à ce que les conditions de délivrance d'un permis pour motifs humanitaires ne soient pas interprétées de manière excessivement restrictive.

8. Rapatriement et retour des victimes

237. Comme cela est mentionné dans le deuxième rapport du GRETA¹⁴², le bureau de l'OIM à Berne a été mandaté par le SEM pour mettre en place une aide spécialisée au retour volontaire des victimes et des témoins de la traite. Le programme d'aide au retour est également proposé aux victimes qui sont identifiées au cours de la procédure d'asile, ainsi qu'aux victimes qui souhaitent retourner dans leur pays d'origine dans le cadre de la procédure Dublin. Les victimes de la traite qui souhaitent bénéficier du programme d'aide au retour volontaire doivent prendre contact avec le service-conseil cantonal en vue du retour (CVR), qui leur donne des informations sur l'aide à laquelle elles ont droit avant et après le départ. Les victimes peuvent être assistées par l'ONG FIZ, qui peut soumettre au CVR une demande d'assistance en leur nom. Ensuite, le CVR dépose une demande d'aide au retour auprès du SEM, qui à son tour donne mandat à l'OIM Berne pour organiser le retour de la personne concernée dans son pays d'origine, en coordination avec les services gouvernementaux pertinents et les ONG.

238. Les victimes qui retournent dans leur pays d'origine avec le soutien de l'OIM reçoivent une première aide financière de 1 000 francs suisses (1 037 euros) par adulte et de 500 francs suisses (518,88 euros) par enfant, ainsi que jusqu'à 5 000 francs suisses (5 189,15 euros) pour les aider à se réinsérer (dépenses de logement, formation professionnelle, création d'entreprise, etc.). Les dépenses de santé des victimes peuvent également être prises en charge pendant six mois. Le GRETA a été informé que l'OIM coopère étroitement avec des ONG dans un certain nombre de pays de retour, comme l'ONG Hungarian Baptist Aid en Hongrie, l'un des principaux pays d'origine des victimes de la traite en Suisse. Le bureau de l'OIM en Hongrie a mis en place un programme qui employait plusieurs travailleurs sociaux pour aider les

¹⁴² Deuxième rapport d'évaluation du GRETA sur la Suisse, paragraphe 207.

victimes qui revenaient de Suisse, entre autres pays, à se réinsérer. Le programme a été interrompu faute de fonds, mais le GRETA a été informé qu'il pourrait être relancé en 2024 avec le soutien de l'Union européenne.

239. D'après les informations fournies par les autorités, 76 victimes présumées de la traite dans le cadre de la procédure d'asile ont été renvoyées dans leur pays d'origine au cours de la période 2015-2023 (49 personnes de sexe féminin, dont deux filles, et 27 personnes de sexe masculin, dont un garçon). Parmi ces retours, 27 étaient des retours volontaires¹⁴³, trois cas concernaient le retour vers des pays tiers¹⁴⁴, 43 cas concernaient le retour vers un « État Dublin »¹⁴⁵ et trois cas concernaient le retour forcé vers le pays d'origine¹⁴⁶. Le nombre de victimes de la traite ayant bénéficié d'une aide au retour volontaire au cours de la période de référence s'élevait à : 27 en 2019 (20 femmes et sept hommes), 17 en 2020 (toutes des femmes), 11 en 2021 (neuf femmes, un homme et un garçon), et 17 en 2022 (14 femmes et trois hommes) et neuf en 2023 (sept femmes, un homme et un garçon). Les victimes ont été renvoyées en Bulgarie (sept), au Brésil (six), en Hongrie (13), au Nigéria (une), aux Philippines (quatre), en Roumanie (15), en Serbie (trois), en Espagne (six), en Thaïlande (quatre) et dans d'autres pays (22). La majorité étaient des victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle ; la deuxième forme d'exploitation la plus fréquente était l'exploitation par le travail.

240. Selon les autorités, le SEM réalise une évaluation des risques avant le retour forcé des victimes de la traite qui sont identifiées au cours de la procédure d'asile, afin de respecter le principe de non-refoulement. Il évalue notamment la situation personnelle de la victime et les risques de représailles et de traite répétée après le retour. LE SEM détermine aussi si la victime a accès à une protection étatique ou quasi étatique, indépendamment de son genre ou de son appartenance à une minorité ethnique ou religieuse. S'agissant des victimes de la traite qui n'ont pas déposé une demande d'asile, il revient à l'autorité migratoire compétente de s'assurer de la licéité, de l'exigibilité et de la possibilité d'un renvoi dans le pays d'origine. En outre, l'OIM réalise une appréciation des risques concernant toutes les victimes qui ont été renvoyées par le biais du programme d'aide au retour volontaire. En 2022, l'OIM a publié son Guide pratique sur le retour et la réintégration de personnes vulnérables, qui place le bien-être et la protection des droits des personnes au centre de toute décision ou processus lié à leur retour et à leur réintégration¹⁴⁷.

241. En outre, une évaluation au cas par cas des protections disponibles dans le pays de retour est réalisée en ce qui concerne les victimes qui sont renvoyées dans le cadre de la procédure Dublin. Le pays de retour est informé du statut de la personne en tant que victime présumée de la traite au moment du dépôt de la demande de retour. Comme indiqué au paragraphe 224, le SEM a décidé de ne pas mettre en œuvre la recommandation du Groupe de travail sur l'asile et la traite des êtres humains selon laquelle ces demandes ne devraient pas être soumises pendant le délai de rétablissement et de réflexion. Le GRETA a été informé qu'en principe, le SEM considère que tous les États Dublin ont mis en place des mesures pour garantir l'accès des victimes de la traite à une aide spécialisée. Les ONG qui viennent en aide aux victimes de la traite ont critiqué le retour des victimes dans des États Dublin, y compris le fait que la procédure Dublin abrégée (35 jours selon les informations disponibles) ne permet pas d'évaluer correctement les risques associés au retour. Par ailleurs, le SEM ne coopérerait pas avec les organisations spécialisées dans le pays de retour et n'effectuerait pas de suivi pour s'assurer que les victimes bénéficient de la protection et du soutien nécessaires. Comme indiqué ci-dessus, 39 victimes de la traite ont été renvoyées vers un État Dublin au cours de la période 2015-2022.

¹⁴³ Les victimes étaient originaires des pays suivants : Albanie (1), Algérie (2), Angola (2), Bosnie-Herzégovine (2), Éthiopie (1), Ghana (1), Honduras (1), Inde (1), Kenya (1), Malaisie (1), Mexique (1), Nigéria (11), Roumanie (1) et Serbie (1).

¹⁴⁴ Une personne était originaire d'Afghanistan, une de Malaisie et une du Nigéria.

¹⁴⁵ Les victimes étaient originaires des pays suivants : Angola (2), Bélarus (1), Burundi (1), Équateur (1), Érythrée (5), Gambie (2), Guinée (1), Irak (1), Kenya (1), République démocratique du Congo (2), Libéria (1), Lybie (1), Maroc (1), Nigéria (13), Russie (1), Sénégal (1), Tunisie (1), Ouganda (1), Venezuela (1) et Éthiopie (5).

¹⁴⁶ Une personne a été renvoyée en Bosnie-Herzégovine, une en Mongolie et une au Nigéria.

¹⁴⁷ Voir OIM, Guide pratique sur le retour et la réintégration de personnes vulnérables, 2022, p. 4, disponible à l'adresse suivante : <https://publications.iom.int/books/retour-et-reintegration-de-personnes-vulnerables>

242. Dans ce contexte, le GRETA prend note de deux arrêts du tribunal administratif fédéral concernant le retour de demandeurs d'asile dans des États Dublin, qui présentent un intérêt pour les victimes de la traite. Dans un arrêt du 18 octobre 2021, le tribunal administratif fédéral s'est écarté de sa jurisprudence antérieure et a jugé que, compte tenu de certaines modifications législatives introduites en Italie, les familles avec enfants peuvent de nouveau être transférées vers ce pays dans le cadre de la procédure Dublin, pour autant que les autorités italiennes puissent offrir des garanties individuelles concernant une prise en charge et un hébergement adaptés à ce groupe¹⁴⁸. En revanche, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) a estimé que les conditions du système d'accueil pour les demandeurs d'asile en Italie restaient précaires et a recommandé de ne pas renvoyer les demandeurs d'asile en Italie. Dans un arrêt de mars 2022, le tribunal administratif fédéral a jugé que les personnes particulièrement vulnérables, à savoir les familles avec enfants, les enfants non accompagnés et les personnes souffrant de maladies graves, ne pouvaient pas être renvoyées en Grèce sans une évaluation préalable approfondie de la situation dans le pays¹⁴⁹.

243. Selon les autorités, le SEM examine systématiquement les conditions d'application de la « clause de souveraineté » (article 17, paragraphe 1) du règlement Dublin III¹⁵⁰ dans le cas de victimes de la traite, et applique la clause lorsqu'il existe un risque élevé de nouvelle traite ou de représailles dans l'État Dublin en question, compte tenu du profil spécifique de la victime, ou lorsque des facteurs de vulnérabilité se cumulent (par exemple, la personne a besoin de soins médicaux ou a de la famille en Suisse). Parmi les facteurs pris en considération par le SEM avant le retour de victimes en application du règlement Dublin figurent l'âge de la victime, la localisation de la personne qui a soumis la victime à la traite et le risque que cette personne reprenne contact avec la victime, ainsi que les contacts précédents entre la victime et les services répressifs du pays de retour. Sur la base des données fournies par le SEM, la clause de souveraineté a été appliquée vis-à-vis de 33 victimes de la traite au cours de la période 2019-2023. Concrètement, huit personnes n'ont pas été renvoyées dans un État Dublin en 2019 (quatre cas concernaient l'Italie, un le Portugal et trois la Grèce), 13 en 2020 (un cas concernait l'Allemagne, cinq la Grèce, trois l'Italie, un Malte, un les Pays-Bas et deux le Portugal), sept en 2021 (un cas concernait la France, deux la Grèce, et un l'Italie, la Croatie, la Slovénie et l'Espagne respectivement), deux en 2022 (les deux concernaient l'Italie), et trois en 2023 (un concernait la Grèce et deux l'Italie).

244. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient intensifier leurs efforts pour que le retour des victimes de la traite se fasse dans le respect de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité, soit de préférence volontaire et respecte l'obligation de non-refoulement. Cela suppose d'informer les victimes sur les programmes de soutien disponibles et de les protéger contre la revictimisation et la traite répétée. Il faudrait prendre pleinement en considération les principes directeurs du HCR sur l'application, aux victimes de la traite, de la Convention relative au statut des réfugiés¹⁵¹ et la Note d'orientation du GRETA sur le droit des victimes de la traite, et des personnes risquant d'être victimes de la traite, à une protection internationale¹⁵².

245. En outre, le GRETA exhorte les autorités suisses à revoir l'application de la procédure Dublin aux victimes présumées de la traite et à procéder à des évaluations des risques pour éviter que des victimes de la traite soient renvoyées dans le pays où elles ont demandé l'asile pour la première fois, mais où elles pourraient être de nouveau soumises à la traite.

¹⁴⁸ <https://www.humanrights.ch/fr/pfi/droits-humains/migration-asile/procedure-dublin-renvois-familles-vers-litalie-a-nouveau-autorises>.

¹⁴⁹ <https://www.bvger.ch/fr/newsroom/communiquede-presse/criteres-plus-stricts-pour-les-transferts-vers-la-grece-1051>.

¹⁵⁰ « Par dérogation à l'article 3, paragraphe 1, chaque État membre peut décider d'examiner une demande de protection internationale qui lui est présentée par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères fixés dans le présent règlement ».

¹⁵¹ HCR, Principes directeurs sur la protection internationale : application de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés aux victimes de la traite et aux personnes risquant d'être victimes de la traite, HCR/GIP/06/07, 7 avril 2006.

¹⁵² <https://rm.coe.int/note-d-orientation-sur-les-droits-des-victimes-de-la-traite-et-des-per/16809ebf45>

Annexe 1 – Liste des conclusions du GRETA et propositions d'action

Le numéro du paragraphe où figure la proposition d'action, dans le texte du rapport, est indiqué entre parenthèses.

Thèmes liés au troisième cycle d'évaluation de la Convention

Droit à l'information

- Le GRETA salue l'existence de divers supports d'information à destination des victimes de la traite, dans plusieurs langues, et il invite les autorités suisses à veiller à ce que :
 - les informations concernant les droits des victimes et les services mis à leur disposition soient communiquées aux victimes, dès leur premier contact avec les autorités compétentes ;
 - les membres des forces de l'ordre et les autres autorités qui entrent en contact avec des victimes de la traite soient systématiquement formés et reçoivent des instructions pour qu'ils puissent expliquer correctement aux victimes de la traite les droits dont elles bénéficient, en tenant compte de l'âge, de la maturité, des capacités intellectuelles et affectives, du degré d'alphabétisation et de tout handicap mental, physique ou autre des victimes pouvant affecter leur capacité à comprendre les informations qui leur sont données ;
 - le personnel travaillant dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et les centres de rétention soit formé et reçoive des instructions, pour qu'il informe de manière proactive les personnes présumées victimes de la traite, y compris celles ayant été soumises à la traite à l'étranger (paragraphe 47).

Assistance d'un défenseur et assistance juridique gratuite

- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient prendre des mesures supplémentaires pour garantir l'accès des victimes à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuite, en veillant en particulier à ce que :
 - une assistance juridique soit fournie dès qu'il y a des motifs raisonnables de penser qu'une personne est une victime de la traite et avant qu'elle ait à décider si elle souhaite ou non coopérer avec les autorités et/ou porter plainte au pénal ;
 - les victimes de la traite puissent accéder à l'assistance juridique gratuite d'un avocat spécialisé dans les affaires de traite au cours de toute procédure judiciaire pertinente, y compris dans le cadre de procédures civiles (par exemple, celles engagées par des victimes qui ont été exploitées dans des foyers diplomatiques) et de procédures administratives ;
 - les autorités et les barreaux encouragent la formation et la spécialisation d'avocats dans tous les cantons pour assurer une assistance juridique aux victimes de la traite ;
 - les avocats qui fournissent une assistance juridique gratuite aux victimes de la traite soient rémunérés pour leurs services en temps voulu et de manière appropriée afin de leur permettre de fournir une assistance effective aux victimes (paragraphe 58).

Assistance psychologique

- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient prendre des mesures supplémentaires pour garantir aux victimes de la traite un accès à une assistance psychologique, indépendamment du fait qu'elles ont été soumises à la traite en Suisse ou à l'étranger, et veiller à ce que cette assistance soit fournie aux victimes aussi longtemps que leur situation individuelle le nécessite, pour les aider à surmonter le traumatisme qu'elles ont subi, à se rétablir de façon durable et à se réinsérer dans la société (paragraphe 64).

Accès à l'emploi, à la formation professionnelle et à l'enseignement

- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient renforcer l'accès effectif des victimes de la traite au marché du travail et/ou leur réinsertion professionnelle, ainsi que leur intégration économique et sociale, par la formation professionnelle et une aide à la recherche d'emploi, par la sensibilisation des employeurs, et par la promotion des microentreprises, des entreprises à vocation sociale et des partenariats public-privé, y compris au moyen de programmes pour l'emploi subventionnés par l'État. En outre, les autorités devraient veiller à ce que des permis de séjour soient octroyés et renouvelés dans un délai raisonnable, dans tous les cantons, pour faciliter l'accès des victimes au marché de l'emploi, et les services de l'immigration devraient être informés du fait qu'un permis de séjour de courte durée (L) autorise une personne à travailler en Suisse (paragraphe 69).

Indemnisation

- Le GRETA invite les autorités suisses à modifier les dispositions correspondantes de la LAVI pour faire en sorte qu'elles puissent également couvrir l'indemnisation pour salaires impayés (paragraphe 80) ;
- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient prendre des mesures visant à faciliter et garantir l'accès effectif des victimes de la traite à une indemnisation, et en particulier :
 - informer systématiquement les victimes de la traite de leur droit de réclamer une indemnisation dans le cadre de procédures civiles et pénales, ainsi que des formalités à accomplir, et veiller à ce qu'elles bénéficient d'une assistance juridique effective dès leur premier contact avec les autorités compétentes pour leur permettre d'exercer ce droit ;
 - veiller à ce que la collecte de preuves sur le préjudice subi par la victime, y compris sur le gain financier tiré de l'exploitation de la victime, fasse partie intégrante de l'enquête pénale, de manière à ce que les demandes d'indemnisation adressées au tribunal puissent être étayées ;
 - permettre aux victimes de la traite d'exercer effectivement leur droit à une indemnisation, en renforçant les capacités des praticiens du droit à les aider dans cette démarche et en intégrant la question de l'indemnisation dans la formation des policiers et des magistrats ;
 - tirer pleinement parti de la législation relative à la saisie et à la confiscation d'avoirs d'origine criminelle pour garantir l'indemnisation des victimes de la traite ;
 - permettre aux victimes de la traite d'exercer effectivement leur droit à se faire indemniser par l'État dans un délai raisonnable (paragraphe 86) ;
- Le GRETA exhorte les autorités suisses à veiller à ce que les victimes obtiennent une décision sur l'indemnisation par l'auteur de l'infraction pour les salaires impayés, dans le cadre du procès pénal, qu'elles soient titulaires ou non d'un permis de travail et/ou de séjour approprié, et à faciliter l'accès des victimes à une indemnisation dans le cadre d'une procédure civile (paragraphe 87).

Enquêtes, poursuites, sanctions et mesures

- Le GRETA exhorte les autorités suisses à faire en sorte que la définition de la traite dans le Code pénal soit pleinement conforme à l'article 4 de la Convention, notamment en veillant à ce qu'elle couvre dûment toutes les formes d'exploitation et en ajoutant l'élément des « moyens » pour les victimes adultes (paragraphe 95) ;
- Dans le cadre de l'examen des modifications de l'article 182 du CP, le GRETA invite les autorités suisses à tenir compte des formes d'exploitation qui ne sont pas spécifiquement mentionnées dans la définition internationale de la traite, comme le mariage forcé, la criminalité forcée et la mendicité forcée (paragraphe 96) ;
- Le GRETA considère une fois de plus que les autorités suisses devraient adopter les mesures législatives nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser les services d'une personne que l'on sait être victime de la traite, comme le prévoit l'article 19 de la Convention (paragraphe 97) ;
- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient examiner régulièrement l'application des dispositions juridiques concernant la responsabilité des personnes morales pour traite, afin de s'assurer qu'elles sont effectivement appliquées dans la pratique (paragraphe 98).
- Le GRETA exhorte les autorités suisses à prendre des mesures pour que les infractions de traite fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites effectives conduisant à des sanctions proportionnées et dissuasives. Il les exhorte notamment à :
 - veiller à ce que les infractions de traite aux fins de toutes les formes d'exploitation, y compris l'exploitation par le travail, fassent rapidement l'objet d'une enquête proactive, en affectant des ressources suffisantes à la police et aux services de poursuite ;
 - veiller à ce que les infractions de traite des êtres humains soient qualifiées comme telles chaque fois que les circonstances d'une affaire le permettent, et à ce qu'elles ne soient pas qualifiées en d'autres infractions, en tenant compte de tous les différents moyens applicables, qui font partie de la définition internationale de la traite des êtres humains (paragraphe 111) ;
- En outre, le GRETA considère que les autorités suisses devraient prendre des dispositions pour :
 - faire en sorte que la durée des procédures judiciaires dans des affaires de traite des êtres humains soit raisonnable, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (article 6, paragraphe 1, de la CEDH) et aux normes fixées par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) ;
 - faire en sorte que les affaires de traite soient traitées par des policiers et des procureurs spécialisés et continuer à améliorer le niveau de connaissances des enquêteurs, des procureurs et des juges au sujet de la gravité de la traite, des lourdes conséquences de l'exploitation pour les victimes et de la nécessité de respecter les droits humains (paragraphe 112).

Disposition de non-sanction

- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient prendre des mesures supplémentaires pour garantir le plein respect de l'article 26 de la Convention. Elles devraient notamment :
 - veiller à ce que les lignes directrices adoptées par la Conférence suisse des procureurs soient transposées dans des directives cantonales de manière à assurer leur application cohérente dans l'ensemble du pays ;

- dispenser aux procureurs et aux policiers une formation sur l'application du principe de non-sanction aux victimes de la traite ;
 - veiller à ce que les victimes de la traite soient identifiées comme telles rapidement, et en tout état de cause avant d'être condamnées pour des infractions qu'elles ont été contraintes à commettre ;
 - encourager les procureurs à prendre l'initiative de déterminer si une personne inculpée pourrait avoir été soumise à la traite, et à considérer que la culpabilité d'une victime de la traite peut être réduite, ou même totalement écartée (paragraphe 122) ;
- Le GRETA considère aussi que les autorités suisses devraient examiner régulièrement la mise en œuvre du principe de non-sanction afin de déterminer si des modifications législatives sont nécessaires pour atteindre ses objectifs, définis à l'article 26 de la Convention, et afin de garantir la cohérence des pratiques relatives à la mise en œuvre de ce principe (paragraphe 123).

Protection des victimes et des témoins

- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient tirer pleinement parti de toutes les mesures disponibles pour protéger les victimes et les témoins de la traite et pour éviter que ces personnes fassent l'objet d'intimidations ou d'une victimisation secondaire pendant l'enquête, ainsi que pendant et après la procédure judiciaire. Il faut éviter que les victimes se retrouvent confrontées à leurs trafiquants dans la salle d'audience (paragraphe 131).

Autorités spécialisées et instances de coordination

- Le GRETA se félicite de l'existence d'unités de police et de procureurs spécialisés dans certains cantons, ainsi que de la mise en place de la plateforme d'échange sur la traite des êtres humains pour les procureurs. Néanmoins, le GRETA considère que les autorités suisses devraient continuer de développer les connaissances et la spécialisation des policiers et des procureurs. À cet égard, le concept national attendu sur la formation qui est préparé dans le cadre du troisième plan d'action national (voir paragraphe 26) devrait jouer un rôle important en garantissant une approche systématique et cohérente de la formation des professionnels concernés, notamment les gardes-frontières et les douaniers, les inspecteurs du travail, les travailleurs sociaux et le personnel de santé (paragraphe 139).

Coopération internationale

- Le GRETA se félicite que les autorités suisses participent activement à la coopération internationale en matière de lutte contre la traite, notamment en constituant des équipes communes d'enquête dans les affaires de traite et en coopérant aux enquêtes financières, et que des programmes soient mis en œuvre dans les pays d'origine des victimes de la traite par le Département fédéral des affaires étrangères, et invite les autorités à poursuivre leurs efforts dans ce domaine (paragraphe 148).

Des procédures permettant de saisir la justice et de demander réparation qui soient respectueuses de l'enfant

- Le GRETA invite les autorités suisses à continuer de veiller à ce que des procédures adaptées aux enfants soient systématiquement utilisées dans le cadre des enquêtes, des poursuites et des procès pour traite, conformément aux Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, y compris des mesures visant à garantir un nombre suffisant de salles d'audition adaptées aux enfants dans tout le pays (paragraphe 155).

Rôle des entreprises

- Le GRETA salue les mesures législatives et stratégiques susmentionnées et considère que les autorités suisses devraient renforcer leur coopération avec le secteur privé, conformément aux Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et à la Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et les entreprises, en vue de sensibiliser les entreprises à leurs responsabilités et à leur rôle important dans l'aide à la réadaptation et au rétablissement des victimes, ainsi que dans l'accès des victimes à des recours effectifs (paragraphe 161).

Thèmes du suivi propres à la Suisse

Évolution du cadre juridique, institutionnel et politique de la lutte contre la traite des êtres humains

- Le GRETA salue la mise en place de deux tables rondes cantonales supplémentaires sur la traite, ainsi que les réunions annuelles des présidents des tables rondes cantonales. Le GRETA considère que les autorités suisses devraient poursuivre leurs efforts pour harmoniser les structures de coordination de la lutte contre la traite, comme le prévoit le troisième plan d'action national, y compris en veillant à ce que tous les cantons aient conclu des accords de coopération sur la lutte contre la traite qui associent tous les acteurs concernés, tiennent compte de toutes les formes de traite, et identifient et assistent les victimes de la traite sans discrimination, quel que soit leur lieu de résidence en Suisse (paragraphe 24) ;
- Le GRETA se félicite de l'engagement des autorités suisses à renforcer la lutte contre la traite en Suisse au moyen de l'adoption du troisième PAN et du fait qu'il tient compte de bon nombre des recommandations précédentes du GRETA, qu'il a été approuvé au niveau politique et qu'il fera l'objet d'un suivi régulier et d'une évaluation indépendante. Toutefois, notant l'écart de plusieurs années qui sépare le deuxième PAN du troisième, le GRETA considère que les autorités suisses devraient veiller à ce que des plans d'action nationaux contre la traite des êtres humains soient adoptés en temps voulu (paragraphe 28) ;
- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient veiller à ce que la Confédération alloue des fonds suffisants à la lutte contre la traite pour garantir une approche harmonisée de la lutte contre la traite en Suisse (paragraphe 29) ;
- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient examiner la possibilité de créer un poste de rapporteur national indépendant ou de désigner tout autre mécanisme existant pour assurer le suivi des activités anti-traite menées par les institutions de l'État, tel que prévu à l'article 29, paragraphe 4, de la Convention (paragraphe 30).

Mesures visant à prévenir et combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail

- Le GRETA se félicite de l'attention accrue accordée à la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail, y compris la mise en place d'activités de sensibilisation et de formation sur la traite, ainsi que le fait de faire participer les inspecteurs du travail aux tables rondes cantonales. Toutefois, le GRETA considère que les autorités suisses devraient prendre des mesures supplémentaires pour lutter contre la traite aux fins d'exploitation par le travail, en tenant compte de la Recommandation CM/Rec(2022)21 du Comité des Ministres et de la Note d'orientation du GRETA sur la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail. À cet égard, le GRETA exhorte les autorités suisses à :

-
- faire en sorte que les inspecteurs du travail puissent effectivement détecter et assurer le suivi des cas de traite, y compris dans le secteur agricole ;
 - faire en sorte que les inspecteurs du travail, les inspecteurs du marché du travail, les inspecteurs des travailleurs détachés, les membres des services répressifs et les autres acteurs concernés au niveau cantonal renforcent leur capacité à détecter de manière proactive les victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, en accordant une attention particulière aux secteurs à risque, et à recueillir des preuves pour que les auteurs de la traite puissent être poursuivis (paragraphe 175) ;
- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient prendre des mesures pour :
- renforcer la coopération avec les ONG spécialisées et les syndicats pour identifier les victimes de la traite, y compris lors des inspections du travail, et les orienter vers des services d'assistance ;
 - élaborer des lignes directrices spécifiques concernant les enquêtes sur les cas de traite aux fins d'exploitation par le travail, qui seraient mises en œuvre afin de recueillir toutes les preuves nécessaires, en ayant recours aux techniques spéciales d'enquête et en menant des investigations financières, de façon à être moins tributaire des preuves produites par les personnes soumises à la traite, et veiller à ce que les cas de traite aux fins d'exploitation par le travail ne soient pas requalifiés d'usure ou d'autres infractions qui priveraient les victimes d'un accès aux droits et à la protection ;
 - encourager les personnes soumises à la traite à s'identifier comme victimes de la traite, notamment en mettant en place des procédures de signalement sûres et des mécanismes de plainte efficaces pour les travailleurs étrangers, des possibilités concrètes de régularisation de la situation au regard du droit de séjour et d'accès au marché du travail pour les victimes de la traite, et la prestation de services de soutien ciblés et sur mesure ;
 - mettre en place des accords de coopération opérationnelle et de partage des données entre les inspecteurs du travail et les membres des forces de l'ordre pour veiller à ce que les informations sur la situation personnelle des travailleurs, quelle que soit leur source (inspections du travail, inspections conjointes, signalements ou mécanismes de plainte), ne soient pas utilisées pour faire appliquer la législation sur l'immigration, mais pour que les auteurs des infractions de traite puissent être mis hors d'état de nuire ;
 - dispenser aux inspecteurs, ainsi qu'aux agents des services répressifs, aux procureurs et aux juges, des formations supplémentaires sur la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail et sur les droits des victimes;
 - veiller à ce que les inspecteurs du travail disposent de ressources suffisantes pour mener des inspections proactives et inopinées ;
 - renforcer le contrôle du travail domestique et de l'agriculture ;
 - sensibiliser le grand public et, de façon ciblée, les travailleurs migrants, aux risques liés à la traite aux fins d'exploitation par le travail ;
 - développer la collecte de données sur le nombre de victimes présumées de la traite détectées lors des inspections du travail et adressées à la police (paragraphe 176).

Mesures de sensibilisation et mesures destinées à décourager la demande

- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient adopter et consolider des mesures législatives, administratives, éducatives, sociales, culturelles ou autres pour décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite aux fins de toutes les formes d'exploitation, en partenariat avec la société civile, les syndicats et les médias. Les autorités devraient notamment :
 - mettre en œuvre, dans les établissements scolaires, des programmes éducatifs qui soulignent l'importance de l'égalité entre les femmes et les hommes et du respect de la dignité et de l'intégrité de tout être humain, et qui expliquent les conséquences de la discrimination fondée sur le genre ;
 - attirer l'attention sur les risques de traite et d'autres formes de violence sexuelle et fondée sur le genre liés à la prostitution, et renforcer les campagnes de sensibilisation à ces risques en s'adressant en particulier aux hommes et aux garçons (paragraphe 181).

Identification des victimes de la traite

- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient prendre des mesures supplémentaires pour que toutes les victimes de la traite soient dûment identifiées comme telles et puissent bénéficier des mesures d'assistance et de protection prévues par la Convention. Les autorités devraient notamment :
 - veiller à ce que soit mise en place sans délai dans tous les cantons une procédure harmonisée d'identification des victimes, qui définisse les rôles et les responsabilités de tous les acteurs, et qui fasse intervenir des ONG spécialisées ;
 - associer les organisations spécialisées à la procédure d'identification des victimes de la traite dans le cadre de la procédure d'asile et permettre aux victimes présumées de connaître les suites données à leurs déclarations ;
 - finaliser et mettre en œuvre, sans plus tarder, le concept de formation nationale pour pouvoir mettre en œuvre régulièrement une formation obligatoire de tous les acteurs qui sont susceptibles d'entrer en contact avec des victimes de la traite ;
 - permettre aux ONG spécialisées ayant l'expérience de l'identification des victimes de la traite d'avoir un accès régulier aux installations destinées aux demandeurs d'asile, aux bénéficiaires d'une protection internationale, aux centres de rétention pour migrants et aux prisons (paragraphe 189).

Assistance aux victimes

- Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités suisses à s'assurer que toute victime sous juridiction suisse, y compris les demandeurs d'asile et les personnes exploitées à l'étranger mais identifiées en Suisse, bénéficie de mesures d'assistance conformément à l'article 12, paragraphe 1, de la Convention. Les victimes qui sont identifiées dans les centres d'accueil et au cours de la procédure d'asile devraient être systématiquement orientées vers des organisations spécialisées et transférées dans une structure d'hébergement adaptée à leurs besoins (paragraphe 207) ;
- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient prendre des mesures supplémentaires pour remplir leurs obligations au titre de l'article 12 de la Convention. Elles devraient notamment :
 - veiller à ce que toutes les victimes de la traite en Suisse puissent bénéficier d'un soutien et d'une assistance adéquats, en fonction de leurs besoins individuels, aussi longtemps que nécessaire, quel que soit le canton dans lequel elles sont identifiées ;

- fixer des normes nationales uniformes concernant l'assistance et l'hébergement spécialisés destinés aux victimes de la traite ;
- veiller à ce qu'une assistance spécialisée soit disponible pour toutes les victimes de la traite, y compris les hommes ;
- assurer un financement suffisant aux organisations spécialisées qui fournissent une assistance aux victimes de la traite ;
- dispenser une formation systématique et continue sur la traite aux représentants des centres cantonaux de consultation pour les victimes à travers le pays (paragraphe 209).

Prévention de la traite des enfants, identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces enfants

- Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités suisses à améliorer l'identification des enfants victimes de la traite et l'assistance à ces enfants. Il les exhorte notamment à :
 - veiller à ce que soit mise en place dans tous les cantons une procédure formalisée d'identification des enfants victimes de la traite, qui tienne compte de la situation et des besoins particuliers des enfants victimes de la traite, à laquelle soient associés des spécialistes de l'enfance, et qui fasse de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale dans toutes les procédures concernant des enfants victimes de la traite et des enfants en danger ;
 - veiller à ce que les acteurs compétents adoptent une approche proactive et renforcent leur travail de terrain pour identifier les enfants victimes de la traite, en accordant une attention particulière aux enfants étrangers séparés ou non accompagnés ;
 - faire en sorte que, dans tout le pays, les enfants victimes de la traite bénéficient des mesures d'assistance prévues par la Convention, y compris un hébergement adapté et un accès effectif à une assistance juridique gratuite et à un soutien psychologique, qu'ils soient demandeurs d'asile ou non ;
 - renforcer les capacités des acteurs concernés (police, ONG, services de protection de l'enfance, travailleurs sociaux) et leur adresser des recommandations pour l'identification des enfants victimes de la traite soumis à différentes formes d'exploitation, y compris l'exploitation de la mendicité ou d'activités criminelles ;
 - prendre des mesures pour s'attaquer efficacement au problème des enfants susceptibles d'être victimes de la traite qui disparaissent des centres d'hébergement, en leur assurant un hébergement sécurisé et des services adaptés, et un nombre suffisant de surveillants dûment formés (paragraphe 219).

Délai de rétablissement et de réflexion

- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient intensifier leurs efforts pour faire en sorte, conformément aux obligations leur incombant au titre de l'article 13 de la Convention, que toutes les victimes présumées de la traite de nationalité étrangère se voient systématiquement proposer un délai de rétablissement et de réflexion ainsi que toutes les mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention durant cette période (paragraphe 227).

Permis de séjour

- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient continuer de déployer des efforts pour que les victimes de la traite puissent bénéficier concrètement du droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable aux fins de la coopération avec les autorités ou pour motifs humanitaires. Les

autorités devraient notamment veiller à ce que les conditions de délivrance d'un permis pour motifs humanitaires ne soient pas interprétées de manière excessivement restrictive (paragraphe 236).

Rapatriement et retour des victimes

- Le GRETA considère que les autorités suisses devraient intensifier leurs efforts pour que le retour des victimes de la traite se fasse dans le respect de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité, soit de préférence volontaire et respecte l'obligation de non-refoulement. Cela suppose d'informer les victimes sur les programmes de soutien disponibles et de les protéger contre la revictimisation et la traite répétée. Il faudrait prendre pleinement en considération les principes directeurs du HCR sur l'application, aux victimes de la traite, de la Convention relative au statut des réfugiés et la Note d'orientation du GRETA sur le droit des victimes de la traite, et des personnes risquant d'être victimes de la traite, à une protection internationale (paragraphe 244) ;
- Le GRETA exhorte les autorités suisses à revoir l'application de la procédure Dublin aux victimes présumées de la traite et à procéder à des évaluations des risques pour éviter que des victimes de la traite soient renvoyées dans le pays où elles ont demandé l'asile pour la première fois, mais où elles pourraient être de nouveau soumises à la traite (paragraphe 245).

Annexe 2 – Liste des organismes publics, des organisations intergouvernementales, des organisations non gouvernementales et des acteurs de la société civile que le GRETA a consultés

Organismes publics

- Office fédéral de la police (fedpol)
- Office fédéral de la justice
- Secrétariat d'État aux migrations (SEM)
- Département fédéral des affaires étrangères
- Secrétariat d'État à l'économie (SECO)
- Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières
- Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
- Conférence cantonale en matière de protection des mineurs et des adultes
- Coordination contre la traite des êtres humains pour la Suisse latine
- Unification des offices cantonaux des migrations
- Unification suisse des magistrats
- Conférence suisse des procureurs
- Tables rondes contre la traite des êtres humains des cantons d'Argovie, de Genève, des Grisons, de Neuchâtel, du Valais et de Zurich
- Groupe parlementaire sur la traite du Parlement suisse (Assemblée fédérale)

Organisations intergouvernementales

- Organisation internationale pour les migrations (OIM)
- Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)

ONG et autres acteurs de la société civile

- Act212
- Au Cœur des Grottes
- Centre Social Protestant (CSP)
- Kinderschutz Schweiz (Protection de l'enfance Suisse)
- ONG Perla
- Plateforme suisse contre la traite d'êtres humains
- Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)
- Syndicat Unia / SGB/USS (Union syndicale suisse) - Commission pour les migrations
- Trafficking.eu

Commentaires du gouvernement

Les commentaires suivants ne font pas partie de l'analyse du GRETA concernant la situation en Suisse

Le GRETA s'est engagé dans un dialogue avec les autorités suisses sur une première version de ce rapport. Un certain nombre de leurs commentaires ont été pris en compte et sont intégrés dans la version finale.

La Convention prévoit que « le rapport et les conclusions du GRETA sont rendus publics dès leur adoption avec les commentaires éventuels de la Partie concernée. » Le GRETA a transmis son rapport final aux autorités suisses le 16 avril 2024, en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités suisses, reçus le 28 mai 2024, se trouvent ci-après.



Commentaires finaux des autorités suisses

Sur le rapport du GRETA concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Suisse

Troisième cycle d'évaluation

Paragraphe 13 :

La statistique policière de la criminalité (SPC) est ventilée selon l'origine des auteurs et des victimes. Ces données ne sont toutefois pas publiées pour des raisons de protection des données et sont disponibles sur demande auprès de l'Office fédéral de la statistique. Les services compétents travaillent avec ces données.

Paragraphe 16 :

La Suisse fait une distinction entre la détection et l'identification des victimes de la traite des êtres humains. L'identification signifie que les victimes détectées dans le cadre du travail opérationnel sont identifiées en tant que telles et que les droits légaux à l'aide et à la protection des victimes leur sont accordés. La plupart du temps, les victimes détectées sont identifiées en tant que telles. Les processus formalisés, qu'ils soient centralisés ou décentralisés, n'ont aucune influence sur le nombre de victimes. Ce qui est essentiel, c'est la détection, une étape qui présente de nombreux défis et obstacles très pratiques et opérationnels et qui, en fin de compte, détermine le nombre de victimes en Suisse.

Paragraphes 29, 198 et 203 :

Les autorités suisses s'efforcent de soutenir autant que possible les organisations spécialisées de lutte contre la traite des êtres humains. La question du soutien financier doit toutefois être considérée dans un contexte plus large. C'est à la politique de fixer les priorités dans les procédures du processus budgétaire de l'État. La lutte contre la traite des êtres humains ne peut pas être considérée isolément lors de l'attribution des ressources. Les menaces et les défis sociaux et politiques actuels - qui ont fortement augmenté ces dernières années - doivent intégralement être pris en compte.

Les autorités suisses ne sont pas d'accord avec le fait de conclure que la Convention n'est que partiellement respectée en ce qui concerne les aides financières (« considère »), en se basant notamment sur les constatations et déclarations des ONG et organisations spécialisées directement concernées. Seule une analyse plus précise des ressources financières permettrait de déterminer si l'aide financière est appropriée et conforme à la Convention.

Paragraphe 30 :

La question de la création d'un organisme chargé de faire rapport sur la lutte contre la traite des êtres humains a déjà été discutée à plusieurs reprises. Le 30 septembre 2021, le Conseil national a rejeté une motion correspondante : 19.4589, *Rapporteur national chargé de la lutte contre la traite des êtres humains*. La Suisse maintient sa position selon laquelle un poste de rapporteur n'est pas nécessaire. Les raisons principales sont les suivantes :

- La Suisse est un petit État et tous les acteurs de la lutte contre la traite des êtres humains - étatiques et non étatiques - sont reliés entre eux au sein d'organes de coopération, échangent sur leurs besoins et se connaissent personnellement.
- Il existe suffisamment d'évaluations et de rapports, tant nationaux qu'internationaux, de recherches et de publications dans des revues spécialisées sur les progrès et les déficits de la lutte contre la traite des êtres humains en Suisse. Les autorités suisses connaissent les domaines où il est nécessaire d'agir et quelles sont les mesures à entreprendre.
- Il n'est pas nécessaire de créer un autre organisme chargé de recueillir des informations auprès des services compétents et d'envoyer des questionnaires. Il existe suffisamment de questionnaires et de collectes de données qui alourdissent le travail des services opérationnels et stratégiques et qui seraient mal acceptés.

Selon la Convention, la création de l'institution du rapporteur national indépendant est facultative. La Suisse ne comprend pas pourquoi, selon la recommandation, elle ne remplit que partiellement la convention sur ce point (« considère »).

Paragraphe 58**Premier et deuxième tirets :**

La Suisse fait une distinction entre le conseil juridique à la victime dans le cadre de la procédure d'aide aux victimes et la représentation juridique de la victime dans une procédure judiciaire, à laquelle appartient l'assistance judiciaire gratuite.

En Suisse, il est prévu qu'une victime, dès qu'elle est reconnue, soit remise à l'aide spécialisée aux victimes, généralement une ONG ou une organisation spécialisée mandatée par l'État, et qu'un temps de repos et de réflexion lui soit accordé. Ce processus a lieu avant qu'une quelconque audition ou action juridiquement pertinente n'ait lieu. Le conseil juridique de la victime est assuré par l'organisation spécialisée dès ce moment-là, sur la base de l'aide aux victimes, et il est fait appel à un avocat expérimenté et connu en matière de protection des victimes figurant sur la liste des avocats pratiquant et agréés. La procédure est adaptée à l'état de la victime et s'appuie sur l'expérience de l'organisation spécialisée. La victime peut donc être informée et conseillée sur les démarches juridiques pendant le temps de récupération et de réflexion, afin de prendre une décision sur la suite des événements. Le conseil juridique précoce de la victime est donc assuré.

Si la victime décide de participer à une procédure judiciaire en tant que partie, elle bénéficie d'une représentation juridique et d'une assistance judiciaire gratuites, conformément aux règles de la procédure pénale ou civile, car les victimes de la traite des êtres humains sont généralement démunies. Par nature, cela ne peut avoir lieu qu'après l'ouverture d'une procédure, sur décision du ministère public ou du tribunal. Cette décision se prend au début de la procédure. En attendant la décision, la victime peut continuer à être conseillée par l'avocat en s'appuyant sur l'aide aux victimes. En règle générale, l'avocat qui a été consulté sur la base de l'aide aux victimes est également désigné et rémunéré par le ministère public ou le tribunal pour la procédure, conformément aux règles de l'assistance judiciaire gratuite.

Troisième tiret :

Comme nous l'avons expliqué dans notre prise de position sur le projet de rapport du GRETA, en Suisse, les avocats sont admis par les tribunaux cantonaux supérieurs après une formation exigeante et des examens particuliers. Au cours de la pratique professionnelle, ils se spécialisent en tant qu'avocat de victimes. Il s'agit d'avocats disposant de connaissances et d'une expérience particulière dans le soutien aux victimes dans le cadre d'une procédure pénale. Ils ont suivi une formation continue pour cette activité. Ces avocats sont connus, il en existe des listes publiques et les services spécialisés d'aide aux victimes et les autres services sont en contact avec ces avocats. Les avocats agréés peuvent représenter les

victimes dans toute la Suisse, c'est d'ailleurs le cas en pratique. Il n'est donc pas nécessaire qu'un cabinet d'avocat spécialisé pour les victimes soit présent dans chaque canton, en particulier dans les petits cantons qui ont peu de cas de traite des êtres humains.

Quatrième tiret :

Lorsqu'un avocat est engagé par le ministère public ou le tribunal dans le cadre de l'assistance judiciaire gratuite, il peut à tout moment adresser des factures à la direction de la procédure pour les frais encourus jusqu'alors, pendant la durée de la procédure. C'est régulièrement le cas, en particulier dans les procédures de longue durée, et c'est une pratique courante. A la fin de la procédure, la décision sur le fond porte également sur les frais de procédure et les indemnités et tient compte des paiements à conto. C'est au cabinet d'avocats de s'organiser et d'établir les factures au bon moment. Il n'est pas nécessaire que l'État prenne des dispositions particulières à cet effet.

La Suisse considère que ces recommandations sont déjà respectées.

Paragraphe 69

La réglementation suisse sur les étrangers ne confère pas de droit à exercer une activité lucrative, respectivement un droit à obtenir une autorisation de travail. C'est une possibilité accordée à la personne qui remplit un certain nombre de conditions qui sont : l'existence d'une offre d'emploi (pas d'autorisation de travail dans le « vide »), des conditions de salaire et de travail respectées (éviter l'exploitation ou le dumping salarial), un logement approprié (voir art.36 al. 4 OASA). En raison de la structure fédéraliste de la Suisse, la compétence de délivrer une autorisation de séjour et de travail appartient au canton de résidence de l'étranger. La procédure de renouvellement peut prendre un certain temps, notamment si la demande de prolongation nécessite des investigations avec d'autres services concernés (par exemples les autorités judiciaires ou le service de l'emploi). Un permis L autorise la personne concernée à travailler si les conditions sont remplies (offre d'emploi, conditions de salaire et de travail).

Paragraphe 71

Il est juste d'exiger des dommages et intérêts et une réparation morale de la part des criminels, et l'on peut supposer que l'obligation de verser ces prestations aura un effet dissuasif sur les auteurs. Il convient toutefois de noter que la Suisse ne connaît pas de "punitive damages" selon le droit anglo-saxon et que les prétentions à l'encontre des auteurs ne servent qu'à compenser le préjudice subi.

Paragraphe 86

La Suisse partage l'avis du GRETA selon lequel les victimes doivent être indemnisées le plus largement et le plus complètement possible pour le préjudice matériel et moral qu'elles ont subi. Les dommages et intérêts doivent être versés en premier lieu par les auteurs de l'infraction. Les efforts doivent viser à préserver les valeurs patrimoniales et à obliger les auteurs à indemniser les victimes selon les règles du droit de la responsabilité civile.

Lorsque le GRETA constate que, dans les faits, peu de victimes obtiennent des dommages- intérêts et que - selon ses recommandations - il convient d'intervenir principalement en conseillant et en soutenant davantage les victimes, il est juste de penser que la volonté de la victime de s'engager ou non dans des procédures de demande en dommages-intérêts est également déterminante. Cela ne signifie pas nécessairement que le conseil et l'autonomisation des victimes dans le cadre du conseil aux victimes soient insuffisants et que l'État soit négligeant dans le recouvrement des valeurs patrimoniales. Dans la lutte contre la traite des êtres humains, le respect de la volonté des victimes est un impératif important. Si la victime renonce pour une raison ou une autre à participer à la procédure contre l'auteur de l'infraction, il convient de respecter cette volonté et de ne pas en déduire qu'il faut agir sur elle en lui prodiguant encore plus de conseils.

Dans la pratique, de nombreux défis connus se posent, et pas seulement en Suisse. Souvent, il n'y a plus de valeurs patrimoniales chez l'auteur de l'infraction ou celles-ci ont été transférées à l'étranger, ce qui rend leur confiscation beaucoup plus difficile. Pour des raisons liées à l'État de droit, les prétentions à l'encontre des auteurs doivent être prouvées et il est correct, vis-à-vis des contribuables, d'exiger un jugement pour le versement des dommages-intérêts.

Premier, troisième et cinquième tirets :

Nous nous référons également à nos commentaires relatifs au paragraphe 58, premier et deuxième tirets. Après l'identification des victimes, celles-ci sont remises le plus rapidement possible à l'aide spécialisée aux victimes. Durant la phase de stabilisation et de réflexion, les victimes sont conseillées de manière complète et professionnelle sur leur situation et leurs droits par l'organisation spécialisée (souvent une ONG) et un avocat spécialisé dans la protection des victimes. Ce conseil inclut également les avantages et les inconvénients d'une participation à une procédure contre l'auteur de l'infraction afin de faire valoir des droits à des dommages et intérêts. Le conseil porte également sur les demandes de dommages et intérêts fondées sur le droit de l'aide aux victimes. La victime est conseillée de manière exhaustive sur tous les aspects juridiques de l'indemnisation.

Les victimes sont conseillées et représentées par des avocats spécialisés dans la protection des victimes. Comme nous l'avons déjà expliqué, il s'agit d'avocats agréés qui se sont spécialisés. Ces avocats sont recommandés aux victimes par les ONG et organisations spécialisées. Les avocats spécialisés dans la protection des victimes sont des spécialistes reconnus dans leur domaine, dotés d'une grande expérience professionnelle et qui n'ont pas besoin de suivre une formation supplémentaire.

Deuxième tiret :

Pour que l'auteur soit condamné pénalement, le ministère public doit prouver les faits et, conformément au principe de l'accusation, exposer en détail l'exploitation, le moment, le lieu et la manière dont elle s'est déroulée. Le profit financier résultant de l'exploitation fait également l'objet d'une enquête. Les informations recueillies servent à la fois à l'accusation pour le procès pénal et à l'administration des preuves pour la demande de dommages et intérêts dans le cadre d'une procédure civile contre l'auteur. Dans la pratique, il existe une collaboration entre le ministère public et la partie civile contre l'auteur de l'infraction. La partie civile est partie à la procédure contre l'auteur de l'infraction et a donc également le droit de consulter les dossiers du ministère public. La tâche de la partie civile est de chiffrer le dommage sur la base des preuves recueillies par le ministère public et de l'inscrire dans la procédure pénale (action civile adhésive au procès pénal).

Quatrième tiret :

La recherche et la confiscation de valeurs patrimoniales résultant d'une infraction est la norme dans les enquêtes pénales menées par le ministère public contre l'auteur de l'infraction. Dans chaque procédure contre les auteurs d'infractions, des valeurs patrimoniales sont recherchées et confisquées si elles existent. Dans certains cantons, la direction de la procédure est assistée par des procureurs spéciaux dont la tâche exclusive est de rechercher des valeurs patrimoniales.

La Suisse estime que ces recommandations sont respectées.

Paragraphe 92 à 95

Selon les autorités suisses, l'affirmation et la conclusion du GRETA selon lesquelles la Suisse ne remplit pas du tout les exigences de la convention en ce qui concerne la définition de la traite des êtres humains (cf recommandation du paragraphe 95 « exhorte ») sont fausses. Les autorités suisses affirment au contraire que la définition de la traite des êtres humains selon le Protocole additionnel de l'ONU sur la traite des êtres humains et la Convention du Conseil de l'Europe fait partie intégrante du droit suisse, est déterminante et directement applicable pour les autorités de poursuite pénale et les tribunaux. :

- Dans l'arrêt de principe 128 IV 117, le Tribunal fédéral a établi que la disposition pénale contre la traite des êtres humains devait être interprétée en Suisse à la lumière de la définition internationale, établissant ainsi l'applicabilité directe de cette définition. Cette pratique est toujours en vigueur et a été confirmée par le Tribunal fédéral dans de nombreux arrêts ultérieurs. L'affirmation du paragraphe 92 du rapport, selon laquelle cette jurisprudence est dépassée, est fautive dans la mesure où elle se réfère à cette pratique du Tribunal fédéral. Les arrêts du Tribunal fédéral sont une source de droit et sont déterminants pour la justice.
- La pertinence des moyens pour la commission de l'infraction est confirmée par la doctrine en Suisse. Voir notamment à ce sujet : Annatina Schulz, *Die Strafbarkeit von*

Menschenhandel in der Schweiz, Schulthess 2020, p. 85f et 105ss. Les moyens de l'infraction contenues dans la définition font partie intégrante de l'élément constitutif objectif de la traite des êtres humains selon l'art. 182 CP et les faits doivent être examinés quant à la présence de ces caractéristiques. Ainsi, dans tous les exemples cités au paragraphe 108 du rapport, l'exploitation de la vulnérabilité de la victime a été examinée et traitée. L'existence des moyens d'infraction et la pertinence du consentement de la victime sont examinées dans les procédures contre les auteurs.

Il convient de distinguer cette question de celle de savoir si la transposition de la définition internationale de la traite des êtres humains dans le code pénal suisse est une bonne solution ou non. Cette question est justifiée et fait l'objet d'un débat controversé en Suisse, tant sur la nécessité d'une adaptation que sur la formulation à adopter. Certains pensent à juste titre qu'une adaptation de la formulation de l'article 182 CP serait plus profitable à la pratique, en ce qui concerne la mention explicite des moyens utilisés pour commettre l'infraction et la précision de l'exploitation de la force de travail. La Suisse a reconnu ce défi et s'en occupera dans le cadre de la mise en œuvre du PAN contre la traite des êtres humains 2023 - 2027. Cela étant, les autorités suisses maintiennent que la définition internationale de la traite des êtres humains est valable et directement applicable en Suisse et qu'elle constitue une base suffisante pour la condamnation des auteurs, y compris en matière de traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail.

Paragraphe 93

Dans le contexte de l'économie souterraine, il est souvent impossible de déterminer comment la relation de travail s'est établie et si l'acte et les moyens de l'infraction ont été commis. Il faut néanmoins partir du principe qu'il s'agit d'une situation d'exploitation par le travail. Dans la situation juridique actuelle, de telles situations doivent être traitées comme de l'usure (art. 157 CP), ce qui n'est pas satisfaisant.

La définition de l'exploitation par le travail nécessite un examen particulier. La définition de la traite des êtres humains mentionne le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage et la servitude dans le contexte de l'exploitation du travail. Il convient de noter que des éléments du travail forcé, tel que défini dans la Convention n° 29 de l'OIT, peuvent se recouper avec les moyens définis dans la définition de la traite des êtres humains et que l'esclavage est de toute façon obsolète en l'absence de base juridique. La limite entre l'exploitation et la violation de la législation du travail n'est pas claire. Comme le relève le GRETA dans sa note d'orientation sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail (GRETA 2020 /12), le concept d'exploitation n'est pas défini en droit international et reste ambigu, quand bien même il est un élément fondamental de l'incrimination de la traite. La Suisse appelle de ses vœux une définition internationale du concept d'exploitation. La Suisse constate souvent, y compris lors de conférences internationales et de réunions de nature opérationnelle, qu'il existe de grandes incertitudes et des divergences sur la notion d'exploitation de la force de travail au sens de la traite des êtres humains. Sur le plan national, les tentatives faites jusqu'à présent en Suisse pour formuler une définition n'ont pas abouti, les différences et les avis des experts sur la formulation concrète étant trop importants, raison pour laquelle une définition internationale en provenance du GRETA serait très utile. La Suisse a proposé l'élaboration d'une définition internationale de l'exploitation du travail au sein du groupe de travail « Comité de rédaction sur la traite à des fins d'exploitation par le travail (DH-TET) » du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH). La proposition de la Suisse a été discutée et malheureusement rejetée.

Paragraphe 98 à 112

Ces paragraphes critiquent à plusieurs égards l'engagement de la Suisse en matière de poursuite pénale et constatent in fine que la pratique suisse n'est pas conforme à la Convention (exhorte, paragraphe 111) ou ne la respecte qu'en partie (considère, paragraphe 112).

L'identification de la traite des êtres humains et la conduite de procédures pénales à l'encontre des auteurs sont très exigeantes. Les raisons sont les suivantes :

- De nombreuses victimes ne se reconnaissent pas comme telles. Le processus d'identification et de mise en confiance est très long et peut être infructueux. Après un soupçon initial de traite des êtres humains et suite aux premières investigations, de nombreuses procédures doivent être requalifiées et prennent une autre tournure. La protection des victimes dans la procédure peut être très coûteuse et handicapante pour les auditions.
- Un auteur présumé ne peut être condamné sur la base de simples soupçons. Les droits des prévenus ont été étendus en s'appuyant sur les garanties de procédure de la CEDH. Le droit d'être entendu et le droit des auteurs à poser des questions lors de l'audition de la victime en sont des exemples.
- De nombreuses stratégies de défense des auteurs d'infractions reposent sur le fait de prolonger et de compliquer les procédures. Souvent, des recours sont déposés contre toutes ou de nombreuses décisions incidentes et les décisions prises sont systématiquement contestées. Les autorités d'enquête et les tribunaux sont également accusés de partialité.
- La collecte des preuves est difficile. L'audition des victimes est un réel défi pour les personnes chargées des auditions en raison des traumatismes subis et de l'angoisse permanente. Le comportement des victimes est fluctuant et l'évaluation des déclarations et la communication des résultats sont difficiles. Des mesures d'investigation secrètes doivent régulièrement être mises en œuvre. Celles-ci doivent être soigneusement planifiées et doivent être autorisées par le tribunal des mesures de contrainte.
- L'audition juridique et le droit de poser des questions aux auteurs lors de l'interrogatoire des victimes en sont des exemples. Ce droit est justement un grand défi pour la poursuite pénale. Il en va de même pour le droit à une voie de droit et au contrôle des jugements des instances précédentes.
- Les procédures pénales à l'encontre des auteurs sont très gourmandes en ressources. Il s'agit souvent de réseaux d'auteurs et les procédures pénales doivent souvent être élargies après un soupçon initial.
- En règle générale, il s'agit de criminalité transnationale. La coopération avec les autorités de poursuite pénale étrangères, au niveau policier et judiciaire, est coûteuse et prend beaucoup de temps, et les résultats ne sont pas toujours satisfaisants.

Malgré ces difficultés, de nombreux progrès ont été réalisés en Suisse ces dernières années, s'agissant de la poursuite pénale de la traite des êtres humains :

- La promotion de la spécialisation au sein des forces de police a fortement augmenté dans les cantons. Chaque année, environ 30 à 35 nouveaux spécialistes et spécialistes de la répression de la traite des êtres humains sont formés dans le cadre de cours spéciaux, au cours desquels, outre la transmission de connaissances spécifiques, on s'entraîne particulièrement au contact avec les victimes avec des organisations spécialisées dans l'aide à ce type de victimes et où l'on transmet les expériences par le biais de nombreuses présentations de cas.

- La formation des membres du ministère public a été développée. Des cours sont régulièrement organisés. Les membres du ministère public peuvent également participer aux formations spécialisées de la police.
- Des dispositions organisationnelles ont été prises dans les cantons afin de mieux enquêter sur les cas de traite des êtres humains, que ce soit par la création d'unités d'enquête spéciales, l'attribution de compétences ou la création d'unités décentralisées, en fonction des besoins des cantons.
- Une plate-forme de mise en réseau contre la traite des êtres humains a été créée pour les ministères publics cantonaux. Les procureurs chargés de la traite des êtres humains se rencontrent régulièrement pour échanger leurs points de vue.
- La recherche et la confiscation des valeurs patrimoniales ont été développées. Certains cantons ont mis en place des procureurs spécialisés dans la recherche et la confiscation de valeurs patrimoniales, qui soutiennent la direction de la procédure.
- La coopération opérationnelle bilatérale et multilatérale en matière de poursuite pénale a été fortement améliorée. Des projets visant à améliorer la coopération avec les autorités de poursuite pénale des pays d'origine ont été mis en œuvre, la coopération avec Europol a été intensifiée et des équipes communes d'enquête ont été créées au niveau d'Eurojust.

La Suisse s'efforce en permanence d'améliorer la qualité des poursuites pénales contre la traite des êtres humains. Au vu des progrès réalisés dans la poursuite pénale, il est surprenant que le GRETA arrive à la conclusion selon laquelle la Suisse ne respecterait plus la convention.

Paragraphe 110 et 112

En ce qui concerne le nombre de poursuites et de condamnations, la question se pose de savoir selon quels critères ils sont considérés comme faibles, car le rapport n'en fait pas état. Les déclarations et les comparaisons sur le faible nombre de condamnations ne sont justifiées que si les critères sont connus. La Suisse est un petit pays et le nombre d'enquêtes et de condamnations devrait être mis en rapport avec sa taille et sa population.

Le niveau des sanctions n'est pas analysé dans ce rapport, qui se contente de constater ici, de manière générale, que les peines ne sont pas dissuasives. En Suisse, les peines sont fixées en fonction de la culpabilité. En règle générale, elles se situent entre 6 et 10 ans de privation de liberté pour les auteurs qui ont contribué de manière déterminante à la traite des êtres humains et qui ont donc commis une faute grave. Des peines de plus de 10 ans ont également été prononcées, par exemple en 2022 pour un auteur qui a agi selon la méthode du « loverboy » ou en 2023 dans un cas d'exploitation de la force de travail. Les auteurs ayant contribué de manière secondaire à l'infraction reçoivent des peines plus légères. Ces peines correspondent à la pratique suisse et sont dissuasives.

La longueur des procédures s'explique par la complexité des cas, les défis posés par l'administration des preuves, la collaboration avec les autorités étrangères, les entraves à la procédure de la part des auteurs ainsi que le recours régulier à des instances supérieures pour les jugements.

La Suisse rejette les recommandations dans la mesure où elles ont été abordées dans les présentes observations et dans celles qui précèdent.

Paragraphe 174 et 176 (premier tiret)

La coopération entre les acteurs de la lutte contre la traite des êtres humains dans le canton est discutée lors des tables rondes cantonales contre la traite des êtres humains et définie dans des accords de coopération. Les ONG spécialisées, les inspecteurs et contrôleurs du travail participent aux tables rondes. Des accords séparés ne sont pas exclus, mais les ONG et les inspecteurs du travail peuvent intervenir dans les discussions des tables rondes et proposer - si nécessaire - des améliorations à la coopération.

Paragraphe 176 (troisième et quatrième tirets)

Les victimes identifiées de la traite des êtres humains ont des droits et sont protégées. Il s'agit notamment des droits de séjour prévus par la Convention du Conseil de l'Europe et la législation suisse. La régularisation des rapports de travail illégaux et les mesures préventives visant à les identifier sont des aspects de la politique migratoire qui vont au-delà de la lutte contre la traite des êtres humains et qui ne font pas l'objet de la mise en œuvre de la convention.

Paragraphe 181

Les plans d'études des cantons sont des plans-cadre qui n'entrent pas dans le détail des matières. Concernant les thématiques mentionnées dans la recommandation, la sensibilisation intervient en lien avec les thématiques de l'égalité des genres, de la dignité et de l'intégrité de chaque personne, de la violence sexuelle, de la traite d'êtres humains que ce soit dans les plans d'études et dans différents moyens d'enseignement et fiches pédagogiques, notamment évoqués par la Fondation éducation21 (agence cantons-Confédération pour l'éducation au développement durable EDD / BNE).

Dans les plans d'études :

- PER (Plan d'Etude Romand) : notamment dans les domaines « [Formation générale](#) » et « [sciences humaines et sociale](#) »
- Lehrplan21 : notamment dans le domaine « [Ethik, Religionen, Gemeinschaft](#) »

En outre du matériel est élaboré ou diffusé par la Fondation Education21, notamment sur les thématiques suivantes :

- Droits de l'homme : <https://www.education21.ch/fr/education-aux-droits-humains>
- Droits de l'enfant : <https://www.education21.ch/fr/dossiers-thematiques/droits-de-lenfant>
- Genre – égalité : <https://www.education21.ch/fr/dossiers-thematiques/genres-egalite>

La Suisse considère que cette recommandation est respectée.

Paragraphe 188 et 189, deuxième et quatrième tirets

Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) entretient des contacts réguliers avec les organisations spécialisées et transmet directement leurs informations de contact aux victimes détectées en procédure d'asile. Comme indiqué dans la prise de position sur le premier projet de rapport, les organisations spécialisées contribuent de diverses manières à la procédure d'asile et à l'identification des victimes. Par ailleurs, elles coopèrent avec la représentation juridique financée par la Confédération dans les centres fédéraux d'asile (CFA) et peuvent, ainsi, s'entretenir directement avec les potentielles victimes. Enfin, il existe sur chaque site une personne de contact pour les ONG et les partenaires de la société civile et celles-ci ont ainsi la possibilité de formuler des propositions visant à améliorer la collaboration. La Suisse est donc d'avis qu'elle remplit ses obligations sous l'angle de la Convention en ce qui concerne la procédure d'asile.

Paragraphe 196

Dans le canton du Tessin, l'organisation Antenna Mayday assume le rôle de conseil spécialisé pour les victimes de la traite des êtres humains.

Paragraphe 207

La Suisse considère que les centres fédéraux d'asile (CFA) constituent de manière générale un hébergement adéquat pour les victimes de la traite des êtres humains dans la mesure où celles-ci ont accès aux mesures d'assistance prévues par la Convention, quel que soit le pays dans lequel l'exploitation a eu lieu. Cela étant, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) peut décider de loger les personnes vulnérables – en fonction de leurs besoins et des particularités du CFA – dans un « domaine séparé » des autres personnes requérant l'asile dans le CFA (par ex. dans un bâtiment réservé aux personnes vulnérables ou sur un étage particulier), dans un autre CFA, peut renoncer à leur transfert dans un autre hébergement ou placer une personne dans un hébergement externe lorsque sa sécurité ne peut

pas être garantie.

Le GRETA considère dans le paragraphe susmentionné que les centres fédéraux d'asile (CFA) sont inadaptés à l'hébergement des victimes de traite de manière générale, sans pour autant prendre en compte les différentes mesures d'hébergement possibles ni préciser les critères sur lesquels il se base.

Par ailleurs et comme déjà communiqué à plusieurs reprises au GRETA, le contact des organisations spécialisées est remis aux victimes suite à leur détection. De plus, cette mise en contact est assurée par le biais de la représentation juridique financée par la Confédération. Il appartient ensuite aux victimes de choisir si elles souhaitent faire appel aux services d'une organisation spécialisée. Une transmission des données personnelles des victimes et leur mise en contact systématique avec des organisations spécialisées serait contraire aux dispositions légales applicables en matière de protection des données.

Paragraphe 216 et 219

La Suisse est également d'avis qu'il faut garantir un hébergement et des soins de qualité aux RMNA. Toutefois, il ne serait pas admissible d'enfermer les RMNA afin d'éviter leur disparition. Tous les mineurs disparus sont signalés comme personnes disparues dans les systèmes de police nationaux et internationaux. Cela permet d'obtenir des informations sur leur séjour s'ils réapparaissent quelque part. En dehors de cela, il n'existe guère de moyens d'enquête utiles pour déterminer le lieu de séjour des RMNA disparus.

Paragraphe 236

Consultés sur la première version du rapport, les cantons ont indiqué ceci : *Les victimes reçoivent un permis de séjour de courte durée aussi longtemps que leur présence est nécessaire pour les autorités chargées de l'enquête. Si la collaboration avec les autorités n'est pas (ou plus) nécessaire, un permis humanitaire ou un permis pour cas de rigueur est examiné et éventuellement accordé en tenant compte notamment de la sécurité, de l'état de santé, de la situation familiale et d'autres facteurs pertinents.* Lors de l'examen d'une demande de permis pour cas de rigueur et de la pondération des critères d'octroi, une attention particulière est accordée aux circonstances susmentionnées (état de santé de la victime, obstacles à sa réinsertion dans le pays de provenance ou risque de voir la victime retomber entre les mains de trafiquants d'êtres humains, situation personnelle et familiale). Les critères d'octroi sont fixés dans une ordonnance du Conseil fédéral et précisés dans des directives du Secrétariat d'État aux migrations. La jurisprudence du Tribunal fédéral joue un rôle important et sert de guide pour la pratique. L'examen d'un permis humanitaire s'effectue au cas par cas.

Paragraphe 244 et 245

L'obligation de non-refoulement est consacrée à l'art. 5 de la Loi suisse sur l'asile et est applicable à toutes les victimes reconnues comme réfugiées en Suisse. Conformément aux jurisprudences suisses et européennes (CEDH), les risques de traite répétée, de représailles et de mesures d'intimidation ainsi que la situation individuelle et les facteurs de vulnérabilité particuliers de la victime sont évalués de façon approfondie dans l'examen d'éventuels obstacles à l'exécution du renvoi et peuvent, le cas échéant, justifier l'octroi d'une admission à titre provisoire pour illicéité ou inexigibilité du renvoi. Comme cela a été précisé par la Suisse lors de sa précédente prise de position, il est donc dûment tenu compte de la situation individuelle et des facteurs de vulnérabilité particuliers des victimes en procédure d'asile.

Il en va de même en procédure Dublin ; la pratique du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) est d'examiner pour chaque cas individuel les éventuels obstacles à l'exécution du renvoi dans un pays Dublin. Lorsqu'il conclut qu'il existe un risque réel de traite répétée ou de représailles, il fait usage de la clause de souveraineté.

Par conséquent, la Suisse ne considère pas qu'un changement de pratique soit actuellement nécessaire sur la base des recommandations émises par le GRETA.



EVALUATION REPORT

SWITZERLAND

Third evaluation round

GRETA

Group of Experts
on Action against
Trafficking
in Human Beings

Access to justice
and effective remedies
for victims of trafficking
in human beings

GRETA(2024)09
Published on 20 June 2024



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Secretariat of the Council of Europe Convention
on Action against Trafficking in Human Beings
(GRETA and Committee of the Parties)
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

trafficking@coe.int

www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking

Table of contents

Preamble	4
Executive summary	5
I. Introduction	7
II. Overview of the current situation and trends in the area of trafficking in human beings in Switzerland	9
III. Developments in the legal, institutional and policy framework for action against human trafficking	10
IV. Access to justice and effective remedies for victims of human trafficking	13
1. Introduction	13
2. Right to information (Articles 12 and 15)	15
3. Legal assistance and free legal aid (Article 15)	17
4. Psychological assistance (Article 12)	20
5. Access to work, vocational training and education (Article 12)	21
6. Compensation (Article 15)	22
7. Investigations, prosecutions, sanctions and measures (Articles 22, 23 and 27)	26
8. Non-punishment provision (Article 26)	32
9. Protection of victims and witnesses (Articles 28 and 30)	34
10. Specialised authorities and co-ordinating bodies (Article 29)	36
11. International co-operation (Article 32)	37
12. Cross-cutting issues	39
a. gender-sensitive criminal, civil, labour and administrative proceedings.....	39
b. child-sensitive procedures for obtaining access to justice and remedies.....	40
c. role of businesses.....	41
d. measures to prevent and detect corruption.....	42
V. Follow-up topics specific to Switzerland	43
1. Measures to prevent and combat trafficking for the purpose of labour exploitation ..	43
2. Measures to raise awareness and discourage demand	47
3. Identification of victims of trafficking	47
4. Assistance to victims	49
5. Prevention of child trafficking and identification of, and assistance to, child victims of trafficking	54
6. Recovery and reflection period	57
7. Residence permits	58
8. Repatriation and return of victims	60
Appendix 1 – List of GRETA’s conclusions and proposals for action	63
Appendix 2 - List of public bodies, intergovernmental organisations, non-governmental organisations and civil society actors with which GRETA held consultations	72
Government’s comments	73

Preamble

The Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) was established pursuant to Article 36 of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (“the Convention”), which entered into force on 1 February 2008. GRETA is responsible for monitoring the implementation of the Convention by the parties and for drawing up reports evaluating the measures taken by each party.

In accordance with Article 38, paragraph 1, of the Convention, GRETA evaluates the implementation of the Convention following a procedure divided into rounds. At the beginning of each round, GRETA selects the specific provisions of the Convention on which the evaluation procedure is based.

The first round of monitoring of the Convention provided an overview of its implementation by State Parties. The second evaluation round of the Convention examined the impact of legislative, policy and practical measures on the prevention of trafficking in human beings, the protection of the rights of victims of trafficking, and the prosecution of traffickers, paying particular attention to measures taken to address new trends in human trafficking and the vulnerability of children to trafficking.

GRETA has decided that the third evaluation round of the Convention will focus on trafficking victims’ access to justice and effective remedies, which is essential for victims’ rehabilitation and reinstatement of rights, and reflects a victim-centred and human-rights based approach to the fight against human trafficking. A number of provisions of the Convention establishing substantive and procedural obligations are relevant to this topic, in particular articles 12, 15, 23, 26, 27, 28, 29, 30 and 32.

Access to justice and effective remedies is contingent on the fulfilment of a number of preconditions, including prompt and accurate identification of victims of trafficking, the provision of a recovery and reflection period, the availability of material, psychological, medical and legal assistance, access to translation and interpretation, when appropriate, regularisation of the victim’s stay, the right to seek and enjoy asylum, and full respect for the principle of *non-refoulement*. These preconditions, corresponding to various provisions of the Convention, have been examined at length during the first and second evaluation rounds of monitoring of the Convention. Consequently, GRETA has decided to ask each State Party for an update on the implementation of GRETA’s previous recommendations on selected topics through a separate country-specific part of the questionnaire. GRETA’s findings and analysis of these topics are presented in a separate chapter.

Executive summary

Since the second round of evaluation of the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Switzerland has taken steps to further develop the relevant institutional and policy framework. The authorities adopted the third National Action Plan against Trafficking in Human Beings, which will be subject to regular monitoring and an independent evaluation. The National Expert Group against Human Trafficking and Smuggling of Migrants, led by the Federal Office of Police (fedpol) which took over the co-ordination of action against trafficking in human beings, began its work in July 2022. Further, roundtables responsible for the co-ordination of anti-trafficking action were established in three additional cantons.

Switzerland remains predominantly a country of destination for victims of trafficking in human beings. In the period 2019-2023, the police identified 295 victims, most of whom were women, and around 8% were children. There has been a significant increase in the number of victims identified in the asylum procedure. Sexual exploitation remains the predominant form of exploitation, affecting mainly women and girls, although trafficking for the purpose of forced criminality (including forced begging) and labour exploitation are also on the rise.

The focus of the third evaluation round of the Convention being on trafficking victims' access to justice and effective remedies, the report analyses in detail the implementation of provisions of the Convention establishing substantive and procedural obligations relevant to this topic.

GRETA welcomes the existence of various information materials for victims of trafficking, in different languages, and invites the Swiss authorities to ensure that victims are provided with information concerning their rights and the services available to them from their first contact with the competent authorities.

While welcoming the availability of specialised lawyers assisting victims of trafficking, GRETA notes with concern that requests for free legal aid are approved at a later stage of the proceedings. GRETA considers that the Swiss authorities should take further steps to ensure that legal assistance is provided as soon as there are reasonable grounds for believing that a person is a victim of human trafficking, and that victims have access to free legal aid from a specialised lawyer in all relevant legal proceedings, including civil proceedings.

GRETA notes with concern that, although the relevant legal framework is in place, few victims of trafficking have been awarded compensation during the reporting period. It considers that the Swiss authorities should facilitate and guarantee effective access to compensation for victims of trafficking, including by ensuring that evidence of the harm suffered by the victim is collected as part of the criminal investigation with a view to supporting compensation claims in court, and enabling victims to effectively exercise their right to obtain state compensation within a reasonable time. Further, GRETA urges the Swiss authorities to ensure that victims obtain a decision on compensation from the offenders for unpaid wages as part of the criminal trial.

The report notes that Article 182 of the Swiss Criminal Code does not fully correspond to the international definition of trafficking in human beings and urges the Swiss authorities to bring the national definition of human trafficking fully in line with Article 4 of the Convention, including by ensuring that all forms of exploitation are adequately covered, and adding the element of "means" for adult victims.

GRETA welcomes the existence of specialised police units and prosecutors in some cantons, and the establishment of the exchange platform on human trafficking for prosecutors. However, it notes with concern the low number of prosecutions and convictions in human trafficking cases, as well as the excessive length of criminal proceedings in some trafficking cases. GRETA calls on the Swiss authorities to take measures to improve the criminal justice response to trafficking, including by ensuring that trafficking offences are proactively and promptly investigated, and that they are not qualified as other offences.

While welcoming the adoption of guidelines on the application of the non-punishment principle by the Swiss Conference of Public Prosecutors, GRETA considers that the Swiss authorities should ensure that the guidelines are transposed into cantonal directives in a manner that ensures their consistent application throughout the country. Further, public prosecutors and the police should be trained on the application of the non-punishment principle.

The report also examines progress made on the implementation of previous GRETA recommendations on selected topics. It welcomes steps taken to combat human trafficking for the purpose of labour exploitation, including the organisation of training for labour inspectors and the inclusion of labour inspectors in the cantonal roundtables for anti-trafficking co-operation. Nonetheless, GRETA urges the Swiss authorities to increase the capacity of labour inspectors to proactively detect victims of trafficking. Moreover, GRETA considers that further steps should be taken to combat trafficking for the purpose of labour exploitation, including by developing specific guidelines on the investigation of trafficking for the purpose of labour exploitation, strengthening the monitoring of domestic work and agriculture, and developing co-operation with specialised NGOs and trade unions.

While welcoming the adoption of updated indicators and the increase in the detection of victims of trafficking among asylum seekers, GRETA considers that the Swiss authorities should take further measures to improve the identification of victims, including by ensuring that a harmonised victim identification procedure is put in place in all cantons and involving specialised organisations in the procedure for the identification of victims of trafficking in the asylum process.

GRETA urges the Swiss authorities to ensure that all victims under Swiss jurisdiction, including asylum seekers and persons exploited abroad but identified in Switzerland, benefit from the assistance measures provided for under the Convention. It also considers that the authorities should ensure the availability of specialised assistance to all victims, including men, and provide adequate funding to NGOs providing assistance to victims of trafficking.

The report also urges the Swiss authorities to put in place a formalised procedure for the identification of child victims of trafficking in all cantons, and to ensure that child victims throughout the country benefit from assistance measures provided for under the Convention.

Further, GRETA asks the Swiss authorities to strengthen their efforts to ensure that all possible foreign victims of trafficking are offered a recovery and reflection period. Victims of trafficking should also benefit in practice from the right to obtain a renewable residence permit for the purpose of co-operating with the authorities or on humanitarian grounds.

Finally, GRETA urges the authorities to review the application of the Dublin Procedure to presumed victims of trafficking, and to conduct risk assessments in order to prevent victims being returned to the country where they first applied for asylum, but where they face the risk of being re-trafficked.

I. Introduction

1. The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (“the Convention”) entered into force for Switzerland on 1 April 2013. GRETA’s first evaluation report¹ on Switzerland was published on 14 October 2015, and the second evaluation report² on 9 October 2019.
2. On the basis of GRETA’s second report, on 18 October 2019 the Committee of the Parties to the Convention adopted a recommendation to the Swiss authorities, requesting them to inform the Committee within a one-year period of measures taken to comply with the recommendation. The report submitted by the authorities was considered at the 27th meeting of the Committee of the Parties (4 December 2020) and was made public.³
3. On 30 November 2022, GRETA launched the third round of evaluation of the Convention in respect of Switzerland by sending the questionnaire for this round to the Swiss authorities. The deadline for submitting the reply to the questionnaire was 30 March 2023. The Swiss authorities’ reply was received on 29 March 2023.
4. In preparation of the present report, GRETA used the reply to the third-round questionnaire by the Swiss authorities,⁴ the above-mentioned report to the Committee of the Parties as well as information received from civil society. Further, an evaluation visit to Switzerland took place from 28 August to 1 September 2023 in order to hold meetings with relevant governmental and non-governmental actors, collect additional information and examine the practical implementation of adopted measures. The visit was carried out by a delegation composed of:
 - Mr Sergey Ghazinyan, Second Vice-President of GRETA;
 - Ms Rita Penedo, member of GRETA;
 - Ms Petya Nestorova, Executive Secretary of the Convention;
 - Ms Asja Zujo, Administrator in the Secretariat of the Convention.
5. During the visit, the GRETA delegation met Ms Nicoletta della Valle, Director of the Federal Office of Police (fedpol), as well as officials from fedpol dealing with combating trafficking in human beings. Consultations were also held with representatives of the Federal Department of Foreign Affairs, the Federal Office of Justice, the Federal Office for Customs and Border Security, the State Secretariat for Migration (SEM), the State Secretariat for Economic Affairs (SECO), the Cantonal Conference of Social Affairs, the Cantonal Conference for the Protection of Children and Adults, the Unification of the Cantonal Migration Offices, the Swiss Unification of Judges, and the Swiss Conference of Public Prosecutors. Furthermore, the delegation met with representatives of the Parliamentary Group on Human Trafficking of the Swiss Parliament (Federal Assembly).
6. In addition to holding meetings with the federal authorities in Bern, GRETA’s delegation met members of the cantonal round-tables against trafficking in human beings in the cantons of Aargau, Geneva, Graubünden, Neuchâtel, Valais and Zurich. In Neuchâtel, GRETA also met the Co-ordination against Trafficking in Human Beings for Latin Switzerland.
7. The GRETA delegation held separate meetings with non-governmental organisations (NGOs), trade unions and lawyers representing victims of human trafficking.
8. Meetings were also held with representatives of the International Organization for Migration (IOM) and the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

¹ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168063cab6>

² <https://rm.coe.int/report-on-the-implementation-of-the-council-of-europe-convention-on-ac/1680981889>

³ <https://rm.coe.int/cp-2020-13-switzerland/1680a09adf>

⁴ <https://rm.coe.int/suisse-reponse-au-3e-questionnaire-du-greta/1680ab0ab7>

9. In the course of the visit, the GRETA delegation visited three shelters accommodating victims of trafficking, in Bern, Geneva and Zurich, and had the opportunity to speak to victims of human trafficking. The delegation also visited the federal centre for asylum seekers in Altstätten (canton of St. Gallen) and an accommodation centre for unaccompanied children and asylum seekers in Trimmis (canton of Graubünden).

10. The list of the national authorities, NGOs and other organisations with which the delegation held consultations is set out in Appendix 2 to this report. GRETA is grateful for the information provided by them.

11. GRETA wishes to place on record the co-operation provided by the Swiss authorities in the preparation and conduct of the visit, and in particular by the contact person appointed to liaise with GRETA, Mr Boris Mesaric from the Unit against Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants of fedpol's Crime Prevention Division, as well as by Mr Laurent Knubel and Ms Dora Naegeli of the same Division.

12. The draft version of the present report was approved by GRETA at its 49th meeting (13-17 November 2023) and was submitted to the Swiss authorities for comments. The authorities' comments were received on 14 February 2024 and were taken into account by GRETA when adopting the final report at its 50th meeting (18-22 March 2024). The report covers the situation up to 22 March 2024; developments since that date are not taken into account in the following analysis and conclusions. GRETA's conclusions and proposals for action are summarised in Appendix 1.

II. Overview of the current situation and trends in the area of trafficking in human beings in Switzerland

13. Switzerland remains predominantly a country of destination for victims of trafficking in human beings (THB). According to information provided by the Swiss authorities, based on the Police Crime Statistics compiled by the Federal Office of Statistics, the number of victims of THB identified by the police was 83 in 2019 (48 female and 35 male; five of the victims were children), 53 in 2020 (44 female and nine male; two of the victims were children), 62 in 2021 (33 female and 29 male; eight of the victims were children), 37 in 2022 (31 female and six male; one of the victims was a child), and 60 in 2023 (40 female and 20 male; eight of the victims were children).⁵ In March 2021, the Police Crime Statistics published for the first time figures on THB disaggregated by type of exploitation,⁶ according to which in 2020 there were 43 victims of sexual exploitation (38 female and 5 male; two of the victims were children) and 12 victims of labour exploitation (8 female and 4 male), in 2021 there were 29 victims of sexual exploitation (25 female and 4 male; eight of the victims were children) and 33 of labour exploitation (8 female and 25 male), in 2022 there were 27 victims of sexual exploitation (25 female and 2 male) and 10 victims of labour exploitation (six female and four male; one of the victims was a child), and in 2023 there were 41 victims of sexual exploitation (28 female and 13 male; seven of the victims were children) and 19 victims of labour exploitation (12 female and seven male; one of the victims was a child).⁷ The police statistics are still not disaggregated by country of origin of the victims.

14. GRETA was also provided with the number of victims of THB identified by the State Secretariat for Migration (SEM) in the asylum procedure: 80 victims in 2019 (61 female and 19 male, including five boys), 90 in 2020 (60 female and 30 male, including five girls and three boys), 79 in 2021 (53 female and 26 male, including three girls and four boys), 115 in 2022 (74 female and 41 male, including five girls and six boys), and 181 in 2023 (98 female and 83 male, including four girls and 16 boys).⁸ While most of the identified victims were women, there has been an increase in the number of male victims. African countries, and Nigeria in particular, account for a significant number of the victims, but there has been an increase in the number of victims coming from Asia and Latin America. GRETA was informed that it is not possible to determine how many, if any, victims are counted in both the SEM and the police statistics.

15. Sexual exploitation remains the predominant form of exploitation of identified victims of THB in Switzerland, affecting mainly women and girls. In addition to the exploitation of victims in street prostitution, the authorities have noted an increase in the use of escort services since the COVID-19 pandemic. Young women are particularly vulnerable to recruitment through the use of the "loverboy" method. The increased use of the internet for the recruitment and offering of services of victims of trafficking represents another worrying trend. Trafficking for the purpose of forced criminality (including forced begging) and labour exploitation are also on the rise. While women are typically exploited in domestic work, care giving, and nail salons, men are often exploited in the construction, transport and restaurant industries. The risk of THB for the purpose of labour exploitation is particularly elevated in construction, agriculture, hospitality (restaurants and hotels) and among domestic workers.⁹

16. It is estimated that the number of victims of THB captured in the Police Crime Statistics (PCS) represents only the tip of the iceberg. This is due to difficulties in the identification of victims, in particular for the purpose of labour exploitation, a low self-reporting rate by victims who fear being punished or deported, and the continuing absence of a centralised process for the formalised identification of victims

⁵ By way of comparison, the number of victims identified by the police during the previous reporting period was: 35 in 2014, 47 in 2015, 90 in 2016, 108 in 2017, and 64 in 2018.

⁶ The disaggregation categories are sexual exploitation, labour exploitation and organ removal.

⁷ According to the Swiss authorities, the total number of victims may be less than the sum of the individual categories when the same victim is registered for different forms of trafficking. The same victim is therefore only counted once in the total.

⁸ By way of comparison, the number of victims identified by SEM during the previous reporting period was: 84 in 2014, 32 in 2015, 73 in 2016, and 100 in 2017.

⁹ Study "Combating trafficking in human beings in the cantonal context." See <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-90365.html>.

of THB. By way of example, the four specialised NGOs members of the Swiss Platform against Human Trafficking identified 142 victims in 2019, 174 in 2020, 207 in 2021, and 177 victims of THB from 60 different countries (mostly Hungary, Brazil, Columbia and Romania) in 2022.¹⁰

17. The Swiss authorities stated that thanks to the quick reaction to the massive arrival of Ukrainian refugees,¹¹ including awareness raising and social media campaigns (see paragraphs 147 and 178) and the national coordination to support them, no cases of trafficking of Ukrainian refugees have been identified so far among them. According to the SEM, there have been rare cases where staff working in federal asylum centres had suspicions and referred the information to the federal police. According to the 2022 report on the national hotline run by ACT212 (see paragraph 187), out of a total of 118 declarations concerning 139 persons received in 2022, 21 were related to the war in Ukraine. During the visit, NGOs and international organisations raised concerns about the vulnerability of Ukrainian refugees to THB. The authorities have informed GRETA of one ongoing investigation in the canton of Vaud concerning the alleged exploitation of Ukrainian refugees in domestic work without remuneration.¹²

III. Developments in the legal, institutional and policy framework for action against human trafficking

18. There have been no legislative changes since GRETA's second evaluation report directly related to action against THB. It should be recalled that Switzerland is a federal state composed of 26 cantons which retain all powers and competencies not delegated to the Confederation by the Swiss Constitution. Each canton has its own legislative and executive bodies as well as court system, and is responsible for matters ranging from police and prosecution to welfare, health-care and social policies. Nevertheless, the Swiss Criminal Code (CC), which criminalises trafficking in human beings in Article 182, applies throughout the country, as does the Swiss Code of Criminal Procedure (CCP) and federal laws related to the assistance to victims of crimes, on foreigners and integration, on the extra-procedural protection of witnesses, and on asylum.

19. There have been some changes to the co-ordination of anti-trafficking action at the level of the Confederation. In September 2020, the Federal Office of Police (fedpol) took over the role of National Coordination Office against Trafficking in Human Beings from the Swiss Co-ordination Unit against Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants (KSMM), after the KSMM Steering Committee decided to dissolve this co-ordination unit. This change ensures that the Federal Department of Justice and Police assumes political responsibility for combating human trafficking. Following a restructuring, since 2022, the Unit against Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants (FSMM) has been placed within fedpol's Crime Prevention Division. It comprises four staff members who work on THB co-ordination at the level of the Confederation.

20. The National Expert Group against Human Trafficking and Smuggling of Migrants (NEGEM/GNETT), which is headed by fedpol, began its work in July 2022 when the first meeting took place. Another meeting, which focused on the adoption of the third National Action Plan (see paragraph 26), took place in May 2023. The group is expected to continue meeting once or twice a year. It is composed of 25 to 30 experts, including from federal agencies (fedpol, SEM, SECO, Federal Office for Customs and Border Security), cantonal agencies, specialised NGOs, trade unions, the Swiss Employers' Association, academia and IOM Bern. The main objectives of NEGEM include the co-ordination of projects and activities in the area of THB, exchange of information and expertise, and issuance of recommendations. According to civil society organisations, there have been improvements in the co-ordination of anti-trafficking action since 2022,

¹⁰ [Statistiques sur les victimes de la traite 2022 - Plateforme Traite \(plateforme-traite.ch\)](https://plateforme-traite.ch/fr/statistiques-sur-les-victimes-de-la-traite-2022)

¹¹ The number of Ukrainians who submitted a request for temporary protection in Switzerland between 12 March 2022 and 15 August 2023¹⁴ was 88,354.

¹² Another case from the canton of Bern, which is currently under police investigation, concerns a Ukrainian woman who arrived in Switzerland before the war and worked for several months as a nanny without being paid.

and some of the previously existing working groups¹³ have been reactivated. The working group on training tasked with the preparation of a national concept on training which is expected to be ready by 2025, held five meetings in 2023 and is expected to continue meeting regularly in 2024. A working group on victim assistance will also be set up, as envisaged by the new National Action Plan.

21. The first meeting of the public prosecutors' exchange platform on human trafficking took place in September 2021. The aim of this platform, which brings together 20 to 25 prosecutors, is to exchange practical knowledge about specific human trafficking phenomena in the cantons as well as to network. The meetings take place once a year in person. This ensures that an institutionalised exchange on combating human trafficking takes place also between public prosecution services.

22. At cantonal level, the co-ordination of anti-trafficking action continues to be organised in the form of roundtables, which bring together different stakeholders. Since the second evaluation by GRETA, three more cantons have set up such roundtables (Graubünden, Glarus and Schaffhausen). Therefore currently six of the 26 cantons (some of which are rather small in terms of size and population) do not have roundtables.¹⁴ The composition of the roundtables varies between cantons, as does the frequency of their meetings and working methods, as highlighted by the independent academic study of the differences in the cantonal contexts published in 2022.¹⁵ It assessed whether the policies and mechanisms adopted in the cantons are adequate to address the local risk factors of THB. According to this study, which reflects the situation as of the end of 2020, most roundtables (12) meet once a year, while six meet twice or three times a year. There are differences in the composition of the cantonal roundtables. The police, prosecution and migration authorities participated in all roundtables, victim support organisations participated in the majority of cantons, and labour inspection participated in 18 cantons. Except for Geneva, none of the roundtables included trade union representatives. Thirteen roundtables included social services, 11 included child protection services, and six included medical services and gender equality offices. In nine cantons, the roundtables had adopted an anti-THB strategy. In seven cantons, the roundtables had set up thematic working groups which examine in more detail certain forms of exploitation and sometimes individual cases. The canton of Zurich also had a second, "operational", roundtable as well as sub-groups based on need. The canton of Geneva has a steering committee and two working groups dealing, respectively, with awareness-raising, information and training, and labour exploitation.

23. Fedpol organises annual meetings of the chairs of the cantonal round-tables and provides them with guidance (directions). The last meeting was held in February 2023 and even the cantons without roundtables were invited to send representatives. The aim of the meetings is to provide information on new developments at national level, and exchange information between cantons and the network. Fedpol is aiming to harmonise the work of the roundtables. In addition, there is a co-ordination mechanism for the cantons of Latin Switzerland, which includes seven French and Italian-speaking cantons. It is supported by a project manager (*chargée de mission*) reporting to the *Groupement des services de l'action sociale des cantons romands, de Berne et du Tessin (GRAS)* which is responsible for the exchange of information, collection of data, co-ordination of victim detection and support, organisation of multi-disciplinary training and awareness raising.

24. GRETA welcomes the setting up of three more cantonal roundtables on THB, as well as the annual meetings of the chairs of the cantonal roundtables. GRETA considers that the Swiss authorities should continue their efforts to harmonise the co-ordination structures for the fight against trafficking, as envisaged by the third National Action Plan, including by ensuring that all cantons have co-operation agreements on combating THB which involve all relevant stakeholders, address all forms of THB, and identify and assist victims of trafficking without discrimination, regardless of their place of residence in Switzerland.

¹³ See GRETA's second evaluation report, paragraphs 17 and 20.

¹⁴ The cantons without roundtables on THB are Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden (with some 16,100 inhabitants), Jura, Nidwalden, Obwalden (a rural canton with around 38,000 inhabitants) and Uri (with some 36,300 inhabitants).

¹⁵ [Combating trafficking in human beings in the cantonal context 2022-bericht-skmr \(7\).pdf](#)

25. An evaluation of the implementation of second National Action Plan (NAP) against THB, for the period 2017-2020, took place in 2021.¹⁶ The evaluation showed that there was a need for a third NAP and its preparation started in 2022. It was led by fedpol and involved three working group meetings bringing together a range of experts from the Confederation, cantons and cities, civil society and the social partners. The new NAP was informed by research, such as the report "Combating Human Trafficking in a Cantonal Context," prepared by the University of Neuchâtel on behalf of fedpol,¹⁷ and the report "Exploitation of Minors in Switzerland in the Context of Human Trafficking".¹⁸ The goals and actions of the new NAP were defined by NEGEM. In order to ensure strategic and political support of the NAP, it was first adopted by the Swiss Security Network (SSN) and its committees. Further, in order to make the third NAP more binding on the federal agencies involved, the plan was submitted to the Federal Council, which approved it on 16 December 2022 as regards the content relevant to the Confederation, whereas the Conference of Cantonal Justice and Police Directors (CCJPD) and the Conference of Cantonal Directors of Social Services (CDSS) adopted the NAP content pertaining to the cantons.

26. In the introductory part to the third NAP,¹⁹ it is stated that it is based, *inter alia*, on the provisions of the Council of Europe Anti-Trafficking Convention and the recommendations from GRETA's second report. The evaluation of the second NAP and the findings outlined in fedpol's Management Response²⁰ to the evaluation have been translated into four new fields of action: prioritisation of combating labour exploitation; strengthening law enforcement; improving victims' support and rights; and training further stakeholders. In terms of content, the third NAP contains seven strategic goals: 1. The cantons create the conditions necessary for combating human trafficking effectively and take appropriate measures in emergency situations; 2. Those involved in combating human trafficking in Switzerland are trained and able to detect human trafficking and take appropriate measures. The general public and companies are made aware of human trafficking; 3. Switzerland's anti-human trafficking response is grounded on situation reports and knowledge-based findings; 4. Switzerland takes effective action against human trafficking for the purpose of labour exploitation; 5. All human trafficking victims in Switzerland receive the protection and support they are entitled to; 6. Child victims of human trafficking are identified and provided with protection and assistance in accordance with the best interests of the child; 7. Switzerland contributes to reducing the causes of human trafficking and to effective, result-oriented international co-operation. For each of these strategic goals, a series of specific objectives involving concrete actions, indicators, responsible actors and target dates have been developed. Some actions are the responsibility of federal agencies (in particular fedpol, which is responsible for 14 actions, as well as SECO and SEM), and others of the cantonal round-tables and the conferences of cantonal directors, police commanders or prosecutors.

27. As the responsibility for combating human trafficking in Switzerland does not lie with a single agency, a global budget was not allocated for the third NAP, even though this was one of the recommendations made in the evaluation of the second NAP. The implementation of the actions of the third NAP will be subject to regular monitoring. The agencies responsible must submit regular reports on the current status of implementation, structured according to a pre-defined template. Fedpol will monitor and present the progress results, with the support of the SSN. GRETA was informed that civil society organisations will be involved in the monitoring of the implementation of the third NAP through their participation in NEGEM and the strategic advisory group of the SSN. An independent evaluation outsourced to an external service provider is envisaged to take place at the end of the plan.

¹⁶ <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/kriminalitaet/menschenhandel/nap-evaluation/ber-napevaluation-2017-2020-d.pdf>

¹⁷ [Combating trafficking in human beings in the cantonal context](https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/publiservice/publikationen/berichte/weitere_berichte.html)

¹⁸ https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/publiservice/publikationen/berichte/weitere_berichte.html

¹⁹ [National Action Plan against Trafficking in Human Beings 2023-2027 \(admin.ch\)](https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/publiservice/publikationen/berichte/weitere_berichte.html)

²⁰ <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/kriminalitaet/menschenhandel/nap-evaluation/management-response-nap-evaluation-2017-2020.pdf>

28. **GRETA welcomes the commitment of the Swiss authorities to further strengthening the fight against THB in Switzerland through the adoption of the third NAP and the fact that it reflects many of GRETA's previous recommendations, was endorsed at the political level and will be subject to regular monitoring and an independent evaluation. However, noting the gap of several years between the second and the third NAPs, GRETA considers that the Swiss authorities should ensure that national action plans against trafficking in human beings are adopted in a timely manner.**

29. In 2021, an evaluation of financial assistance based on the Ordinance against Trafficking in Human Beings took place. Based on this ordinance, financial support is granted to organisations and projects that work to prevent human trafficking in all parts of Switzerland. The evaluation showed that fedpol's financial assistance has had a proven effect, but that it was not sufficient. As a result, the annual amount was increased from CHF 400,000 (approximately 414,000 euros), to CHF 600,000 (approximately 622,00 euros), beginning in 2023. Despite this increase, according to many of GRETA's interlocutors, the funding provided to action against THB remains insufficient (see paragraph 198). **GRETA considers that the Swiss authorities should ensure that adequate funding is provided by the Confederation to action against THB to enable a harmonised approach to combating THB across Switzerland.**

30. According to the Swiss authorities, there are no plans to designate an independent National Rapporteur. Nevertheless, GRETA wishes to reiterate its views that the human rights-based approach to anti-trafficking policies advocated by the Convention requires adequate monitoring and evaluation. The key features of National Rapporteurs' mechanisms, in the sense of Article 29, paragraph 4, of the Convention,²¹ should be the ability to critically monitor the efforts and effectiveness of all state institutions, including national co-ordinators, and to that end maintain a constant exchange with civil society, the research community and other relevant stakeholders.²² **GRETA once again considers that the Swiss authorities should examine the possibility of establishing an independent National Rapporteur or designating another existing mechanism for monitoring the anti-trafficking activities of state institutions, as provided for in Article 29, paragraph 4, of the Convention.**

IV. Access to justice and effective remedies for victims of human trafficking

1. Introduction

31. Victims of human trafficking, by virtue of their status as victims of crime and victims of human rights violations, have the right to access to justice and effective remedies for any harm committed against them. These rights must be guaranteed, in a gender- and age-sensitive manner, to all victims of trafficking subject to the jurisdiction of parties to the Convention, irrespective of their immigration status or presence on the national territory, and notwithstanding their capacity or willingness to co-operate in any criminal investigation.

32. The right to effective remedies is a reflection of the human rights-based approach underpinning the Convention. Regardless of whether a State is implicated in the trafficking or directly responsible for the harm, the positive obligations arising from international human rights law require States to facilitate

²¹ "Each Party shall consider appointing National Rapporteurs or other mechanisms for monitoring the anti-trafficking activities of State institutions and the implementation of national legislation requirements."

²² In this context, see also the Summary report on the Consultative Meeting on Strengthening Partnerships with National Rapporteurs on Trafficking in Persons and Equivalent Mechanisms organised by the UN Special Rapporteur on trafficking in persons, especially in women and children, in Berlin, 23-24 May 2013.

and guarantee effective access to remedies if they have failed to take reasonable steps to prevent human trafficking, protect potential or actual victims of THB, and effectively investigate trafficking offences.²³

33. According to the Basic Principles on the Right to an Effective Remedy for Victims of Trafficking in Persons,²⁴ the right to an effective remedy is considered to include restitution,²⁵ compensation,²⁶ rehabilitation,²⁷ satisfaction²⁸ and guarantees of non-repetition.²⁹ All victims of trafficking require access to appropriate and effective remedies, starting with access to justice. The provision of effective remedies serves multiple purposes. The remedy of compensation, for instance, for any injury, loss or harm sustained, can provide critical support in victims' recovery and empowerment, help their social inclusion and prevent re-victimisation. The remedy of rehabilitation can similarly help in the victims' recovery, as well as social inclusion. Of relevance in this respect is also the 1985 United Nations Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power and the Council of Europe Committee of Ministers Recommendation CM/Rec(2023)2 on rights, services and support for victims of crime,³⁰ which outline the main steps to be taken to improve access to justice, and fair treatment, restitution, compensation and social assistance for victims of crime.³¹

34. The Convention provides specifically for the substantive right of victims of trafficking to compensation and legal redress, as well as for a number of procedural rights necessary to ensure access to these entitlements. These include the rights to be identified as a victim of trafficking, to be granted a recovery and reflection period, as well as a residence permit (to enable a victim to remain in the country and seek access to remedies), and to receive counselling, information, legal assistance and free legal aid. Another important procedural right is provided by the non-punishment provision of the Convention (Article 26), according to which victims of human trafficking must not be subjected to penalties for their involvement in unlawful activities that they have been compelled to commit. Further, the Convention requires State Parties to enable the seizure and confiscation of the assets of traffickers, which could be used to fund State compensation schemes for victims.

35. Children need special support to access remedies, the best interests of the child being the primary consideration in all actions concerning trafficked children. The appointment of legal guardians to represent

²³ *Rantsev v. Cyprus and Russia*, application no. 25965/04, judgment of 7 January 2010; *L.E. v. Greece*, application No. 71545/12, judgment of 21 January 2016; *Chowdury and Others v. Greece*, application No. 21884/15, judgment 30 March 2017.

²⁴ UN General Assembly, Basic principles on the right to an effective remedy for victims of trafficking in persons, Annex to the Report by the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, 28 July 2014, A/69/33797.

²⁵ Restitution includes restoration of liberty, including release of the victim from detention; enjoyment of human rights and family life, including reunification and contact with family members; safe and voluntary repatriation; temporary or permanent residence status, refugee status, complementary/subsidiary protection or third-country resettlement; recognition of the victim's legal identity and citizenship; restoration of the victim's employment; assistance and support to facilitate social integration or reintegration; return of property, such as identity and travel documents and other personal belongings.

²⁶ Compensation may cover damages for physical or mental harm; damages for lost opportunities, including employment, education and social benefits; reimbursement of costs of necessary transportation, child care or temporary housing; material damages and loss of earnings; moral or non-material damages; reimbursement of legal fees and other costs relating to the participation of the victim in the criminal justice process; reimbursement of costs incurred for legal, medical or other assistance.

²⁷ Rehabilitation includes medical and psychological care, legal and social services, shelter, counselling and linguistic support, independently of the capacity or willingness of the victims to co-operate in legal proceedings.

²⁸ Satisfaction includes effective measures aimed at the cessation of continuing violations; verification of the facts and full and public disclosure of the truth to the extent that such disclosure does not cause further harm or threaten the safety, privacy and other interests of the victims of their families; an official declaration or a judicial decision restoring the dignity, reputation and rights of the victim; public apologies; judicial and administrative sanction against the perpetrators.

²⁹ Guarantees of non-repetition include ensuring the effective investigation, prosecution and sanctioning of traffickers; all measures necessary to protect victims from re-trafficking; providing or strengthening training of relevant officials; strengthening the independence of the judiciary; modifying practices that cause, sustain or promote tolerance to trafficking, including gender-based discrimination and situations of conflict and post-conflict; effectively addressing the root causes of trafficking; promoting codes of conduct and ethical norms for public and private actors; protecting legal, medical and other professionals and human rights defenders who assist victims.

³⁰ Recommendation CM/Rec(2023)2 of the, Committee of Ministers to member States on rights, services and support for victims of crime, and its Explanatory report: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680aa8263

³¹ United Nations Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power, Adopted by General Assembly resolution 40/34 of 29 November 1985, available at: https://www.unicef-irc.org/portfolios/documents/472_un-declaration-crime.htm

unaccompanied or separated children plays a vital role in enabling child victims of trafficking to access justice and remedies. Further, facilitating family reunification can be an important element of restitution.³²

36. Civil society, including NGOs, trade unions, diaspora organisations and employer organisations, plays a vital role in enabling victims of THB to claim compensation and other remedies.³³ In this context, reference should be made to the international projects COMP.ACT - European Action on Compensation for Trafficked Persons³⁴ and Justice at Last - European Action for Compensation of Victims of Crime,³⁵ which aim to enhance access to compensation for trafficked persons.

37. The private sector should also play a role in enabling access to, as well as providing, remedies to trafficked persons, in accordance with the UN 'Protect, Respect and Remedy' Framework and the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights.³⁶ The role of businesses includes steps to ensure that their supply chains are free of trafficked labour, as well as the adoption and implementation of measures to facilitate victims' access to remedies for any harm that occurs. Further, businesses have the potential to help trafficked persons regain economic autonomy.³⁷ States should therefore ensure that business enterprises implicated in human trafficking are held responsible and take steps to reduce barriers that could lead to a denial of access to remedies.

38. Because human trafficking is often a transnational crime, effective international co-operation is essential for fulfilling the obligations with regard to the right to justice and effective remedies. This includes co-operation in tracing and seizing criminal assets, and in returning confiscated proceeds for the purpose of compensation.

2. Right to information (Articles 12 and 15)

39. Victims who are no longer under their traffickers' control generally find themselves in a position of great insecurity and vulnerability. Two common features of victims' situation are helplessness and submissiveness to the traffickers, due to fear and lack of information about how to address their situation. Article 12, paragraph 1, sub-paragraph d, of the Convention provides that victims are to be given counselling and information, in particular as regards their legal rights and the services available to them, in a language that they understand. Further, pursuant to Article 15, paragraph 1, of the Convention, Parties must ensure that victims have access, as from their first contact with the competent authorities, to information on relevant judicial and administrative proceedings, in a language they can understand.

40. The information that victims of trafficking must be provided with deals with essential matters, including availability of protection and assistance arrangements, the various options open to the victim, the risks they run, the requirements for legalising their presence in the Party's territory, the various possible forms of legal redress, how the criminal-law system operates (including the consequences of an investigation or trial, the length of a trial, witnesses' duties, the possibilities of obtaining compensation from persons found guilty of offences or from other persons or entities, and the chances of a judgment being fully and effectively enforced). The information and counselling should enable victims to evaluate their situation and make an informed choice from the various possibilities open to them.³⁸

41. Many victims do not speak, or barely speak, the language of the country they have been brought to for exploitation. Ignorance of the language adds to their isolation and is one of the factors preventing them from claiming their rights. The provision of translation and interpretation, where needed, is an

³² UNODC, ICAT Issue Paper, Providing Effective Remedies for Victims of Trafficking in Persons, 2016, pp. 7-8. Available at: http://icat.network/sites/default/files/publications/documents/Ebook%20ENG_0.pdf

³³ OSCE Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region, 2008, pp. 48-53.

³⁴ <http://www.compactproject.org/>

³⁵ <http://lastradainternational.org/about-lsi/projects/justice-at-last>

³⁶ United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights, implementing the UN 'Protect, Respect and Remedy' Framework, Doc. A/HRC/17/31 (2011).

³⁷ UNODC, ICAT Issue Paper, Providing Effective Remedies for Victims of Trafficking in Persons, 2016, pp. 8-9.

³⁸ See Explanatory Report on the Convention, paragraphs 160-162.

essential measure for guaranteeing access to rights, which is a prerequisite for access to justice. GRETA has stressed the need for ensuring the availability, quality and independence of interpreters.³⁹

42. Article 305 of the Swiss Code of Criminal Procedure (CCP) obliges the police and the prosecution to inform victims of their rights in criminal proceedings, at the time of the first interview, as well as to provide them with the contact of the cantonal victim support centres and information on the support provided by them, and the deadline for the submission of applications for state compensation. The information must be given at the first interview of the victim, in a language he/she understands. Further, pursuant to Article 8 of the Federal Law on Assistance to Victims of Crimes (LAVI), law enforcement authorities shall inform victims of crime of the available assistance and, under certain conditions, transmit their name and address to a victim support centre (LAVI office), subject to the victim's consent. Article 330, paragraph 3, of the CCP provides that the court shall inform the victim of his/her rights if the police or prosecution have not already done so. If the person does not understand the language of the proceedings, interpretation shall be provided (Article 68 of the CCP). The provision of translation or interpretation services is the responsibility of the judicial or administrative authority of the canton in which the proceedings are taking place.

43. There are a number of brochures with information on the rights of victims of THB, issued at cantonal level and by NGOs. By way of example, in the canton of Geneva, a leaflet combining 10 languages (Albanian, Arabic, English, French, Hungarian, Portuguese, Romanian, Russian, Spanish, and Ukrainian)⁴⁰ explains what THB is, how to recognise situations of THB, the assistance available (temporary accommodation, psycho-social support, legal aid, medical care, repatriation assistance, integration support) and contact details of relevant organisations. In the canton of Vaud, information for victims of THB is available on the website of the canton.⁴¹ In addition to explaining what THB is, it provides information on the services available and contacts of relevant organisations. The Conference of cantonal directors of social affairs (CDAS) maintains a website⁴² containing information for victims of crime, including available support in different cantons, in 12 languages⁴³ (the link to the website is also available on a small card which can be handed out to victims).

44. The Swiss Platform against Trafficking in Persons, consisting of four specialised NGOs - Antenna MayDay Ticino, Astrée, Centre social protestant (CSP), and FIZ - has developed a flyer for victims of trafficking, with contact information of NGOs where potential victims of THB can receive information and assistance, which is available in 19 languages.⁴⁴ Further, CSP has issued a leaflet explaining what THB is, and how CSP can assist victims through counselling, legal representation, referral to safe accommodation, access to social assistance and financial aid (compensation), support in social and professional integration. The online manual on trafficking of children developed by the NGO Kinderschutz Schweiz (Protection de l'enfance Suisse)⁴⁵ also contains contact information of relevant cantonal authorities and NGOs.

³⁹ See 8th General Report on GRETA's activities, paragraphs 168-169.

⁴⁰ [Traite d'êtres humains | ge.ch](https://www.geneve.ch/fr/traite-d-etres-humains)

⁴¹ [Traite des êtres humains: de quoi s'agit-il et qui peut vous venir en aide | État de Vaud \(vd.ch\)](https://www.aide-aux-victimes.ch/en/)

⁴² <https://www.aide-aux-victimes.ch/en/>.

⁴³ Albanian, Arabic, Croatian, Rhaeto-Romanic, Russian, Serbian, Spanish, Ukrainian, Tamil, Turkish, Tigrinya, and the Sign language.

⁴⁴ Albanian, Arabic, Bulgarian, English, Farsi, French, German, Hungarian, Italian, Mongolian, Portuguese, Romanian, Russian, Serbian, Spanish, Tamil, Thai, Tigrinya, and Ukrainian.

⁴⁵ <https://www.kinderschutz.ch/fr/traite-denfants/manuel-en-line-sur-la-traite-d-enfants>.

45. The State Secretariat for Migration (SEM) has issued information leaflets and posters⁴⁶ in a range of languages (including Ukrainian), available online, through an application and in centres for asylum seekers, which inform potential victims of THB how to protect themselves from risks and where to seek assistance. When a presumed victim of THB is identified in the asylum procedure, a representative of SEM holds a separate hearing with the person, with the assistance of an interpreter, in order to verify the initial suspicion of THB, inform the victim of his/her rights and identify any special needs. During the hearing, presumed victims are informed of the independence of the asylum procedure from the criminal procedure, and of their rights as victims of THB, including the granting of a recovery and reflection period and how to file a criminal report. In addition, the SEM provides presumed victims with a flyer containing, among other things, the number of the competent cantonal victim support centre (if the exploitation took place in Switzerland) and a link to the above-mentioned CDAS website (see also paragraph 188).

46. However, in practice, only those victims who were trafficked in Switzerland are informed about available assistance measures by SEM officials and provided with the contact of the competent LAVI office and specialised NGOs, since victims who were trafficked abroad are not eligible for state assistance under the current law (see paragraph 192). In their comments on the draft GRETA report, the authorities indicated that in September 2023, SEM concluded an agreement with the NGO Platform against Trafficking in Persons and the specialised anti-trafficking organisation FAS in Neuchâtel, which came into force on 1 January 2024. According to it, a flyer designed by specialised organisations is distributed to all victims of trafficking who are detected by SEM, regardless of whether they were trafficked in Switzerland or abroad. Moreover, an NGO website link has been added to the SEM website related to the prevention campaign "Protect Yourself" ("Protégez-vous").⁴⁷ GRETA was also informed that the basic and advanced training provided to SEM staff who process asylum claims cover the provision of information to victims of trafficking detected in the asylum procedure.

47. **GRETA welcomes the existence of various information materials for victims of trafficking, in different languages, and invites the Swiss authorities to ensure that:**

- **information concerning victims' rights and the services available to them is provided from the victims' first contact with the competent authorities;**
- **law enforcement officers and other authorities in contact with victims of trafficking are systematically trained and instructed on how to properly explain to victims of THB their rights, taking into account the victims' age, maturity, intellectual and emotional capacity, literacy and any mental, physical, or other disabilities which may affect their ability to understand the information provided;**
- **staff working at asylum reception centres and detention centres are trained and instructed on how to provide information, in a proactive manner, to presumed victims of trafficking, including those who have been trafficked abroad.**

3. Legal assistance and free legal aid (Article 15)

48. Article 15(2) of the Convention obliges Parties to provide in their internal law for the right of victims of trafficking to legal assistance and free legal aid. As court and administrative procedure is often very complex, legal assistance is necessary for victims to be able to claim their rights. It is for each Party to decide the requirements for obtaining such free legal aid. Parties must have regard not only to Article 15(2) of the Convention, but also to Article 6 of the ECHR. Even though Article 6, paragraph 3.c of the ECHR provides for free assistance from an officially appointed lawyer only in criminal proceedings, European Court of Human Rights case-law⁴⁸ also recognises, in certain circumstances, the right to free legal assistance in a civil matter on the basis of Article 6(1) of the ECHR. Thus, even in the absence of legislation granting free legal assistance in a civil matter, it is for the courts to assess whether, in the

⁴⁶ [Protégez-vous ! \(admin.ch\)](#)

⁴⁷ <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/asyl/menschenhandel/kampagne.html>.

⁴⁸ *Airey v. Ireland*, no. 6289/73, 9 October 1979.

interest of justice, an applicant who is without financial means should be granted legal assistance if unable to afford a lawyer.

49. GRETA's reports highlight the value of a lawyer being appointed as soon as there are reasonable grounds for believing that a person is a victim of trafficking, before the person makes an official statement and/or decides whether to co-operate with the authorities. Early access to legal assistance is also important to enable victims to take civil actions for compensation and redress.⁴⁹

50. In Switzerland, the right of victims of trafficking, as victims of crime, to receive legal assistance and free legal aid is governed by the CCP and the Federal Law on Assistance to Victims of Crimes (LAVI).

51. Victims of THB who participate in criminal proceedings may be assisted by a legal counsel to defend their interests (Article 127 of the CCP). After the expiry of the recovery and reflection period and insofar as the victim declares his/her willingness to participate in the criminal proceedings, he/she is assisted by a lawyer. Insofar as a victim makes civil claims in the criminal proceedings, he/she may be granted free legal aid if he/she does not have the necessary means and if the civil claim is not 'without any prospect of success' (Article 136 of the CCP). The decision to approve a request for free legal aid is made by the prosecutor. GRETA was informed that it might take months for prosecutors to approve a request for free legal aid by a victim of THB. Pursuant to Article 135 of the CCP, lawyers providing free legal aid have to wait until the end of the proceedings before being paid (although part of the payment may be requested in advance), which might take years (see paragraph 109) and the amount of the remuneration may be reduced by the court. Pursuant to amendments to Article 136 of the CCP which will enter into force on 1 January 2024, victims of THB will be able to benefit from free legal aid earlier in the proceedings, when filing a criminal complaint. Another change introduced by the amendments to the CCP is that the victim will have to re-apply for free legal aid during the second instance (appellate) proceedings. This raises concerns that the court may require a victim to reimburse the costs of appellate proceedings, including lawyer's fees, in cases where the prosecution does not file an appeal against the judgment or the defendant is acquitted.

52. If the costs of the legal counsel are not covered under the above-mentioned provisions of the CCP, the victim may apply for the costs to be covered by the financial assistance provided for under the LAVI (Articles 13(2), 14(1) and 16 LAVI and Article 5 of the Ordinance of 27 February 2008 on assistance to victims, OAVI).⁵⁰ Legal assistance granted by the cantonal victim support offices under LAVI is subsidiary to that provided in criminal proceedings (Article 4 of LAVI). However, according to a recent decision of the Federal Tribunal from June 2023,⁵¹ lawyer's fees can be covered under LAVI even if the victim did not assert a right to free legal aid in the criminal proceedings. In practice, the costs of legal representation are usually covered by the right to free legal aid in criminal proceedings. Legal assistance under the LAVI can be granted either as a form of "immediate assistance" or "longer-term assistance." During the reflection period, the victim is entitled to a preliminary legal interview, usually lasting four hours, as part of the "immediate assistance" (Article 13(1) of LAVI). This time is sufficient to advise victims on their rights, file a request for free legal aid on their behalf and sometimes also to draft a criminal complaint to the police on behalf of the victim. The victim is not required to pay a fee for the assistance of a legal adviser or for the initiation of proceedings. Only if the victim's financial situation is very good can contributions to the costs of "longer-term assistance" provided by third parties be reduced in accordance with Article 16 of the LAVI. In practice, this type of reduction is not applied, as victims of human trafficking generally have neither a fixed income nor personal assets. The LAVI offices also arrange for legal assistance to victims who wish to file a claim for state compensation (see paragraph 81). However, GRETA was informed of instances in which cantonal victim support offices rejected the request to cover lawyers' fees, meaning that the lawyers provided their services *pro bono*. The LAVI does not cover legal assistance

⁴⁹ See 8th General report on GRETA's activities, paragraph 167.

⁵⁰ [RS 312.51 - Ordinance of 27 February 2008 on assistance to victims of crime \(Ordinance on assistance to victims, OAVI\) \(admin.ch\)](#)

⁵¹ Decision of the Federal Tribunal 1C_344/2022 from 2.6.2023 (not yet published).

for criminal offences which happened abroad, unless the victim was domiciled in Switzerland at the time of the offence and when filing the request for assistance (Article 17 of LAVI).

53. Victims of trafficking are also entitled to free legal aid when filing a compensation claim in civil proceedings, under the same conditions that apply to criminal proceedings, i.e. if they are indigent and if their civil claim is not 'without any prospect of success'. However, GRETA was informed that free legal aid is more difficult to obtain in civil proceedings, especially for victims who have been exploited in diplomatic households. In two recent cases from Geneva, the Federal Tribunal⁵² confirmed the decisions of the lower courts to deny presumed victims of trafficking access to free legal aid on the basis of the finding that their civil claims were 'without any prospect of success' since the employers enjoyed diplomatic immunity. As a result, the victims were obliged to pay CHF 2,000 (approximately 2,070 euros) each in court fees incurred during the appeal proceedings.

54. Free legal aid does not cover administrative proceedings such as those concerning residence permits. In such cases, victims are assisted by organisations specialised in providing assistance to victims of trafficking.

55. According to the information provided by the Swiss authorities, 100 victims of trafficking received free legal aid in 2019, 110 in 2020, 135 in 2021, and 121 in 2022.

56. NGOs and lawyers met by GRETA confirmed that in most cases victims of trafficking are provided with free legal aid in the context of criminal proceedings. NGOs assisting victims of trafficking have a well-established relationship with specialised lawyers and refer victims to them regularly. GRETA was also informed that cantonal victim support offices have lists of lawyers with experience in THB that they refer victims to. The GRETA delegation met with a number of specialised lawyers from the cantons of Bern, Geneva, Vaud and Zurich, and was impressed with their knowledge and dedication to victims of THB. Further, the NGO CSP in Geneva has run since 2014 a legal advice service, which is the only specialised legal service for victims of THB in Switzerland. It employs two lawyers who provide legal advice and representation in legal proceedings. However, difficulties may arise in cantons in which specialised NGOs are not involved in providing assistance to victims and/or where there are no lawyers specialised in THB.

57. The National Action Plan envisages a one-day training for relevant professionals, including lawyers, to be organised in 2024, which will focus on various aspects of assistance to victims of trafficking, including compensation. GRETA notes the importance of ensuring that lawyers from cantons in which there are no specialised NGOs and lawyers assisting victims of trafficking are included in such training.

58. While welcoming the availability of specialised lawyers assisting victims of trafficking, GRETA notes with concern the fact that requests for free legal aid are confirmed by the prosecutor's office at a later stage of the proceedings and that the procedure for the remuneration of lawyers at the end of the proceedings may hinder their ability to provide effective assistance to victims of trafficking. **GRETA considers that the Swiss authorities should take further steps to guarantee trafficking victims' access to legal assistance and free legal aid, in particular by ensuring that:**

- **legal assistance is provided as soon as there are reasonable grounds for believing that a person is a victim of human trafficking, before the person concerned has to decide whether or not to co-operate with the authorities and/or make a criminal complaint;**

⁵² Decisions of the Federal Tribunal in cases 4A 161/2023 and 4A 165/2023 of 7 July 2023.

- **victims of THB have access to free legal aid from a lawyer with specialised knowledge on THB cases in all relevant legal proceedings, including civil proceedings (e.g. those brought by victims who have been exploited in diplomatic households) and administrative proceedings;**
- **the authorities and the Bar Associations encourage training and specialisation of lawyers in all cantons to provide legal aid to victims of trafficking;**
- **lawyers providing free legal aid to victims of trafficking are remunerated for their services in a timely and adequate manner so as to allow them to provide effective assistance to victims.**

4. Psychological assistance (Article 12)

59. Human trafficking and exploitation may have serious psychological and physical consequences for the victims, including mental health problems and loss of self-esteem. Psychological assistance is needed to help victims of trafficking deal with the trauma they have been through, and to achieve a sustained recovery and social inclusion. Some victims require long-term therapeutic intervention due to the violence they have suffered. Every victim of trafficking should have a clinical assessment tailored to include an evaluation of their particular readiness for therapy, conducted by an experienced clinician.⁵³ In the case of trafficked children, specialist child psychologists should be employed.

60. In Switzerland, victims of trafficking are entitled to receive psychological support under Article 14 of the LAVI. The authorities have noted that this support is, however, subsidiary to the one provided by the person's social and medical insurance (if they exist). The provision of psychological support falls within the competence of cantons and can be arranged either through the cantonal crime victim centre or specialised NGOs with whom the cantonal authorities have concluded agreements. As is the case with other types of assistance provided under the LAVI, access to psychological support is limited to those victims who were trafficked within Switzerland or who had residence in Switzerland when they were trafficked abroad. The support consists of 10 sessions of counselling within the framework of immediate assistance, with the possibility of receiving additional counselling as part of long-term assistance.

61. Psychological support for victims who were trafficked abroad, many of whom are in the asylum procedure, is mostly provided by specialised NGOs, with the costs covered by the sickness insurance fund and private funding. In their comments on the draft report, the authorities stated that the shortage of specialists across Switzerland and the short stay of asylum seekers in federal asylum centres makes it difficult to put in place psychological support, but the situation improves once the asylum seekers have been assigned to different cantons. The NGO FIZ has set up weekly low-threshold psychiatric consultations in collaboration with the Zurich Psychiatric University Hospital, which is financed by private donations. These consultations are provided by a psychiatrist from the hospital in FIZ's office once a week to victims of trafficking who are in the asylum procedure or who do not have health insurance and/or residence permits. Reportedly, there is a high demand for these services. In Geneva, the NGO Au Coeur de Grottes, which runs a shelter for victims of violence, including trafficking, employs three psychologists who provide counselling, and victims can also be referred to the unit for prevention of violence of the Geneva University Hospital for therapy, the costs of which are partially covered by the cantonal authorities.

62. NGOs have pointed out that traditional forms of psychotherapy, which are provided under LAVI, may not be appropriate for all victims of trafficking, in particular those who come from West African countries where witchcraft may be used as a form of coercion and intimidation against the victims. Therefore, the NGO Astrée collaborates with 'ethno-psychiatrists' who have an understanding of witchcraft and are able to better assist the victims and help them overcome the trauma they have suffered.

⁵³ See OSCE, *Trafficking in Human Beings Amounting to Torture and Other Forms of Ill-Treatment* (2013), Vienna, p.115.

63. GRETA was also informed that since 2022 the NGO Antenna MayDay in Ticino has collaborated with a private psychiatric practice which provides urgent support to victims who are assisted by the NGO, including asylum seekers. The costs of the support provided are entirely borne by the NGO.

64. GRETA considers that the Swiss authorities should take further steps to guarantee access of victims of trafficking to psychological assistance, regardless of whether they were trafficked in Switzerland or abroad, and ensure that it is provided for as long as their individual situation requires, in order to help them overcome their trauma and achieve a sustained recovery and social inclusion.

5. Access to work, vocational training and education (Article 12)

65. In Switzerland, while victims of THB do not have the right to work during the recovery and reflection period, a residence permit based on the victim's co-operation with the criminal justice authorities generally entitles them to work. However, the situation varies between cantons. GRETA was informed that most cantons issue short-term residence permits (L permit), renewable every six months, which makes it difficult for victims to find employment due to the short duration of the permit and the fact that some immigration authorities are not aware that the L permit entitles the holder to work. Moreover, the renewal of the permits sometimes takes a long time (e.g. four months in Geneva), creating problems to keep the job. The issuance of the permit, which has to be confirmed by SEM, is usually conditioned on the confirmation of the criminal authorities that the person's presence is required in Switzerland, and in some cantons the possibility to work exists only if the case is qualified as THB. By way of example, GRETA was informed that in the canton of Geneva victims of trafficking who are issued a residence permit as victims of profiteering (because the case is qualified under this provision of the CC) do not have access to employment. On the other hand, in the canton of Vaud the residence permit is usually granted once the criminal complaint is filed and the immigration authorities do not seek the opinion of the criminal authorities when issuing the permit. Moreover, the type of permit granted (B permit) allows victims to find employment more easily.

66. Victims of THB may be issued another type of residence permit, on the basis of "extremely serious situations of hardship" (see paragraph 232), which also entitles them to work. However, such permits are rarely issued and in order to grant the permit the authorities may require proof of the victim's integration in Swiss society, including having gainful employment (see paragraph 234).

67. Civil society organisations met by GRETA have noted that the difficulties in obtaining access to work can have a detrimental effect on the process of the victims' recovery and integration, increasing the risk of re-victimisation, particularly if the victim is present in Switzerland for several years while the criminal proceedings are ongoing. The fact that most victims are issued short-term, albeit renewable, residence permits may represent an obstacle to their obtaining access to longer vocational training programmes, thus limiting their options in finding employment to a narrow range of sectors.

68. GRETA notes as a positive example a pilot project approved by the canton of Vaud in 2022 which aimed to increase the support for victims of trafficking in the process of their professional integration and search for housing. The support is provided in collaboration with the Social Centre for the Integration of Refugees (CSIR). Victims can be referred to CSIR by NGOs such as Astrée once they have obtained a residence permit and after a follow-up assessment. CSIR continues to support victims after they find independent housing and grants them financial assistance with a view to advancing their professional integration. Further, the NGO Au Coeur des Grottes in Geneva organises access to French courses and vocational training with a view to reintegrating victims into working life.

69. **GRETA considers that the Swiss authorities should strengthen effective access to, and/or reintegration of, the labour market for victims of THB and their economic and social inclusion through the provision of vocational training and job placement, raising awareness amongst employers, and the promotion of micro-businesses, social enterprises and public-private partnerships, including through state supported employment. Further, the authorities should ensure that residence permits are granted and renewed within a reasonable time, in all cantons, so as to facilitate victim's access to the labour market, and the immigration authorities should be made aware of the fact that a short-term (L) permit entitles a person to work in Switzerland.**

6. Compensation (Article 15)

70. Article 15(3) of the Convention establishes a right of victims to compensation. The compensation is pecuniary and covers both material injury (such as the cost of medical treatment) and non-material damage (the suffering experienced). However, even though it is the trafficker who is liable to compensate the victim, in practice there is rarely full compensation whether because the trafficker has not been found, has disappeared or has declared him/herself bankrupt. Article 15(4) therefore requires that Parties take steps to guarantee compensation of victims. The means of guaranteeing compensation are left to the Parties, which are responsible for establishing the legal basis of compensation, the administrative framework and the operational arrangements for compensation schemes. In this connection, Article 15(4) suggests setting up a compensation fund or introducing measures or programmes for social assistance to, and social integration of, victims that could be funded by assets of criminal origin. Of relevance in this respect is the European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes, pursuant to which, when compensation is not fully available from other sources, the State shall contribute to compensate those who have sustained serious bodily injury or impairment of health directly attributable to an intentional crime of violence, as well as the dependents of persons who have died as a result of such crime, even if the offender cannot be prosecuted or punished.

71. Compensation fulfils multiple purposes: payment of reparation for injury, loss or harm caused by the offender, access to justice, empowerment of victims, as well as being seen as a form of punishment and deterrence of traffickers. As such, compensation plays a crucial role in the fight against human trafficking, not only as an instrument of restorative justice, but also by way of prevention and recognition by States of their failure to meet their human rights obligations.

72. Victims often leave the country where they were exploited at the end of the criminal proceedings. This creates obstacles to making civil claims for compensation, which in addition are associated with a number of other barriers, such as high costs, unavailability of free legal aid and victim-support services, as well as the claimant bearing the burden of proof of the amount of the damage. State parties should therefore consider adopting a procedure through which victims are entitled to obtain a decision on compensation by the offender as part of the criminal trial, within a reasonable time.

73. As outlined in GRETA's second report on Switzerland,⁵⁴ victims of trafficking who have suffered a direct violation of their physical, sexual or mental integrity as a result of the offence can claim compensation from perpetrators in criminal proceedings, in their capacity as private claimants (Articles 116, 118, 122 and following of the CCP). Victims have the right to be assisted by a free legal aid lawyer when filing such a claim (see paragraph 51). Compensation can include both material and non-material damages and GRETA was informed that there are guidelines to assist the court in the calculation of non-material damages. If the court finds that the determination of the damages would require a disproportionate amount of work (unreasonable expenses and inconvenience), it may make a decision on principle only and refer the victim to pursue the rest of the claim in civil proceedings, pursuant to Article 126, paragraph 3, of the CCP. To the extent possible, the court shall rule on minor claims itself.

⁵⁴ GRETA's second report on Switzerland, paragraphs 197-206.

74. Victims of trafficking also have the possibility to seek compensation from perpetrators in civil proceedings. However, civil proceedings are lengthy (two years on average) and are not designed for victims of THB as they bear the burden of proof, there is risk of collusion as the names of witnesses have to be shared at an early stage, the victims must cover the costs of the proceedings and may not have access to free legal aid (see paragraph 53). Lawyers often file civil claims for compensation in parallel to the criminal complaint in order not to miss the statute of limitations, but judges may decide to suspend the proceedings if the criminal investigation is ongoing.

75. There are no statistics available with regard to the number of victims of trafficking who have been awarded compensation in criminal or civil proceedings, but on the basis of discussions with lawyers and specialised NGOs, GRETA concludes that the number of such cases is low.⁵⁵ Only a few examples of compensation ordered by courts were provided to GRETA (see paragraph 108). GRETA notes the particularly high amounts awarded in a case adjudicated in December 2022 by the Bucheggberg-Wasseramt District Court in the canton of Solothurn (approximately CHF 1.2 million – approximately 1 246 155,90 euros - plus interest), which concerned an underage victim of THB for sexual exploitation who had been recruited using the “loverboy” method and in which the defendant was sentenced to 10 years and six months of imprisonment and expelled from Switzerland.

76. GRETA was informed that victims are rarely able to enforce compensation awards against the perpetrators who usually have no executable assets. Articles 70 to 73 of the CC provide a legal basis for the confiscation of assets of perpetrators in order to compensate victims of crime. In addition, it is possible to confiscate assets which are not derived from a criminal activity for procedural costs, penalties, fines and compensation (Article 263, paragraph 1, sub-paragraph b, and Article 268, paragraph 1, sub-paragraphs a and b, of the CCP). However, the authorities noted that most traffickers either spend the proceeds of crime or transfer them abroad thus making confiscation difficult.

77. The Federal Act of 17 June 2005 on undeclared work (LTN; RS 822.41) provides that, during the removal or expulsion procedure, the authorities must inform the person concerned that he or she can assert his or her rights against the employer for the unauthorised gainful activity carried out and that he or she can appoint a representative for this purpose (Art. 14 LTN). In cases of violation of reporting or authorisation obligations in terms of foreigners' law, when the foreigner has left Swiss territory, trade union organisations are recognised as having the right to assert the worker's rights against the employer (Art. 15 LTN). However, GRETA was informed that it is particularly difficult for victims of trafficking to obtain compensation for unpaid wages, as they may not be able to prove that they performed the work in question or the amount of wages that are owed to them. Reportedly, in some cases courts have even found that victims were not entitled to compensation for unpaid wages because they did not have a work permit and were working and staying in Switzerland illegally. Such reasoning is particularly concerning having in mind that victims of THB for the purpose of labour exploitation are often forced to work without proper contracts and work/residence permits. GRETA was also informed that some judges adhere to the interpretation, based on the commentary to the CCP, that claims related to contractual obligations or unjust enrichment, which include unpaid wages, are not covered by the provisions of the CCP concerning compensation claims in criminal proceedings. In this context, GRETA refers to the recent judgment of the European Court of Human Rights in the case *Krachunova v. Bulgaria*, in which the Court found that States have a positive obligation under Article 4 of the European Convention on Human Rights to enable victims of trafficking to claim compensation from their traffickers in respect of lost earnings.⁵⁶

78. GRETA was informed that persons who have been exploited in diplomatic households must go through a mediation procedure with their employer at the “Bureau de l’Amiable Compositeur” (BAC) in

⁵⁵ In their comments to the draft report, the Swiss authorities referred to an analysis carried out in 2019 of 107 judgments in THB cases issued in preceding years (concerning 119 defendants), according to which Swiss courts confiscated 192,309 CHF from perpetrators and awarded to victims compensation amounting to 413,800 CHF in material damages and interests and 364,405 CHF in civil damages and interests, as well as 1,545,110 CHF in moral compensation. The information does not specify which period prior to 2019 is covered by the analysis nor whether any of the victims actually received compensation from the perpetrators and/or the confiscated funds.

⁵⁶ [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-229129%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-229129%22]}).

Geneva before they can file a claim for compensation of unpaid wages in civil court. However, such a civil claim for compensation is unlikely to succeed since the employers enjoy diplomatic immunity.

79. The ability of victims of THB for the purpose of labour exploitation to obtain compensation is further limited by the fact that the state compensation scheme, described below, does not include compensation for unpaid wages. By way of example, GRETA was informed of a court decision from the Canton of Geneva in which a Ukrainian victim of THB for the purpose of labour exploitation was awarded CHF 12,534 (approximately 13,220 euros) in unpaid wages. Not being able to obtain compensation from the perpetrator, he filed a request for state compensation which was denied by the LAVI office and later by the competent cantonal court. In a judgment dated 11 October 2023, the Federal Tribunal confirmed the decision of the lower court, finding that, based on the text of the law and relevant explanatory documents, Article 19 LAVI only covers material damages related to physical, psychological and sexual harm suffered by victims of criminal offences, thus excluding economic damages such as unpaid wages. The court further noted that there is no obligation under international law, namely ECtHR jurisprudence under Article 4 ECHR (*Chowdury and others v. Greece*) and Article 15 of the Convention and its Explanatory Report, to provide state compensation for unpaid wages. The court observed that this issue was not raised in GRETA's second report on Switzerland, but that the question of compensation for unpaid wages is raised in the 3rd questionnaire sent to the Swiss authorities. The court concludes that, "if GRETA seems to want to examine the question of compensation for wages not received by victims of trafficking (see consideration 4.1 above), the third evaluation report could provide certain clarifications with regard to the concept of material damages covered by Article 15 para. 4 of the [Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings], which could lead, if necessary, the Swiss legislator to look into this question."

80. GRETA notes that the human rights-based approach to combating human trafficking implies fair and appropriate compensation for the material and non-material harm suffered. The withholding of wages from victims is a common feature of trafficking for the purpose of labour exploitation which, together with other factors, renders victims completely dependent on their traffickers and leaves them without any real alternatives to their exploitation. As such, unpaid wages constitute a harm suffered by victims as a direct result of being trafficked, for which they should be able to obtain compensation. While compensation for unpaid wages should normally be paid by the traffickers, GRETA notes that in Switzerland this option may not be available in practice to victims of trafficking for the purpose of labour exploitation, due to the restrictive interpretation of the courts (mentioned in paragraph 77), the diplomatic immunity of the alleged perpetrators, or because traffickers often do not have assets which can be confiscated. In this context, Article 15, paragraph 4, of the Convention requires States Parties to take steps to guarantee access to state compensation for victims who are unable to claim compensation from the perpetrators. While the Convention leaves up to the States Parties to determine the conditions for compensation provided by the State, GRETA is of the view that such compensation should include both material damages, such as unpaid wages, and non-material damages. **Therefore, GRETA invites the Swiss authorities to amend the relevant provisions of LAVI to ensure that it is capable of also covering compensation for unpaid wages.**

81. Victims of trafficking can apply for state compensation for material and non-material (moral) damages pursuant to Articles 2, 19, 20 and 22 of the LAVI. In order for state compensation to be awarded, the crime must have been committed in Switzerland and it must be proven by a 'preponderance of the evidence' (*vraisemblance prépondérante*) that the person seeking compensation was a victim of crime. While the initiation of criminal proceedings against the perpetrator is not a requirement, when such proceedings are initiated a decision on the award of state compensation will only be issued after the conclusion of the criminal trial. The payment of state compensation is subsidiary to any compensation awarded in criminal or civil proceedings and is granted only if the perpetrator fails to pay or pays only part of the sum (Article 4 of LAVI). The application for state compensation must be submitted to the competent cantonal LAVI office within five years from the commission of the offence or the time the victim became aware of the offence, or one year after the court judgment becomes final (Article 25 of LAVI). Victims are entitled to be assisted by a lawyer when filing a claim for state compensation. GRETA was informed that the procedure for the granting of state compensation is often lengthy.

82. The conditions for the award of material damages as part of state compensation (Articles 19 and 20 of LAVI) are rather restrictive, as such compensation does not include damage to assets (including unpaid wages) and the victim will only receive the full amount of damages if his/her income does not exceed the minimum necessary to cover the essential needs.⁵⁷ GRETA was informed that state compensation for pecuniary damages is almost never granted to victims of trafficking.

83. In practice, victims of trafficking in Switzerland are mostly granted state compensation in the form of moral damages, in cases in which the gravity of the offence justifies it (Article 22 of LAVI). Although the maximum amount of compensation for moral damages is set at CHF 70,000 (approximately 72,300 euros) under Article 23 of the LAVI, GRETA was informed that the amounts awarded to victims of THB in practice are much lower. The Federal Office of Justice has issued guidelines for the calculation of the amount of moral damages which provide that THB, particularly for the purpose of labour exploitation, may give rise to a claim for damages resulting from the psychological harm suffered by the victim. Such harm is considered to be grave when the threat, coercion or mental anguish suffered become a serious burden to the victim, even in the absence of other consequences. GRETA was informed that a one-day training for judges, lawyers and police officers which will be organised in September 2024 in co-operation with the University of Bern will cover victims' right to compensation.

84. Pursuant to Article 24 of the LAVI, victims can be granted compensation after their return to the country of origin. However, it might be difficult to locate the victim and organise the transfer of money once they have left Switzerland. According to Article 27, paragraph 3, of the LAVI, the amount of moral damages awarded may be reduced "if the person has his/her residence abroad and, given the cost of living in the place of residence, the moral compensation would be disproportionate." According to NGOs representing victims of trafficking this often results in up to a 50% reduction in the damages paid.

85. According to the information provided by the authorities, state compensation was awarded to less than half of the victims who filed requests for such compensation.⁵⁸ Namely, eight victims of trafficking received state compensation in 2019 in the total amount of CHF 35,500 (approximately 36,600 euro), nine victims in 2020 in the total amount of CHF 61,000 (approximately 62,900 euro), and nine victims in 2021 in the total amount of CHF 48,000 (approximately 49,500 euro). Most of the victims were women and all were foreign. Twenty-three victims filed a request for compensation in 2022, but no information is available with regard to how many of these requests were granted.

86. GRETA notes with concern that, although the relevant legal framework is in place, few victims of trafficking have been awarded compensation during the reporting period. **GRETA considers that the Swiss authorities should take steps to facilitate and guarantee effective access to compensation for victims of trafficking, including by:**

- **systematically informing victims of trafficking of their right to seek compensation in criminal and civil proceedings and the procedure to be followed, and ensuring that they are provided with effective legal assistance from their first contact with the competent authorities in order to exercise this right;**
- **ensuring that the collection of evidence about the harm the victim has suffered, including the financial gain from the exploitation of the victim, is part of the criminal investigations with a view to supporting compensation claims in court;**

⁵⁷ The maximum amount of compensation for pecuniary damages provided for in the LAVI (Article 20) is CHF 120,000 (approximately 124,000 euros).

⁵⁸ Between 2019-2021 a total of 53 claims for compensation and moral redress were filed (19 in 2019, 17 in 2020 and 17 in 2021).

- **enabling victims of THB to effectively exercise their right to compensation, by building the capacity of legal practitioners to support victims to claim compensation and including compensation in the training of law enforcement officials and the judiciary;**
- **making full use of the legislation on the seizure and confiscation of criminal assets to secure compensation to victims of THB;**
- **enabling victims of trafficking to effectively exercise their right to obtain state compensation within a reasonable time.**

87. **Further, GRETA urges the Swiss authorities to ensure that victims obtain a decision on compensation from the offender for unpaid wages, as part of the criminal trial, regardless of whether they held appropriate work and/or residence permits or not, and facilitate victims' access to compensation in civil proceedings.**

7. Investigations, prosecutions, sanctions and measures (Articles 22, 23 and 27)

88. One of the purposes of the Convention is to ensure the effective investigation and prosecution of THB. Article 27(1) of the Convention establishes that the investigation or prosecution of THB offences must not depend on victims' reports. The aim is to avoid traffickers' subjecting victims to pressure and threats in attempts to deter them from complaining to the authorities. Pursuant to Article 27(2), if the competent authority with which the complaint has been lodged decides that it does not itself have jurisdiction in the matter, then it must forward the complaint without delay to the competent authority of the Party in whose territory the offence was committed. Further, under Article 27(3), each Party shall ensure to non-governmental organisations and other associations which aim at fighting trafficking in human beings or protection of human rights, the possibility to assist and/or support the victim with his or her consent during criminal proceedings concerning the offence of trafficking in human beings.

89. Article 23 requires Parties to match their action to the seriousness of the offences and lay down criminal penalties which are "effective, proportionate and dissuasive". Further, paragraph 3 of Article 23 places a general obligation on Parties to adopt appropriate legal instruments enabling them to confiscate or otherwise deprive offenders (e.g., by so-called "civil" confiscation) of the instrumentalities and proceeds of human trafficking criminal offences. As trafficking in human beings is nearly always engaged in for financial profit, measures depriving offenders of assets linked to or resulting from the offence are an effective anti-crime weapon. The confiscation of criminal assets is crucial for reinforcing the effect of the penalty, as well as ensuring the payment of compensation to the victim. It requires as a prerequisite to detect, identify and seize the illegal assets at the time of the criminal investigations and to have adequate procedures to do so. The identified, seized and confiscated illegal profits of trafficking should be used to compensate victims of trafficking, directly or through a victim compensation fund.

90. Further, Article 22 of the Convention requires Parties to ensure that legal persons can be held liable for human trafficking offences committed for their benefit by any natural person, acting either individually or as part of an organ of the legal person who has a leading position within the legal person. Liability under this article may be criminal, civil or administrative.

91. There have been no major changes as regards the criminalisation of THB in Switzerland since GRETA's first evaluation report. Article 182, paragraph 1, of the Criminal Code (CC) provides that any person who, as a supplier, intermediary or customer engages in trafficking of human beings for the purposes of sexual exploitation, labour exploitation or organ removal shall be punished with imprisonment. As of 1 July 2023, the Article 182 of the CC no longer envisages an obligatory monetary penalty. While Article 182 does not prescribe a minimum punishment for the basic form of the offence, paragraph 2 of that article provides for a minimum sentence of one year of imprisonment for the aggravated form of the offence, namely in case the offence is committed against a child or for commercial gain. No other aggravating circumstances provided for in Article 4 of the Convention are included in

Article 182 but are rather covered by separate articles of the CC.⁵⁹ Pursuant to Article 40 of the CC, the maximum penalty that may be imposed in any case is 20 years of imprisonment.

92. As previously noted by GRETA,⁶⁰ the definition of THB in Article 182 does not require the use of means for the offence of human trafficking to be established. Moreover, it does not expressly mention forced labour or services, slavery, practices similar to slavery and servitude as forms of exploitation, nor does it state the irrelevance of the victim's consent to the exploitation.⁶¹ The Swiss authorities have reiterated that the legislative practice in Switzerland favours shorter definitions of offences and that the definition in Article 182 is to be read in conjunction with the *travaux préparatoires* published in the Federal Gazette No. 17 of 3 May 2005 (FF 2005 2639, pp. 2665-2667), which refers to the definition contained in Article 4 of the Council of Europe Anti-Trafficking Convention and clarifies that "labour exploitation" covers the notions of forced labour or services, slavery, practices similar to slavery, and servitude.⁶² However, GRETA notes that the commentary to the CC, upon which courts rely in their interpretation of Article 182, is based on outdated jurisprudence and contains an overly narrow interpretation of THB for the purpose of labour exploitation. Further, in their comments to the draft report, the prosecution authorities (CMP) agreed that Article 182 is formulated in an unusually open manner, which results in difficulties of interpretation already at the stage of the criminal investigation, in particular in the absence of aggravating circumstances. The CMP have also stressed the need to provide for a definition of the concept of labour exploitation, and to include the element of means and servitude and forced labour and services among the forms of exploitation in Article 182.

93. The overly vague definition of THB in Article 182 of the CC has led to difficulties in interpretation and inconsistencies in case-law, particularly with regard to trafficking for the purpose of labour exploitation, resulting in exceedingly mild punishment of perpetrators.⁶³ The absence of the 'means' element in Article 182 of the CC has led to erroneous interpretation of labour exploitation, without taking into account the abuse of a vulnerability. This problem has been acknowledged by the Swiss authorities and the third NAP envisages a possible amendment to Article 182 to include the abovementioned forms of exploitation and the relevant means (Action 4.1.1). The NAP further envisaged an examination of whether labour exploitation should be made a separate criminal offence (Action 4.1.2). According to the information provided by the authorities, the Federal Office of Justice is expected to prepare reports on these issues in 2025.

94. While trafficking for the purpose of exploiting criminal activities is not expressly mentioned in Article 182 of the CC, the Swiss authorities have indicated that it can be assimilated to labour exploitation under the current definition. Forced marriage is criminalised separately in the Criminal Code (Article 181a); however, Article 182 of the CC could be applicable to cases of arranged or sham marriages which lead to the person's exploitation for sexual or other purposes.⁶⁴

95. GRETA urges the Swiss authorities to bring the definition of THB in the Criminal Code fully in line with Article 4 of the Convention, including by ensuring that all forms of exploitation are adequately covered, and adding the element of 'means' for adult victims.

96. Further, when examining amendments to Article 182 of the CC, GRETA invites the Swiss authorities to take into account forms of exploitation which are not specifically

⁵⁹ Article 122 CC (Serious Assault), Article 125 (Assault Through Negligence), Article 129 CC (Endangering a Life), and Article 260ter (Criminal or Terrorist Organisation).

⁶⁰ GRETA's second evaluation report on Switzerland, paragraph 215.

⁶¹ Nevertheless, the *travaux préparatoires*, published in the Federal Gazette, state that consent does not automatically preclude Article 182 from applying. The irrelevance of the victim's consent has been confirmed by Federal Supreme Court's case-law.

⁶² See GRETA's first evaluation report on Switzerland, paragraph 35 and GRETA's second evaluation report on Switzerland, paragraph 217.

⁶³ Annatina Schultz, Trafficking in Human Beings for the purpose of labour exploitation: An overview of cantonal jurisprudence. See also the study "Combating trafficking in human beings in the cantonal context," p. 43.

⁶⁴ See GRETA's second evaluation report on Switzerland, paragraphs 220 and 222.

mentioned in the international definition of THB, such as forced marriage, forced criminality and forced begging.

97. There is still no provision in Swiss law criminalising the use of services of victims of THB, with the knowledge that the person is a victim of THB. As noted in GRETA's second report,⁶⁵ the Swiss authorities consider that Article 193 of the CC on the exploitation of a person in a position of need or dependency could be applied in such cases. Further, employers who knowingly illegally employ or exploit foreign workers are punishable under the Aliens Act and, depending on the circumstances, under the CC (e.g. coercion, abuse of distress, encouragement of prostitution). **GRETA once again considers that the Swiss authorities should adopt legislative measures to criminalise the use of services with the knowledge that the person is a victim of THB, as stipulated by Article 19 of the Convention.**

98. Article 102 of the CC provides for primary liability of legal entities for a limited range of offences if the company has failed to take all reasonable and necessary organisational steps to prevent the offence. In addition, subsidiary criminal liability is provided for in cases where an offence is committed within a company during the exercise of business activities in line with its aims and the offence cannot be attributed to any physical person owing to a lack of organisation on the part of the company. The penalty is a maximum fine of CHF 5 million (5.2 million euros). GRETA was not informed of any cases involving the prosecution of legal persons for THB during the reporting period. GRETA's interlocutors have raised in particular the issue of impunity of administrative employees of companies who facilitate the exploitation of workers by drawing up employment contracts on behalf of traffickers. To GRETA's knowledge, there has only been one case, adjudicated in 2023, in which several employees of a company were convicted of profiteering in connection with the exploitation of workers in the construction industry. Lawyers met by GRETA pointed out the apparent unwillingness to detect and investigate third parties which act as perpetrators and accomplices in THB cases, such as fiduciaries, accountants or de facto administrators of companies employing victims of THB, to investigate money laundering and to confiscate assets. Reference was made to a case which started in June 2021 in Geneva, involving Chinese workers who were employed in a restaurant without contracts and were not paid for several months. The restaurant went into bankruptcy and the available assets were used to cover the financial claims of other creditors. **GRETA considers that the Swiss authorities should keep under review the application of the legal provisions concerning corporate liability for THB with a view to ensuring that they are effectively applied in practice.**

99. Trafficking in human beings is among the offences for which covert surveillance may be used pursuant to the CCP, the Federal Law on the Surveillance of Postal Correspondence and Telecommunications (LSCPT; RS 780.1), the Order on Covert Investigations (OISec; RS 312.81), as well as cantonal laws governing the police. Such measures include monitoring correspondence and telephone communications, observing or recording events in private or inaccessible places, and establishing the whereabouts of a person (Articles 269-279 CCP). The prosecutor may request the competent court to approve such measures once the criminal proceedings have been opened. GRETA was informed that special investigative measures have been used in THB cases.

⁶⁵ GRETA's second evaluation report on Switzerland, paragraph 227.

100. The authorities have also increasingly used the monitoring of online activities, particularly in relation to THB for the purpose of sexual exploitation. GRETA was informed that fedpol is testing web crawler software developed in Germany and plans to introduce it in the cantonal police forces gradually. Although the need to tackle the use of cyberspace for the recruitment and exploitation of victims of trafficking is recognised in the introduction to the third NAP, it is of note that there are no concrete actions related to this phenomenon included in the NAP.

101. According to the authorities, financial investigations are routinely conducted in THB cases. No statistics are available as to the number of cases in which assets were confiscated from perpetrators of THB and prosecutors referred to difficulties in tracing financial flows across borders. GRETA was informed of a recent case from Geneva concerning THB for labour exploitation in which the authorities seized CHF 10 million (10.4 million euros).

102. The Swiss Financial Intelligence Unit (*cellule de renseignements financiers suisse* – MROS) analyses and investigates suspicious activity reports (SARs) received from Swiss financial institutions when there is a suspicion of human trafficking, encouraging prostitution or a similar offence, and forwards them to the prosecution authorities where appropriate. MROS also deals with requests from national and foreign authorities concerning financial transactions related to THB, and it closely collaborates with fedpol, cantonal and municipal police, prosecution offices, and tax authorities. In their comments to the draft report, the authorities referred to a joint project with OSCE aimed at developing co-operation between the law enforcement authorities, financial intermediaries and MROS as part of combating THB.

103. According to data provided by the Swiss authorities, the number of THB cases registered by the police was 99 in 2019, 67 in 2020 (of which 51 concerned THB for sexual exploitation, 15 for labour exploitation, and in one case the type of exploitation was unknown), 71 cases in 2021 (of which 31 for sexual exploitation and 40 for labour exploitation), 63 cases in 2022 (of which 45 for sexual exploitation and 18 for labour exploitation), and 74 cases in 2023 (of which 51 for sexual exploitation and 23 for labour exploitation). There is no information available with regard to the number of prosecutions for THB during the reporting period. The number of persons convicted under Article 182 of the CC was 10 in 2019 (seven men and three women), eight in 2020 (four men and four women), and 13 in 2021 (eight men and five women). Most of the perpetrators were foreigners. There is no information with regard to the type of exploitation or the sentences imposed in these cases.

104. GRETA's interlocutors have attributed the low number of convictions in THB cases to several factors, including the broad wording of the definition of THB in Article 182 of the CC (see paragraph 93) and the courts' restrictive and even erroneous interpretation of its requirements, particularly in relation to THB for labour exploitation, as well as the fact that THB cases are often handled by non-specialised prosecutors. Most prosecutions are concentrated in several cantons (e.g. Bern, Geneva and Zurich), while other cantons, such as Graubünden or Neuchâtel, have not had any cases of THB during the reporting period.

105. While cases involving an element of organised crime (within the meaning of Article 260ter of the CC) should as a rule be prosecuted on the federal level, GRETA was informed that they are sometimes handled by cantonal criminal justice authorities specialised in THB. On the other hand, cases without the organised crime element, which represent the majority of THB cases in Switzerland, are reportedly often investigated and prosecuted by police officers and prosecutors who are not specialised in THB, depending on the canton. This may lead to cases being qualified as other offences, such as profiteering (Article 157 of the CC) and encouraging prostitution (Article 195 of the CC).

106. The prosecution of cases involving THB for labour exploitation represents a particular challenge. GRETA was informed that, based on a 2018 judgment of the Federal Tribunal, certain judges and prosecutors consider that in order to prove the existence of THB for the purpose of labour exploitation, the victim must have been subjected to threats, use of force and/or restriction of movement. Reportedly, there have only been a few cases in which the abuse of a position of vulnerability has been recognised

as a means in cases of THB for labour exploitation (see the case described in paragraph 108). In addition, the fact that the abuse of a position of vulnerability is also a constituent element of the offence of profiteering under Article 157 of the CC⁶⁶ may lead to the qualification of THB cases under that provision⁶⁷ or as extortion under Article 156 of the CC.⁶⁸

107. Further, cases concerning the exploitation of domestic workers have been difficult to prosecute, either due to the diplomatic immunity⁶⁹ of the alleged traffickers or the courts' restrictive interpretation of THB for labour exploitation. By way of example, in a case from February 2020, a Senegalese national was acquitted of THB by the Geneva Court of Appeals which found that although the victim (the defendant's cousin) had been forced to work long hours, was exposed to violence and her passport had been withheld, her treatment did not amount to forced labour and her movement had not been restricted. The defendant was convicted of profiteering. GRETA was informed of another case in which a Public Prosecutor in Geneva decided to drop the charges for THB against a member of a wealthy family of antique art dealers who had allegedly exploited two young women from Nicaragua by forcing them to work up to 15 hours a day, including night shifts, for an hourly wage of CHF 6, and sexually abused them. The prosecutor reasoned that the victims had negotiated their contracts, had not had their passports confiscated and were able to communicate with their family. GRETA was also informed that four members of a wealthy Indian family accused of exploiting domestic workers from India, mentioned in paragraph 245 of GRETA's second report, were indicted of THB and other offences in August 2023. The trial was supposed to begin on 15 January 2024, but the defendants' lawyers did not appear in court and the session was postponed until March when the first hearing was held.⁷⁰

108. GRETA was provided with judgments in several THB cases adjudicated in the period 2019-2023, summarised below:

- In a first judgment concerning THB for labour exploitation in the construction industry, issued on 9 April 2020, the *Tribunal correctionnel de Genève* convicted an entrepreneur of eight counts of aggravated trafficking in human beings (Article 182, paragraph 2, acting for commercial gain), five counts of profiteering (Article 157 CC), as well as several other offences, and sentenced him to six years of imprisonment. The court found that the defendant, a Lithuanian national and building contractor, recruited foreign workers mainly from Eastern Europe to work for construction companies based in Switzerland. Some of the workers received small advances of the wages they had been promised (EUR 8 per hour), while most of the wages were never paid to the workers. The workers were housed in poor conditions and were not given sufficient food. The court concluded that the defendant recruited the workers taking advantage of their precarious financial situation with the intent to profit from their work without paying them. Although the workers were free to leave and were able to keep their identity documents, the court found that because of their vulnerable situation they had

⁶⁶ In Article 157 of the CC, profiteering is defined as the "exploitation of a vulnerable position, dependency, inexperience or weakness of judgment of a person with the intention of financial gain in return for a service that is economically disproportionate to the service provided".

⁶⁷ GRETA was given the example of a judgment of the District Court of St. Gallen, dated 13 May 2022, by which an owner of several nail studios in Switzerland which employed Vietnamese nationals was found guilty of profiteering and sentenced to a suspended sentence of 15 months' imprisonment. The case concerned a Vietnamese national who was working at one of the nail salons as a nail designer without a work permit. She had been recruited by the defendant while she was in the Czech Republic (she was married to a Czech national of Vietnamese origin) and was working in the nail salon six days a week for CHF 500 a month. She had no holidays and never received the full salary that had been promised to her (approximately CHF 3,350).

⁶⁸ Article 156 of the CC: "Whoever, with the intention of procuring unlawful enrichment for himself or a third party, induces a person to act prejudicial to his/her pecuniary interests or those of a third party, by using violence or threatening him/her with serious harm, shall be punished by deprivation of liberty for a term not exceeding five years or by a financial penalty."

⁶⁹ GRETA was informed of a 2015 decision of the Geneva Court of Appeals in which the court rejected the diplomatic immunity invoked by an employer in civil proceedings brought by a domestic worker. In another more recent case from Geneva, diplomatic immunity was rejected by a first instance court and the decision was confirmed by the Geneva Court of Appeals in a decision issued in February 2024.

⁷⁰ [A Genève, le procès d'une famille de milliardaires tourne à la partie de cache-cache judiciaire - Le Temps](https://www.tagesanzeiger.ch/milliardaere-vor-gericht-genfer-hinduja-clan-will-richter-absetzen-894949682057) [Le procès d'une famille de milliardaires accusée d'esclavage reprend | blue News \(bluewin.ch\)](https://www.letemps.ch/suisse/geneve/a-geneve-la-richissime-famille-hinduja-fait-le-proces-du-ministere-public). See also <https://www.tagesanzeiger.ch/milliardaere-vor-gericht-genfer-hinduja-clan-will-richter-absetzen-894949682057> and <https://www.letemps.ch/suisse/geneve/a-geneve-la-richissime-famille-hinduja-fait-le-proces-du-ministere-public>.

no alternative but to consent to the exploitation by the defendant. Notably, the court relied in its reasoning on the decision of the European Court of Human Rights (ECtHR) in the *Chowdury and others v. Greece*. The court ordered the defendant to compensate the victims in the amounts ranging from CHF 5278 (5,576 euros) to CHF 52,000 (54,940 euros).

- In a judgment of 11 June 2021, the District Court of Winterthur convicted a husband and a wife of THB (Art 182 CC) and profiteering (Art 157 CC), as well as a number of other offences, in relation to the exploitation and abuse of a woman from South-Eastern Europe whom they had employed as a nanny in their house on two occasions. The victim, who was recruited by the defendants after she placed an ad online, was forced to work long hours looking after the couple's children and performing housework. She did not have a work permit and was only paid a small amount of the salary that had been promised to her. Her passport was withheld by the defendants and she was exposed to physical and sexual abuse. The court provided a thorough examination of the elements of THB, including the abuse of vulnerability of the victim, and referred to the abovementioned judgment of the *Tribunal correctionnel de Genève*. The court sentenced the husband to 36 months' imprisonment and a monetary penalty (180 daily rates of CHF 30), while the wife was sentenced to 22 months' imprisonment and the same monetary penalty. They were ordered to pay compensation for moral damages to the victim, jointly, in the amount of CHF 12,000 (12,600 euros) and CHF 19,000 (19,700 euros) in unpaid wages based on the defendants' recognition of the fact that the wages had not been paid. Otherwise, the court opined that the claim for unpaid wages concerned a contractual obligation which was not covered by Article 122 of the CCP. The conviction for THB was overturned by the High Court of Zurich in July 2023, which found the defendants guilty only of profiteering and sentenced them to, respectively, 27 and 10 months' imprisonment. The High Court reasoned that the victim's position of vulnerability had not been proven as well as the allegation that she had no acceptable alternative but to take up the employment offer, given the fact that she had travelled back to her home country and returned to Switzerland after a break in her employment.⁷¹
- In a 6 March 2020 judgment, the High Court of Bern confirmed the conviction (issued by the Bernese Jura-seeland Regional Court on 11 July 2018) for multiple counts of aggravated THB (Article 182(2) CC, acting for commercial gain), encouraging prostitution (Article 195(c) CC), as well as money laundering (Article 305 CC) and encouragement of unlawful entry and stay (Article 116(3)(a) of the Federal Act on Foreign Nationals and Integration) against a Thai national and sentenced her to 10.5 years' imprisonment and a suspended monetary penalty of 180 daily rates of CHF 30 (31 euros). The court found that the defendant had lured 75 Thai women and transgender persons to Switzerland and Denmark between 2009 and 2014, where they were forced to engage in prostitution. She charged 58 of the victims between CHF 25,000 and 30,000 (between 26,300 and 31,570 euros) for their travel expenses, tourist visas and the arrangement of employment in Switzerland, which they had to pay off by engaging in prostitution. Two of the operators of brothels where victims worked had to pay placement fees for each victim (up to CHF 12,000), which the victims had to pay off as well. The court found that the fact the victims were indebted, were working illegally, as well as that they did not speak the language and were afraid of the police made them particularly vulnerable and dependent on the defendant. The court confiscated around CHF 15,000 (approximately 15,570 euros) of the defendant's assets and ordered her to pay between CHF 16,000 (16,606 euros) and CHF 25,000 (25,948 euros) of compensation to them, as well as punitive damages ranging between CHF 10,000 (10,376 euros) and CHF 35,000 (36,329 euros).

⁷¹ See <https://www.tagesanzeiger.ch/zuercher-obergericht-spricht-ehespaar-weitgehend-frei-437554966433>.

109. According to the Swiss authorities, it usually takes between nine months and a year and a half from the filing of the indictment to the conclusion of the first instance proceedings in THB cases, while the second instance proceedings can last up to two years. However, GRETA was informed that the criminal proceedings in THB cases can last for years, which puts an additional strain on the victims. By way of example, in one case from Geneva, the criminal complaint was submitted in 2015 and it took until April 2023 for the prosecutor to close the case. In Geneva, the frequent turnover of prosecutors further contributes to the excessive length of the proceedings.

110. GRETA is concerned by the low number of prosecutions and convictions in THB cases in Switzerland, the absence of convictions of legal entities, and the excessive length of criminal proceedings in some THB cases. GRETA stresses that failure to convict traffickers and the absence of effective, proportionate and dissuasive sanctions undermines efforts to support and empower victims to testify and to combat THB.

111. Consequently, **GRETA urges the Swiss authorities to take measures to ensure that THB offences are investigated and prosecuted effectively, leading to proportionate and dissuasive sanctions, in particular by:**

- **ensuring that human trafficking offences for different forms of exploitation, including labour exploitation, are proactively and promptly investigated, by allocating sufficient resources to the police and prosecution services.**
- **ensuring that human trafficking offences are classified as such every time the circumstances of a case allow it, and are not qualified as other offences, by taking into account all of the different means applicable, which are part of the international definition of human trafficking.**

112. **Further, GRETA considers that the Swiss authorities should take steps to:**

- **ensure that the length of court proceedings in cases of trafficking of human beings is reasonable, in line with the case-law of the European Court of Human Rights (Article 6, paragraph 1 of the ECHR) and the standards set by the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ);⁷²**
- **ensure that THB cases are handled by specialised police officers and prosecutors and continue to improve the knowledge of investigators, prosecutors and judges about the seriousness of THB, the severe impact of exploitation on the victims and the need to respect their human rights.**

8. Non-punishment provision (Article 26)

113. Pursuant to Article 26 of the Convention, Parties must provide for the possibility of not imposing penalties upon victims of THB for their involvement in unlawful activities, to the extent that they have been compelled to do so. As previously stressed by GRETA, the criminalisation of victims of THB not only contravenes the state's obligation to provide services and assistance to victims, but also discourages victims from coming forward and co-operating with law enforcement agencies, thereby also interfering with the state's obligation to investigate and prosecute those responsible for THB.⁷³ Furthermore, GRETA has noted that the absence of a specific provision on the non-punishment of victims of trafficking entails a risk of differential treatment, depending on the prosecutor in charge of the case.

⁷² <https://rm.coe.int/cepej-2018-26-en-rapport-calvez-regis-en-length-of-court-proceedings-e/16808ffc7b>

⁷³ See 2nd General Report on GRETA's activities, paragraph 58.

114. There is still no specific provision in Swiss law on the non-punishment of victims of THB for unlawful activities they were compelled to commit. As explained in GRETA's second report,⁷⁴ the Swiss authorities rely on the principle that the perpetrator of a criminal offence can only be convicted if he/she acted with the ability to determine or assess the unlawfulness of the act committed (Article 19 of the CC). Pursuant to Articles 15 to 19 of the CC, victims of THB may be exempt from liability if the prosecutor determines that they acted out of legitimate defence or necessity. The conditions under which persons may be exempted from punishment or have criminal proceedings against them suspended are set out in Articles 52 to 54 of the CC. GRETA notes that these provisions are more limited in scope than the non-punishment principle enshrined in Article 26 of the Convention. The determination on whether or not these provisions apply in a specific case is made by the competent prosecutor.

115. The Swiss authorities have once again affirmed that the existing legal framework is sufficient to ensure the non-punishment of victims of THB. According to the authorities, cases in which sanctions are imposed on victims are the result of failure to identify the person as a victim of THB.

116. However, lawyers representing victims of THB met by GRETA referred to cases in which victims were imprisoned or imposed fines for illegal stay, pursuant to the Foreign Nationals and Integration Act, or for engagement in prostitution without declaring the activity, as a result of the fact that the case was handled by non-specialised police officers and prosecutors or that the victim was assigned an *ex officio* lawyer unfamiliar with THB. GRETA is concerned by reports regarding victims of THB who were prosecuted for unlawful activities despite the fact that their status as victims of THB had been clearly revealed through prolonged covert surveillance of traffickers or through their testimony in the criminal case against the traffickers. Even in cases in which the victim's lawyer succeeds in showing that the person is a victim of THB and should not be prosecuted for the offence committed, the decision not to impose the sanction is only made at the end of often lengthy proceedings.

117. Once victims of THB have been punished for unlawful activities they were forced to commit it is very difficult to have the judgment revised and many victims do not have access to specialised lawyers who can assist them in challenging their conviction. There have reportedly been cases in which victims were identified by medical personnel or social workers in prison while they were serving their sentence. GRETA was also informed of cases in which victims returning to Switzerland to testify against their traffickers were obliged to pay outstanding fines which had been imposed for illegal work in prostitution they were forced to commit by their traffickers. Some prosecutors claim that they have to issue fines to prostitutes even if they know they were exploited because otherwise 'it would look suspicious'.

118. Reference can be made to a recent study conducted by the NGO Astrée in the canton of Vaud which analysed THB cases in the period 1 January 2018 – 24 April 2023. Astrée identified 133 victims during this period. Of these victims, 13 persons had proceedings initiated against them for at least one unlawful act committed in Switzerland (12 concerned violations of the Federal Law on Foreigners and Integration, 4 - the illicit exercise of prostitution, 2 – violations of the Narcotics Act, and 2 – stealing).⁷⁵

119. GRETA notes positively the procedure applied by the city and cantonal police of Zurich, described in a flowchart outlining the steps to be taken in case of suspicion that a perpetrator of an offence (especially a violation of the immigration law) may be a victim of trafficking.

120. GRETA is concerned that the continuing lack of a specific provision for the non-punishment of victims of trafficking in the Swiss legal framework exposes many victims of trafficking to prosecution, conviction and detention for unlawful activities they were forced to commit by their traffickers. In GRETA's view, the possibility to apply the general criminal law provision on "legitimate defence or necessity" cannot be considered as an appropriate response because it is narrower in scope than the non-punishment principle enshrined in the Convention and applies after the victim has been prosecuted and punished. GRETA considers that the absence of a specific provision on the non-punishment of victims of trafficking

⁷⁴ GRETA's second report on Switzerland, paragraphs 233 and 234.

⁷⁵ Aurora Gallino, La non-sanction des victimes de traite des êtres humains : pratique suisse (September 2023).

entails a risk of differential treatment, depending on the prosecutor in charge of the case. The likelihood that victims will be punished for offences they committed even when it is clear that they were victims of trafficking reduces their trust in the criminal justice system and deters them from contacting the authorities and/or specialised organisations, as well as co-operating with the investigations.

121. The National Action Plan on Combating Human Trafficking (2023-2027) envisages training for police and prosecutors on the non-punishment principle (Action 2.2.1) and the development of cantonal directives for the public prosecution services on the application of the non-punishment of victims of trafficking (Action 5.1.1). In their comments on the draft report, the authorities indicated that guidelines for prosecutors on the application of the non-punishment principle were adopted by the Swiss Conference of Public Prosecutors in November 2023. The guidelines elaborate on the legal basis for the application of the principle of non-punishment to victims of trafficking and provide examples of cases in which the principle should be applied (e.g. cases in which the victim enters the country illegally, or is forced to engage in begging and theft). Further, they contain recommendations for the adoption of relevant cantonal directives for the public prosecution services. GRETA welcomes the adoption of these guidelines and notes the importance of ensuring that they are applied consistently throughout the country.

122. GRETA considers that the Swiss authorities should take further steps to ensure full compliance with Article 26 of the Convention, including by:

- **ensuring that the guidelines adopted by the Swiss Conference of Public Prosecutors are transposed into cantonal directives in a manner that ensures their consistent application throughout the country;**
- **providing training to public prosecutors and the police on the application of the principle of non-punishment to victims of trafficking;**
- **ensuring that victims of THB are promptly identified as such, in any event before being convicted of offences they were compelled to commit;**
- **encouraging prosecutors to be proactive in establishing whether an accused person is a potential victim of trafficking, and to consider that, having been trafficked, the culpability of the victim may be diminished, or even removed entirely;**

123. GRETA further considers that the Swiss authorities should keep the implementation of the non-punishment principle under review so as to determine whether legislative amendments are necessary to achieve its objectives, as set out by Article 26 of the Convention, and to guarantee consistency of practice in its implementation.

9. Protection of victims and witnesses (Articles 28 and 30)

124. Under Article 28 of the Convention, Parties must take the necessary measures to provide effective and appropriate protection from potential retaliation or intimidation to victims and witnesses of human trafficking, as well as to members of civil society organisations supporting victims during criminal proceedings and, where appropriate, to victims' family members. Intimidation of victims and witnesses is nearly always aimed at suppressing evidence against defendants. Effective protection can be of various types (physical protection, relocation, identity change...) and depends on the assessment of the risks that victims and witnesses run. In addition, Article 28(3) provides that a child victim shall be afforded special protection measures, taking into account the best interests of the child. Regarding the period during which the protection measures are to be provided, the Convention aims in a non-exhaustive manner at the period of investigation and of the proceedings or the period following them. The period in which protection measures have to be provided depends on the threats to the persons concerned. Moreover, because trafficking in human beings is often international and some countries are small, Article 28(5) encourages Parties to enter into agreements or arrangements with other countries so as to implement Article 28.

125. Further, Article 30 of the Convention requires Parties to adapt their judicial procedure so as to protect victims' privacy and ensure their safety, including special protection measures for child victims. While the measures provided for in Article 28 address extra-judicial protection, the measures referred to in Article 30 are concerned with the procedural measures to be introduced. The following means can be used, in accordance with the European Convention on Human Rights and the case-law of the European Court of Human Rights, to achieve the objectives of Article 30: non-public hearings, audio-visual technology, recordings of testimony, and anonymous testimony.

126. Measures for the protection of witnesses in criminal proceedings are outlined in Articles 149-151 of the Swiss CCP. They include anonymity, establishing personal details while excluding the parties or the public, closing the hearing to the public, voice and image distortion, the use of protective screens and restricting the parties' right to inspect the files. Article 152 of the CCP provides for protection measures for victims of crime, namely safeguarding the personal privacy of the victim and avoiding, insofar as possible, a confrontation with the accused. Victims of sexual offences have the right to be questioned by a person of the same sex (Article 153 of the CCP). Further, the victim may be accompanied by a person of trust at all hearings, in addition to his/her legal counsel (Article 152 of the CCP). This role can be fulfilled by a psychologist, a social worker or an NGO representative. Specialised NGOs met by GRETA have counsellors who provide support to victims including by accompanying them during court hearings.

127. Extra-procedural protection for victims of crime is primarily provided by cantonal police which has an obligation under the relevant cantonal legislation on policing to prevent direct risks to citizens' lives and physical integrity. If the services providing assistance to victims of trafficking identify any risks to the victim, they shall inform the police and together with them determine the appropriate protection measures.⁷⁶

128. If such measures are insufficient, victims of trafficking can be admitted into a witness protection programme, pursuant to the Federal Law on Extra-Procedural Protection (Ltém), which entered into force on 1 January 2013, and the Ordinance on the Extra-Procedural Protection of Witnesses (Otém) of 7 November 2012. Victims of trafficking who are exposed or may be exposed to serious threat to life or physical integrity or some other serious disadvantage as a result of their collaboration or willingness to collaborate in a criminal law procedure, will be considered as a witness within the meaning of this law. The witness protection programme is implemented by the Witness Protection Service of fedpol.

129. As regards the protection of children in criminal proceedings, see paragraphs 153 and 154.

130. There is no information regarding the number of victims of trafficking who have benefited from protection measures within or outside of criminal proceedings during the reporting period. It appears that no victims of trafficking have been admitted into a witness protection programme. Prosecutors and judges met by GRETA have mentioned cases in which victims of THB testified from behind screens or from another room in order to prevent their re-victimisation. However, it was pointed out that multiple hearings cannot always be avoided during different stages of the proceedings due to the fact that victims often do not provide all of the relevant information at the beginning and additional questioning may be required. Moreover, NGOs have noted that victims may come face to face with the perpetrator when entering or exiting the courtroom or during breaks in hearings, which has a distressing effect on them. NGOs also referred to cases of victims who were exposed to serious threats and violence as a result of their co-operation with the law enforcement, often after they returned to their home country. By way of example, a victim from Hungary who was preparing to come back to Switzerland to testify in court and her family were violently attacked in their home.

⁷⁶ See GRETA's first report on Switzerland, paragraph 204.

131. **GRETA considers that the Swiss authorities should make full use of the measures available in law to protect victims and witnesses of THB and to prevent intimidation and secondary victimisation during the investigation, as well as during and after court proceedings. Situations in which victims come face to face with their traffickers in courtrooms should be avoided.**

10. Specialised authorities and co-ordinating bodies (Article 29)

132. Under Article 29(1) of the Convention, Parties have to adopt the necessary measures to promote specialisation of persons or entities in anti-human-trafficking action and victim protection. Each country must have anti-trafficking specialists in sufficient numbers and endowed with appropriate resources. The staff of specialised authorities and coordinating bodies should, as far as possible, be composed of both women and men. To combat trafficking effectively and protect its victims, it is essential that proper training is provided to relevant officials.

133. The presence of police and prosecution authorities specialised in THB varies from one canton to another, depending on the size of the canton, its population and available resources. According to the study "Combating Trafficking in Human Beings in the Cantonal Context",⁷⁷ which was published in July 2022, around two-thirds of the cantons surveyed⁷⁸ have police and prosecution authorities who are specialised in THB. Police officers and prosecutors, designated by their cantons, are considered specialised once they have undergone a week-long course on THB organised annually by fedpol. However, this does not mean that they will work on THB cases exclusively. The National Action Plan to Combat Human Trafficking (2023-2027) envisages that, starting in 2023, the Federal Office for Customs and Border Security and all cantonal law enforcement services should appoint human trafficking specialists (Specific target 2.2) and that training courses should be organised for the police and prosecution staff in the cantons as well.

134. While certain cantons have police teams which investigate THB offences, among others, such as the counter human trafficking and illicit prostitution team in Geneva (around 17 police officers), the specialised team of the judicial police in Bern, and the specialised teams in the cantonal and city police forces in Zurich (20 specialised police officers), other cantons have one or more specialised police officers. By way of example, in the canton of Graubünden, there are two police officers who are specialised in THB, and all police staff is expected to undergo training on THB by 2025. In the canton of Aargau, there are seven police officers who are specialised in THB (as compared to none in 2018), and this number is expected to increase to 10 in 2024.

135. GRETA was informed that a one-day course on the topics of THB and child trafficking, with a focus on the identification of victims, is included in the induction training for border guards from the Federal Office for Customs and Border Security. In addition, refresher courses are provided every two years and border guards also participate in trainings organised by fedpol.

136. Most of the cantons visited by GRETA (see paragraph 6) have specialised prosecutors. There is one specialised prosecutor in the canton of Graubünden, two in Aargau and Zurich, and five in Geneva. There are no specialised prosecutors in Neuchâtel and Valais. GRETA was informed that, in addition to the week-long training organised by fedpol (through the *Institut suisse de police*) and internally, specialised prosecutors can attend training offered by universities and NGOs. One-day training on THB is offered by the Académie des procureurs de Lucerne to all prosecutors.

⁷⁷ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-90365.html>

⁷⁸ Police representatives from 23 and prosecutors from 21 out of the 26 cantons participated in the study.

137. An exchange platform on human trafficking, organised by the Swiss Conference of Public Prosecutors, held its first annual meeting in September 2021. The platform, which aims to facilitate the exchange of practical knowledge on the prosecution of THB cases and to create an informal network of prosecutors working on THB, brings together between 20 and 25 prosecutors. The prosecutors met by GRETA found the platform as well as individual exchanges with colleagues from other cantons to be very helpful in their work. It has also been suggested that the establishment of a database of knowledge on THB would further aid prosecutors in their work, in particular those who are not specialised in THB and who might be assigned to work on THB cases (see paragraph 105).

138. No training on THB is provided to judges in Switzerland and judges do not specialise in any one area of law. Judges met by GRETA have noted that they have access to other training which is of relevance for their work on THB cases, such as courses on the protection of victims and witnesses in criminal proceedings. GRETA was informed that fedpol is conducting a systematic analysis of judgments in THB cases from different cantons, which may be used in future training provided to prosecutors and judges.

139. GRETA welcomes the existence of specialised police units and prosecutors in some cantons, and the establishment of the exchange platform on human trafficking for prosecutors. Nevertheless, GRETA considers that the Swiss authorities should continue to develop the knowledge and specialisation of police officers and prosecutors. In this respect, the expected national concept on training which is being prepared as part of the third National Action Plan (see paragraph 26) should play an important role in ensuring that there is a systematic and coherent approach to training of relevant professionals, including border and customs officials, labour inspectors, social workers and health-care staff.

11. International co-operation (Article 32)

140. Article 32 of the Convention requires parties to co-operate to the widest extent possible to prevent and combat THB, to protect and to provide assistance to victims, and to investigate and prosecute cases of THB. International co-operation between State Parties to the Convention is also essential for enabling access to effective remedies for victims of trafficking. Parties must co-operate with one another "to the widest extent possible". This principle requires them to provide extensive co-operation to one another and to minimise impediments to the smooth and rapid flow of information and evidence internationally. As regards international co-operation in criminal matters for the purposes of investigations or proceedings, the provisions of the Convention neither cancel nor replace the provisions of relevant international or regional instruments⁷⁹ on mutual legal assistance and extradition, reciprocal arrangements between Parties to such instruments and relevant provisions of domestic law concerning international co-operation.

141. International co-operation in trafficking cases is based on the Federal Law on International Co-operation in Criminal Matters (EIMP; RS 351.1) and the Federal Order on International Co-operation in Criminal Matters of 24 February 1982 (OEIMP, RS 351.11). The Federal Office of Justice is the main government body responsible for the processing of requests for mutual legal assistance in criminal matters. Nonetheless, GRETA was informed that, as a result of Switzerland's federal structure and the ratification by Switzerland of the Optional Protocol to the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, cantonal authorities can also establish co-operation with their counterparts in other countries which have ratified this protocol either directly or through fedpol.

142. According to the information provided by the authorities, the number of requests for mutual legal assistance in THB cases received by the Swiss authorities was 14 in 2018, five in 2019, 17 in 2020, 17 in 2021, and 12 in 2022. During the same period, the Swiss authorities sent a total of 19 requests to other countries (five in 2018, three in 2019, 2020 and 2021 respectively, and five in 2022). These statistics do not include cases in which co-operation was established directly between cantonal authorities and the

⁷⁹ For example, the European Convention on Extradition, the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters and its protocols, Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member states, the Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime.

authorities of other states. During the period 2018-2023, the Swiss authorities received 13 requests for extradition and sent five such requests to other countries.⁸⁰ GRETA was also informed that the number of requests from other countries (e.g. Romania) concerning suspicious financial activity reports increased significantly in 2022.

143. GRETA was informed that fedpol co-operates closely with Interpol, Europol and Eurojust. This co-operation may lead to the establishment of joint investigation teams (JITs) with other countries, either through Eurojust or bilaterally. According to information provided by the Swiss authorities, in the period 2019-2023, Switzerland was involved in 36 THB investigations facilitated through Eurojust (19 concerned cases initiated by Switzerland and 17 by other countries). By way of example, a JIT established between Switzerland and Hungary with the support of Eurojust and Europol, concerning THB for sexual exploitation of Hungarian women in Switzerland, resulted in the arrest of four suspects in the two countries in November 2022, as well as the confiscation of perpetrators' assets in Hungary.⁸¹ In 2022 and 2023, fedpol co-ordinated the co-operation between cantons and the authorities of other countries in 17 and 16 investigations respectively.

144. The Swiss authorities also participated in Operation Lotus, initiated in 2020 by Belgium and co-ordinated through Europol, which included the authorities of Denmark, Germany, the Netherlands, Norway, Poland, and Spain. The investigation concerned alleged trafficking of victims from China for the purpose of sexual and labour exploitation by an organised network and involved investigations and arrests in several cantons.⁸² The investigation by the Swiss authorities resulted in the arrest of five persons in May 2022 in the canton of Bern, two persons in September 2022 in the canton of Solothurn, three persons in June 2023 in the canton of St. Gallen, and around 12 persons in the canton of Geneva in June 2023. In addition, two persons wanted by the Belgian authorities were arrested in February 2023. The criminal proceedings in the cases, which concerned around 200 alleged victims, are ongoing.

145. Further, the Swiss authorities (fedpol coordination with cantonal police authorities, the SEM and the FOCA) participate in Joint Action Days (JAD) co-ordinated by Europol within the framework of EMPACT (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats). In 2022, Switzerland took part in JADs against THB for the purpose of labour exploitation (15-21 June 2022) and JADs against THB for the purpose of sexual exploitation, forced begging and forced criminality (24-30 October 2022). Moreover, Switzerland participated in Action OA 4.1. of the EMPACT OAP (operational action plan) in 2022 concerning financial investigations and asset recovery related to THB. The participation of the Swiss authorities was extended to cover 2023. Further, in May 2023, Switzerland became a partner in the EU-funded project THB Liberi, led by the German Federal Police Office (BKA), which concerns children and young adults.

146. The Swiss authorities also rely on the assistance of police liaison officers (attachés de police) stationed in other countries, such as Thailand, who facilitate co-operation in particularly urgent or sensitive matters, in cases where the exchange of information through other channels is not possible. For example, they may participate in investigations related to cases of online sexual abuse of children.

⁸⁰ In 2023, the authorities also sent inquiries to Austria, Greece and Bulgaria with regard to whether those countries wished to have three alleged perpetrators who were under investigation in Switzerland for forcing one person to beg extradited to be prosecuted for acts previously committed in those countries.

⁸¹ <https://www.eurojust.europa.eu/news/eurojust-assists-hungary-and-switzerland-dismantling-human-trafficking-network>.

⁸² <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/first-forensic-sprint-europol-to-speed-human-trafficking-investigations>.

147. The Swiss Agency for Development and Co-operation (SDC) and the Peace and Human Rights Division, within the Federal Department of Foreign Affairs (FDFA), implement programmes in countries of origin of victims of trafficking aimed at combating THB. For example, the FDFA has funded programmes in selected EU states from which victims of trafficking in Switzerland often originate. The second phase of co-operation programmes with Hungary, Bulgaria and Romania will focus, *inter alia*, on prevention, victim support, and return and reintegration of victims of trafficking, in partnership with IOM and local NGOs. The programmes will entail significant financial support from the Swiss authorities, namely, CHF 2 million (EUR 2.1 million) for Hungary, CHF 1.7 million (EUR 1.8 million) for Bulgaria, and CHF 3 million (EUR 3.15 million) for Romania. The FDFA also provides support to NGOs and international organisations working on prevention of THB and providing assistance to victims of trafficking. By way of example, the Peace and Human Rights Division has supported the work of the Mixed Migration Centre and the UNODC, in particular with regard to the identification and prevention of risks faced by persons fleeing the war in Ukraine, together with SEM, the Nigerian NGO Women Aid Collective (WACOL) which seeks to empower survivors of trafficking, the Nigerian National Agency for the Prohibition of Trafficking in Persons (NAPTIP), as well as the Global Alliance Against Trafficking in Women (GAATW) through a project supporting women migrant workers in South Asia.

148. GRETA welcomes the Swiss authorities' active participation in international co-operation related to combating THB, including the setting up of JITs in THB cases and co-operation in financial investigations, as well as the programmes implemented in countries of origin of victims of trafficking by the Federal Department of Foreign Affairs, and invites them to continue their efforts in this respect.

12. Cross-cutting issues

a. gender-sensitive criminal, civil, labour and administrative proceedings

149. As noted in CEDAW General recommendation No. 33 on women's access to justice, discrimination against women, based on gender stereotypes, stigma, harmful and patriarchal cultural norms and gender-based violence, which affects women in particular, has an adverse impact on the ability of women to gain access to justice on an equal basis with men.⁸³ The Council of Europe Gender Equality Strategy 2018-2023 notes that while accessing justice might be difficult for everyone, it is even more so for women, due to gender inequality in society and in the justice system, and therefore one of the objectives of the Strategy is to ensure the equal access of women to justice.⁸⁴ GRETA notes that in the case of trafficking in human beings, gender stereotypes, prejudices, cultural barriers, fear and shame impact women's access to justice, and these barriers may persist during investigations and trials. This is particularly true for some groups of women, such as victims of gender-based violence, migrant, refugee and asylum-seeking women, ethnic minority women and women with disabilities. On the socio-economic level the obstacles include lack of awareness of one's legal rights and legal procedures or of how to access legal aid, which can stem from gender differences in educational levels, and access to information. A further obstacle may be the lack of financial resources, including the means to pay for legal representation, legal fees, judicial taxes, transportation to courts or child care.⁸⁵ Such obstacles, and remedies to them, are listed in a Council of Europe training manual for judges and prosecutors on ensuring women's access to justice, as well as in the publication "Women's Access to Justice: Guide for Legal Professionals".⁸⁶

⁸³ CEDAW General recommendation No. 33 on women's access to justice, paragraph 8, CEDAW/C/GC/33 of 3 August 2015: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/33&Lang=en

⁸⁴ Council of Europe Gender Equality Strategy 2018-2023, pp.24-26, <https://rm.coe.int/prems-093618-gbr-gender-equality-strategy-2023-web-a5/16808b47e1>

⁸⁵ Council of Europe training manual for judges and prosecutors on ensuring women's access to justice, page 13 available at <https://rm.coe.int/training-manual-women-access-to-justice/16808d78c5>

⁸⁶ Available at: <https://rm.coe.int/factsheet-womens-access-to-justice/16808ff44e>

150. According to the CCP, victims of sexual offences may ask to be questioned by a person of the same sex (Article 153), and in case they require interpretation they will be appointed a person of the same sex to serve as an interpreter (Article 68). There is no information available with regard to the application of these rules to victims of trafficking in practice. The Swiss authorities indicated that training has been provided to prosecutors and police officers on interviewing female victims in a manner that avoids their re-traumatisation.

151. GRETA notes the concern expressed in CEDAW's Concluding observations on the sixth periodic report of Switzerland⁸⁷ that women victims of gender-based violence are deterred from filing cases due to gender stereotypes within the judiciary, as well as a study indicating that women are significantly less likely than men to be parties to proceedings before the federal court.

152. The Swiss authorities have referred to Article 8(3) of the Constitution as well as in the Federal Act on Gender Equality of 24 March 1995 (LEg, RS 151.1) which provide for equality between women and men. They further note that the Federal Office for Gender Equality (Bureau federal de l'égalité entre femmes et hommes) is committed to the elimination of all forms of direct and indirect discrimination based on gender.

b. child-sensitive procedures for obtaining access to justice and remedies

153. In addition to measures outlined in paragraphs 126-128, Article 154 of the CCP lays down special measures for the protection of child victims⁸⁸ in criminal proceedings. Specifically, the first examination of the child must take place as soon as possible and the person of trust accompanying the child may be excluded from the hearing if that person could exert a decisive influence over the child. If the examination hearing or the confrontation hearing could represent a serious psychological burden for the child, the following rules shall be applied: a cross-examination with the accused can be ordered only if the child expressly requests it or the accused's right to be heard cannot be guaranteed in any other way; the child cannot normally be interviewed more than twice during the entire proceedings; a second interview can take place only if the parties were unable to exercise their rights at the first interview or the examination hearing is essential for the interests of the enquiries or of the child; if possible, the child shall be interviewed by the same person who conducted the first interview; hearings must be conducted in the presence of a child specialist by an investigating officer specially trained for this purpose; and unless a confrontation hearing is held, audio and video recordings shall be made of the examination hearing.

154. According to GRETA's interlocutors, these measures are applied in cases involving child victims of trafficking. Reference was made to the use of dedicated rooms for the interviews of victims of trafficking, including children, by the police and prosecutors, as well as the fact that interviews with child victims are as a rule conducted by specially trained police officers. Moreover, GRETA was informed that training is provided to prosecutors with regard to the conduct of hearings involving child victims.

155. GRETA invites the Swiss authorities to continue to ensure that child-sensitive procedures are consistently used when investigating, prosecuting and adjudicating cases of THB, in line with the Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice,⁸⁹ including measures to ensure that there is a sufficient number of child-friendly interview rooms across the country.

⁸⁷ CEDAW, Concluding observations on the sixth periodic report of Switzerland, adopted in October 2022, paragraphs 23-26.

⁸⁸ Pursuant to Article 154(1), a child is considered to be any person who is under the age of 18 at the time of their examination.

⁸⁹ Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child friendly justice (Adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010 at the 1098th meeting of the Ministers' Deputies).

c. role of businesses

156. The National Action Plan for the Implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, initially adopted by the Federal Council in 2016, was revised in 2020 and the Swiss Business and Human Rights Forum was launched in 2021. In addition, the action plan concerning corporate social responsibility which had been adopted in 2015 was revised in January 2020 with a focus on further implementation of the OECD "Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct" in various sectors including agriculture, the textile industry, and the financial sector. In order to support Swiss companies in implementing due diligence in their supply chains, the federal authorities organise meetings of the abovementioned Business and Human Rights Forum as well as workshops which provide training to the relevant actors.

157. GRETA was informed that the popular initiative for responsible companies which had been launched in 2016 and which called for companies to be obliged to protect human rights and the environment in all of their business dealings, including abroad throughout their supply chains⁹⁰ was approved in a popular vote but rejected by the cantons in 2020. On 1 January 2022 an indirect counter-proposal of the Swiss Parliament came into force, pursuant to which large companies and financial institutions are required to publish non-financial information in their reports (as foreseen in Directive 2014/95/EU), including information on working conditions and respect for human rights, as well as to exercise due diligence and report child labour. Companies are required to submit their first reports in 2024 for the financial year 2023.

158. In January 2021, a revised Federal Law on Public Procurement (LMP; SR 172.056.1)⁹¹ and the Ordinance on Public Procurement (OMP; SR 172.056.11)⁹² came into force. The new law incorporates provisions on the protection of workers and working conditions which had previously been outlined in the ordinance. In relation to goods, construction work and services to be provided in Switzerland, contracting authorities may exclude or sanction suppliers who do not comply with the standards on protection of workers, working conditions, equal pay and environmental regulations.⁹³ Under Art. 12(1) of the LMP, public contracts may only be awarded to bidders who comply with the registration and authorisation requirements of the Federal Act on Undeclared Work (LTN; SR 822.41). An employer who has been convicted of a significant or repeated failure to comply with these requirements shall be excluded from future public contracts by the competent cantonal authority for a maximum of five years and may have the financial support granted to it reduced during the same period (Article 13 LTN). SECO maintains a list of employers who have been excluded from public contracts or whose financial LTN support has been reduced, which is publicly available.

159. Further, the Swiss government has published recommendations promoting sustainable procurement and organised a conference on the subject in 2021. The online knowledge platform on sustainable public procurement (PAP) compiles information and instruments for sustainable procurement and makes them available to procurement offices.

160. The third NAP against Trafficking in Human Beings⁹⁴ envisages the strengthening of synergies between the NAP and future projects on human rights and the economy as part of combating THB for the purpose of labour exploitation. Further, it foresees activities aimed at raising awareness of trafficking in human beings within the private sector as part of such projects (Specific Target 4.2).

161. GRETA welcomes the abovementioned legislative and policy measures and considers that the Swiss authorities should strengthen engagement with the private sector, in line with

⁹⁰ See GRETA's second evaluation report on Switzerland, paragraph 230.

⁹¹ [172.056.1 \(admin.ch\)](#)

⁹² [RS 172.056.11 - Ordinance of 12 February 2020 on Public Procurement \(OMP\) \(admin.ch\)](#)

⁹³ With regard to goods, construction work and services to be performed abroad, bidders must at a minimum comply with international environmental conventions and the 10 core ILO conventions, including those on forced labour and child labour.

⁹⁴ https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjKhqmu5ZaFAxUfhPOHHclrCYyQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.news.admin.ch%2Fnewsd%2Fmessage%2Fattachments%2F74538.pdf&usq=AOvVaw2V0q7q5b_Gx4st_IY-V_19&opi=89978449

the UN Guiding Principles on Business and Human Rights⁹⁵ and Council of Europe Committee of Ministers Recommendation CM/Rec(2016)3 on human rights and business,⁹⁶ with a view to raising awareness of the important role and responsibility of businesses in supporting the rehabilitation and recovery of victims, and to provide access to effective remedies.

d. measures to prevent and detect corruption

162. Trafficking in human beings may be engaged in by organised criminal groups, which frequently use corruption to circumvent the law and money laundering to conceal their profits, but it can occur in other contexts. Consequently, other Council of Europe legal instruments are also relevant to combating human trafficking, in particular those designed to combat corruption, money laundering and cybercrime. The Council of Europe body with the main role to play in the fight against corruption is the Group of States against Corruption (GRECO). Its country reports are relevant in addressing structural shortcomings in preventing corruption, including potentially in a THB context.

163. In its Second Compliance Report concerning the Fourth Round of Evaluation, published on 10 June 2021,⁹⁷ GRECO noted that while all recommendations in respect of prosecutors had been implemented, a number of recommendations which pertain to the prevention of corruption in respect of judges had not been fully implemented. GRECO noted positively progress made with regard to the adoption of the Justice Initiative, aimed at ensuring that judges at the Federal Supreme Court have increased independence from political parties, in particular during the appointment, election and re-election process and called for it to be continued with a view, *inter alia*, to achieving greater objectivity in the recruitment of federal court judges and introducing a system of disciplinary measures.

164. GRETA was informed that no cases with a link between trafficking in human beings and corruption were identified during the reporting period. The Swiss authorities have noted that state officials who are involved in human trafficking may be held liable pursuant to Article 25 of the CC (complicity) in conjunction with Article 182 of the CC (THB), as well as under Article 312 of the CC which concerns abuse of public office. The Federal Act of 15 March 1958 on the Liability of the Confederation, its Authorities and Civil Servants (LCRF; SR 170.32), provides in Article 15 that authorisation from the Federal Department of Justice and Police is required to initiate criminal proceedings against civil servants for offences related to their official activity or position. Under Article 7(2) of the CCP, cantonal authorities may make the initiation of criminal proceedings against members of the executive or the judiciary for crimes or offences which were committed in the exercise of their official functions subject to authorisation by a non-judicial authority. With regard to the prevention of bribery of public officials, the authorities have referred to the provisions in Articles 322^{ter}-322^{septies} of the CC. Also relevant in this context are the Federal Act of 17 December 2004 on the principle of transparency in the administration (LTrans), the Federal Personnel Act of 24 March 2000 (LPers), as well as cantonal laws on personnel.

⁹⁵ http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

⁹⁶ [Recommendation CM/Rec\(2016\)3](#) of the Committee of Ministers to member States on human rights and business, adopted by the Committee of Ministers on 2 March 2016 at the 1249th meeting of the Ministers' Deputies.

⁹⁷ GRECO, Fourth evaluation round, Second compliance report on Switzerland, paragraph 74. Available at : <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a2c9d1>.

V. Follow-up topics specific to Switzerland

1. Measures to prevent and combat trafficking for the purpose of labour exploitation

165. In its second report, GRETA urged the Swiss authorities to increase their efforts to proactively identify victims of trafficking for the purpose of labour exploitation, by broadening the mandate of labour inspectors to cover the detection of cases of THB and reinforcing their capacity and training. GRETA also considered that the authorities should establish effective mechanisms to allow irregularly present migrant workers to lodge complaints in respect of labour standards against employers and obtain effective remedies without the risk of the sharing of their personal data or other information with immigration authorities for the purposes of immigration control and enforcement.

166. THB for the purpose of labour exploitation has received increased attention in Switzerland since GRETA's second report. Following up on the results of the 2016 study "Labour exploitation in the context of human trafficking - An assessment of the situation in Switzerland",⁹⁸ the Labour Directorate of the State Secretariat for Economic Affairs (SECO) launched an awareness-raising campaign in 2020 for labour inspectors and labour market inspectors on the subject of trafficking in human beings for labour exploitation.⁹⁹ The aim was to raise awareness of the issue and give them practical tools to identify potential victims. The campaign included the publication and distribution of a brochure¹⁰⁰ on labour exploitation for cantonal labour and labour market inspectors, which provides a definition of labour THB, indicators, examples of situations, and addresses of NGOs supporting victims. The brochure informs labour inspectors that they can analyse the situation with the help of the indicators, inform the persons concerned of their rights to assistance regardless of their immigration status, and provide them with contact details of specialised NGOs. Further, the brochure clarifies that in case of detecting indicators of THB during an inspection, labour inspectors should transmit the information to the criminal justice authorities, without violating in doing so the obligation to protect professional secrets. The brochure has been promoted among labour inspectors as well as heads of cantonal employment and migration offices, social partners and NGOs. The campaign continues under the third NAP (2023-2027).

167. In 2021 and 2022, two one-day regional workshops and one cantonal workshop on THB for labour exploitation, financed by SECO and co-ordinated by the NGO ACT212, were organised. These workshops raised awareness among 80 labour inspectors from 18 cantons, as well as representatives from the police, public prosecutors, migration offices, social partners and NGOs. The workshops covered different aspects of the problem, including legislation and the protection of victims, and provided an opportunity for participants to share practical experiences. The training continued to be rolled out in 2023. Further, in October 2021, a workshop on the role of trade unions in combating THB was organised by IOM, with the participation of SECO. In November 2019, the *Centre Suisse de compétence pour les droits humains* (CSDH) organised a seminar on THB for labour exploitation, which was attended by labour inspectors and police officers from different cantons. While these training initiatives are welcome, GRETA notes the benefits of integrating the issue of THB into the regular (initial and ongoing) training of labour inspectors and labour market inspectors.

168. In 2021, the fifth edition of the counter-trafficking action weeks organised by IOM Bern on the occasion of the European Day against Human Trafficking (18 October) focused on THB for labour exploitation. Throughout the month of October, 24 events were organised in eight cantons and online by public services and partner organisations, including lectures, presentations, film screenings, expert roundtables, webinars, podcasts and street actions. In total, some 1,077 people participated online or

⁹⁸ <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/aktuell/news/2016/2016-04-06/ber-sfm-menschenhandel-d.pdf.download.pdf/ber-sfm-menschenhandel-d.pdf>

⁹⁹ [Awareness raising on trafficking in human beings for labour exploitation \(admin.ch\)](https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/aktuell/news/2020/2020-04-06/ber-sfm-menschenhandel-d.pdf.download.pdf/ber-sfm-menschenhandel-d.pdf)

¹⁰⁰ www.seco.admin.ch/menschenhandel

directly on site in these actions. In addition, an even larger number (estimated at around 450,000 people) were sensitised through various online, radio and podcast campaigns.¹⁰¹

169. According to the authorities, the awareness raising and training efforts have led to increased operational implementation efforts in the cantons. There are reports of more checks and investigations in the construction industry, domestic work, nail shops and other sectors of the economy, even if these cases are not yet reflected in the statistics. As mentioned in paragraph 26, the NAP for 2023-2027 includes as a strategic goal the effective combating of trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation and includes a series of relevant measures, including the possibility of creating a separate offence of THB for the purpose of labour exploitation (see paragraph 93). Another objective is to raise the awareness of labour and labour market inspectors of the signs of human trafficking to enable them to identify it and respond appropriately. Their role and tasks as well as co-operation with other actors should be clarified. Further, it is planned to raise awareness in the private sector (see paragraph 160).

170. The cantonal authorities responsible for supervising the labour market have been integrated in the cantonal roundtables for anti-trafficking co-operation in 18 cantons (see paragraph 22). However, except for Geneva, where there is a working group of the cantonal round-table devoted to labour exploitation and involving the trade union SIT (*Syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs*), none of the round-tables include trade union representatives. SIT has recently warned about an increasing number of THB cases, especially in the construction industry, and has asked for greater protection of victims of trafficking and the application of the principle of non-punishment to them.¹⁰²

171. There have been no changes to the mandate of labour inspectors to cover the detection of cases of THB, as recommended by GRETA in its second report, and the Swiss authorities have indicated that there are no plans to include detection of THB in the mandate of labour inspectors. As explained in the second report,¹⁰³ there are three different groups of labour inspection bodies in Switzerland. First, there are the cantonal labour inspectorates, whose mandate is to check the application of the Labour Law (LTr; RS 822.11) and the regulations on the protection of health and safety at work. Second, there are cantonal agencies responsible for monitoring illegal work pursuant to the Law on Measures to Combat Illegal Labour (LTN; RS 822.41), referred to as 'labour market inspectors'. They receive reports and check whether employers and employees comply with their obligations of declaration and authorisation arising under social insurance law, legislation on foreigners and law governing taxation at source. Third, there are inspection bodies under the Federal Law on Workers Posted from Foreign Countries (RS. 823.20). This law obliges foreign employers who post their workers to Switzerland to respect the wage payment and working conditions defined by the Swiss federal legislation, decrees of the Federal Council, collective agreements and standard work contracts. The situation is monitored by the federal and cantonal tripartite commissions, which have received information and training of THB by SECO. The Swiss authorities have stressed once again that cantonal labour inspectors are obliged to follow the application of labour legislation and health and safety regulations, and therefore THB does not form part of their mandate. The updated list of indicators of THB developed by fedpol has been distributed to labour inspectors and labour market inspectors who, when they suspect a case of THB during an inspection, should report this to their hierarchy or an independent internal body, so that the information can be forwarded to the police. Combined labour controls are frequently carried out together with cantonal migration authorities, health control authorities and/or the cantonal police. However, there are no statistics on the number of presumed victims of THB detected during labour inspections.

¹⁰¹ [Prévention et coopération | IOM Switzerland](#)

¹⁰² <https://www.tdg.ch/esclavage-moderne-a-geneve-un-syndicat-reclame-une-task-force-contre-la-traite-des-humains-739588201459>.

¹⁰³ See paragraph 74 of GRETA's second report.

172. Labour market inspectors are, *inter alia*, responsible for domestic work inspections and can enter private households if they receive a notification. Switzerland has ratified the ILO Convention 189 on Domestic Work. In the area of domestic work, there is a national minimum wage, unlike other sectors of work where this is not the case.¹⁰⁴ In the canton of Geneva, in the context of the operation "Papyrus" (targeting the regularisation of undocumented foreign workers), the cantonal office of inspection of work relations (OCIRT) has reportedly carried out thousands of checks in the domestic work sector in order to ensure respect of the minimum wage. Most of the employers complied with the measures imposed by OCIRT and only a few were reported to the prosecutor's office. Also in Geneva, the trade union SIT covers the domestic work sector. SECO publishes annual statistics concerning inspections carried out by cantonal authorities as part of measures to combat illegal work. In 2022, the cantonal authorities inspected 408 private households and 558 persons.¹⁰⁵ As regards detected cases on THB for the purpose of domestic work, including in diplomatic households, see paragraph 107.

173. GRETA was informed that the agricultural sector is excluded from the Labour Law and the mandate of labour inspectors. The Foundation Agriss,¹⁰⁶ which is self-regulated and carries out surveillance on compliance with safety requirements for agricultural and horticultural machinery, protection of the health of workers, and prevention of abusive child labour, has a mandate to perform controls specifically about the salary paid out to workers. It covers the whole territory of Switzerland. GRETA was informed that Agriss' mandate does not include detection of THB in the agricultural sector, nor is Agriss included in the sensibilization campaign implemented by SECO. The agricultural sector is also subject to inspections under the Federal Law on Workers Posted from Foreign Countries, in relation to the minimum wage requirements, as well as to inspections under the Law on Measures to Combat Illegal Labour, which are conducted by the cantonal authorities and concern compliance with the reporting and authorization obligations under social insurance, foreigners and tax legislation.

174. As noted in the chapter on investigations/prosecutions/convictions, the way in which THB is criminalised in Swiss law, namely the absence of the "means" element and the lack of a definition of the concept of "labour exploitation", creates problems for the prosecution of cases of THB for the purpose of labour exploitation.¹⁰⁷ The identification of victims of THB for the purpose of labour exploitation by specialised NGOs is often questioned by the criminal justice authorities, the migration authorities and LAVI centres. It is still rare for cases of labour exploitation to be identified as cases of THB and for the victims to be put in contact with specialised organisations by labour inspectors or law enforcement authorities. The frequent qualification of cases of THB as profiteering (Article 157 of the CC) deprives victims of access to rights and protection, including to residence permits and assistance under the LAVI. According to specialised NGOs, there is a lack of agreements or mechanisms for collaboration between labour inspectors, trade unions and organisations specialising in the protection of victims in many of the cantons.

¹⁰⁴ [Salaire minimum pour les travailleurs domestiques \(admin.ch\)](#)

¹⁰⁵ [Rapport LTN 2022 - Exécution de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir](#),

p. 21.

¹⁰⁶ [Home \(agriss.ch\)](#)

¹⁰⁷ Annatina Schultz, "Extortion and usury as provisions to address labour exploitation? On the necessity of a separate law or provision criminalising labour exploitation."

175. **GRETA welcomes the increased attention to combating THB for the purpose of labour exploitation, including the development of awareness-raising and training on THB, as well as the including of labour inspectors in the cantonal round-tables. Nevertheless, the Swiss authorities should take further measures to combat THB for the purpose of labour exploitation, taking into account Recommendation CM/Rec(2022)21 of the Committee of Ministers¹⁰⁸ and GRETA's Guidance Note on combating trafficking for labour exploitation.¹⁰⁹ In this regard, GRETA urges the Swiss authorities to:**

- **ensure that labour inspectors can effectively detect and follow up on cases of THB, including in the agricultural sector;**
- **ensure that cantonal labour inspectors, labour market inspectors, inspectors of posted workers, law enforcement officers and other relevant actors increase their capacity to proactively detect victims of THB for the purpose of labour exploitation, paying particular attention to at-risk sectors, and to collect evidence enabling the prosecution of cases of THB.**

176. **Further, GRETA considers that the Swiss authorities should take steps to:**

- **develop co-operation with specialised NGOs and trade unions in identifying victims of THB, including during labour inspections, and referring them to assistance;**
- **develop specific guidelines¹¹⁰ on the investigation of THB for the purpose of labour exploitation in order to gather all necessary evidence, using special investigative techniques and carrying out financial investigations, in order to decrease reliance on trafficked persons' evidence and ensure that cases of THB for labour exploitation are not requalified as profiteering or other offences which deprive victims of access to rights and protection;**
- **encourage trafficked persons to self-identify as victims of trafficking, including through establishing safe reporting and effective complaint mechanisms for foreign workers, concrete possibilities of regularisation of the trafficked person's residence status and access to the labour market, the provision of targeted and tailored support services;**
- **put in place practical co-operation and data sharing agreements between labour inspectors and law enforcement in order to ensure that personal information of workers, whether collected in the course of labour inspections, joint inspections, reporting or complaints mechanisms, is not used for immigration enforcement purposes, but to tackle the perpetrators of trafficking offences;**
- **further train labour inspectors, as well as law enforcement officers, prosecutors and judges, on THB for the purpose of labour exploitation and the rights of victims;**
- **ensure that sufficient resources are made available to labour inspectors to carry out proactive and unannounced inspections;**
- **strengthen the monitoring of domestic work and agriculture;**
- **raise awareness among the general public as well as, in a targeted manner, among migrant workers, about the risks of trafficking for the purpose of labour exploitation;**
- **develop data collection on the number of presumed victims of trafficking detected during labour inspections and referred to the police.**

¹⁰⁸ https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a83df4.

¹⁰⁹ <https://rm.coe.int/guidance-note-on-preventing-and-combating-trafficking-in-human-beings-/1680a1060c>.

¹¹⁰ See GRETA's Guidance Note on combating trafficking for labour exploitation, paragraph 90.

2. Measures to raise awareness and discourage demand

177. The second NAP provided for various awareness-raising initiatives which were largely implemented. IOM Bern, in collaboration with other stakeholders, has continued to organise awareness-raising events on the occasion of the European Day against Human Trafficking (18 October).¹¹¹ The fifth edition of the counter-trafficking action weeks, in 2021, focused on THB for labour exploitation (see paragraph 145). The sixth edition, in October-November 2023, focused on the causes of THB, with some 28 events (including lectures, round-tables, webinars, exhibitions and a flashmob) organised in 11 cantons. The action weeks are partially funded by fedpol (82,000 CHF in 2023 – 85,115.26 euros).

178. Awareness raising has also continued through the work of civil society organisations, such as the Swiss Platform against Human Trafficking, which provides information to potential victims of THB on the websites of its member organisations and through printed materials. The CSP, which is based in Geneva, has renewed its public awareness campaign with Ukrainian-language materials in 2022 (in addition to those already available in French, English, Spanish, Romanian and Russian), publicising the helpline for victims of human trafficking (0800 20 80 20) on public transport, train stations, Facebook and flyers. Further, the NGO ACT212 has focused in recent years on raising awareness of the “loverboy” method. Moreover, the media plays an active role in raising awareness of the public through regular reporting on THB cases.¹¹²

179. The NGO Perla, set up in 2017, which is active in French-speaking cantons, raises awareness amongst people engaged in prostitution and is lobbying at cantonal and national level for legislation which would strengthen the control over the exercise of prostitution and the punishment of pimps.

180. GRETA notes that the third NAP does not include actions related to discouraging demand for services of victims of THB. As noted in paragraph 97, there is no provision in Swiss law criminalising the use of services of victims of THB, with the knowledge that the person is a victim of THB.

181. **GRETA considers that the Swiss authorities should adopt and strengthen legislative, administrative, educational, social, cultural or other measures to discourage demand for the services of trafficked persons, for all forms of exploitation, in partnership with civil society, trade unions and the media, including by:**

- **implementing educational programmes at schools, stressing the importance of gender equality and respect for the dignity and integrity of every human being and the consequences of gender-based discrimination;**
- **highlighting the risks of trafficking and other forms of sexual and gender-based violence linked to prostitution, and strengthening awareness-raising campaigns of such risks, targeted at men and boys in particular.**

3. Identification of victims of trafficking

182. In its second report, GRETA urged the Swiss authorities to take steps to ensure that all victims of trafficking are properly identified and can benefit from the assistance and protection measures contained in the Convention, in particular by ensuring that a formalised victim identification procedure is put into place in all cantons without delay, defining the roles and responsibilities of all stakeholders and including indicators for identifying victims of different forms of exploitation. GRETA also considered that the Swiss authorities should ensure that increased attention is paid to the proactive detection of victims of trafficking among asylum seekers and persons placed in immigration detention, allowing sufficient time to gather necessary information and taking into account their traumatic experience, and that the application of the Dublin Procedure to presumed victims of THB is reviewed.

¹¹¹ www.18oktober.ch/en

¹¹² Between January 2021 and December 2023, 881 media articles on the subject of THB were published in Switzerland.

183. As explained in the previous GRETA reports, there is no centralised process for the formalised identification of victims of THB in Switzerland. Anti-trafficking action, including the identification of victims, is organised at the cantonal level. The co-operation agreements against human trafficking negotiated at the cantonal roundtables (currently existing in 20 out of 26 cantons) define the roles, tasks and competencies of the various cantonal agencies and organisations in cases of human trafficking. These agreements, which differ in form from canton to canton, thus serve as a referral mechanism or an identification procedure. There is no competent federal or cantonal authority in Switzerland that can authoritatively determine which victims are recognised as victims of human trafficking, with all the legal consequences that this entails. Instead, identification is carried out through the application of the law of the relevant authority in its area of competence (residence, victim support, return assistance...). As a result, the approach to victim identification remains fragmented.

184. The Swiss authorities have pointed out that for reasons of federalism and legislation, it is not possible to force the cantons to set up round-tables and cooperation mechanisms. In order to achieve the goal, however, innovative approaches have been adopted in the third NAP, according to which all cantons are required to agree on and adopt a cooperation mechanism (Action 1.1.1). The NAP was adopted by the Conference of Directors of Cantonal Justice and Police Departments (CCJPD), which has increased the political pressure on all cantons to set up cooperation agreements.

185. In November 2019, fedpol published an updated list of indicators for identifying potential victims of THB,¹¹³ replacing the old checklist from 2005. The indicators vary according to the purposes of exploitation (sexual exploitation, labour exploitation, forced begging, forced criminal acts, removal of organs, trafficking in children, the "loverboy" method). The list takes into account current developments and contains recommendations on how to use the indicators for identifying victims.

186. According to specialised NGOs, more victims of THB are identified and referred to assistance in cantons where there are organisations specialising in the protection of victims which carry out proactive awareness-raising activities and outreach. However, financial support from the cantons and the Confederation is lacking, limiting the possibilities for proactive identification of victims (see also paragraph 209).

187. The Bern-based NGO ACT212 runs a nationwide hotline (0840 212 212) set up in October 2015 and funded by the federal authorities. According to the 2022 report on the national hotline, a total of 118 declarations concerning 139 persons (84 female, 12 male, 1 transgender, 42 unknown) were received in 2022 (of which 41 concerned sexual exploitation, 12 labour exploitation, 9 the use of the "loverboy" method, 4 forced begging, while it was unclear whether the remainder involved THB or other forms of abuse). The majority of the declarations (30) came directly from the persons concerned, 26 were made by neighbours and other private persons, 19 by clients of sexual services, 17 by friends or family members, 14 by social workers, three by health care staff. Since 2023, the hotline employs a Ukrainian-speaking staff member. The members of the Swiss Platform against Human Trafficking also run hotlines in the cantons where they are active. In 2022, they received 324 referrals of possible victims, of whom 177 were identified as victims of trafficking. In 2021, there were 284 referrals, of which 207 were identified as victims of THB; in 2020, there were 236 referrals and 174 identifications; and in 2019, there were 219 referrals and 142 identifications.¹¹⁴

¹¹³<https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/kriminalitaet/menschenhandel/berichte/indikatorenopferidentifizierung-mh-d.pdf.download.pdf/indikatoren-opferidentifizierung-mh-d.pdf>

¹¹⁴ <https://plateforme-traite.ch/actualites/statistiques-sur-les-victimes-de-la-traite-2022/>

188. Since the second evaluation report, the processes for the detection of potential victims of human trafficking and the processing of their asylum applications have been improved, with regard to the recommendations of GRETA and the conclusions of the report of the Working Group on Asylum and Human Trafficking, published on 25 May 2021.¹¹⁵ The detection of potential victims of THB in the asylum procedure has increased significantly (see paragraph 14),¹¹⁶ thanks to awareness-raising measures, training and close cooperation with specialised NGOs. In many cases, it is the legal representatives mandated by SEM who identify presumed victims of THB and put them into contact with specialised services. SEM has developed a concept for the identification of "persons with special needs", which refers in particular to victims of THB. However, due to the lack of resources, this concept is only partially implemented. GRETA understands that SEM's victim identification process does not provide for cooperation with specialised NGOs to conduct identification; however, according to the comments on the draft GRETA report, SEM can, upon request, give access to federal asylum centres to NGO representatives. Moreover, it is difficult to examine the facts relating to THB in depth within the context of the accelerated asylum procedure due to time limits. Presumed victims of THB are given a leaflet with the addresses of the cantonal victim support services (LAVI centres). Moreover, as mentioned in paragraph 46, in September 2023 SEM concluded an agreement with the NGO Platform against Trafficking in Persons and FAS Neuchâtel, which came into force on 1 January 2024 and according to which a flyer designed by specialised organisations is distributed to all victims detected by SEM. Information about a THB offence during asylum hearings is automatically transmitted to the police, but presumed victims are not informed of the follow-up to their statements except in cases in which the police opens an investigation into the case.

189. While welcoming the increase in the number of cantonal round-tables on THB, the adoption of updated indicators and the improvements in the identification of victims of THB amongst asylum seekers, GRETA considers that the Swiss authorities should take additional steps to ensure that all victims of trafficking are identified as such and can benefit from the assistance and protection measures provided for in the Convention, in particular by:

- **ensuring that a harmonised victim identification procedure is put into place in all cantons without further delay, defining the roles and responsibilities of all stakeholders, and involving specialised NGOs;**
- **involving specialised organisations in the procedure for the identification of victims of THB in the asylum process and providing presumed victims with follow-up on their statements;**
- **finalising and implementing without further delay the national training concept to enable the implementation of regular and mandatory training of all stakeholders who are likely to come into contact with victims of THB;**
- **enabling specialised NGOs with experience in identifying victims of trafficking to have regular access to facilities for asylum seekers, holders of international protection, detention centres for migrants and prisons.**

4. Assistance to victims

190. In its second report, GRETA urged the Swiss authorities to ensure that all victims under Swiss jurisdiction, including asylum seekers and persons exploited abroad but identified in Switzerland, benefit from assistance measures in accordance with Article 12, paragraph 1, of the Convention. Further, GRETA considered that the Swiss authorities should continue making efforts to provide a sufficient number of accommodation places, offering adequate conditions and adapted to the needs of victims of THB, in all cantons, and secure adequate funding to NGOs assisting victims of human trafficking.

¹¹⁵ [Rapport sur la traite des êtres humains: le SEM met en œuvre les recommandations \(admin.ch\)](#)

¹¹⁶ Reportedly, the number of asylum applications in 2023 (30,223) has increased by 23% as compared to the previous year.

191. The legal basis for the provision of assistance to victims of crime, including victims of trafficking, is provided by the Federal Law on Assistance to Victims of Crime (LAVI). Article 2 of the LAVI stipulates that assistance includes urgent advice and support, long-term assistance provided by crime victims support centres, and financial aid for third-party assistance providers. Assistance to victims of human trafficking falls within the competence of the cantons. Pursuant to Article 26 of the LAVI, the responsible canton is the canton in which the offence was committed. If the offence has been committed in more than one place, the responsible canton is the one in which the criminal investigation was first initiated; if no criminal investigation has been initiated, the responsible canton is the canton of residence of the victim; and if the victim does not have a residence in Switzerland, the responsible canton is the canton in which the first request for compensation or redress was made. In April 2023, CDAS issued recommendations on how to determine which canton has competence and should cover the costs of assistance,¹¹⁷ but GRETA was informed that this determination can take time which can impact the provision of assistance to victims.

192. In order for a victim of trafficking to be eligible for assistance under the LAVI, the offence must have taken place in Switzerland or the victim must be domiciled in Switzerland at the time of the offence and the application for assistance (Article 17 of the LAVI). Consequently, victims who have been trafficked abroad, many of whom are identified within the asylum procedure, do not have the right to assistance under the LAVI. In 2021, an inter-disciplinary working group which included the Cantonal Conference of Social Affairs (CDAS) outlined a proposal for the creation of a case management office run by the federal government and the cantons which would be responsible for facilitating access to assistance for victims who have been trafficked abroad but are identified in Switzerland. This proposal forms part of the National Action Plan 2023-2027 (action 5.2.2). According to the authorities, the proposal has been put on hold pending the decision of the Parliament concerning the legislative initiative described below. GRETA was informed that the CDAS, in co-operation with the cantons, is working to set up a central telephone number for victims of crime which would make it easier for victims to access assistance in the cantons and which is expected to become operational in 2025.

193. In mid-2022, a legislative initiative was submitted to the Parliament with the aim of creating a legal basis for the provision of assistance to victims who have been trafficked abroad. Specifically, the proposal concerned the extension of the application of Article 17 of the LAVI to persons who were victims of criminal offences abroad in cases in which the offence can be prosecuted and punished in Switzerland or in cases involving serious offences which cannot be prosecuted in Switzerland, but in which it would not be reasonable to expect the victim to return to the country where the offence took place in order to receive assistance. The Committee for Legal Affairs (*Commission des affaires juridiques*) of the Council of States (Conseil des États), which is one of the two chambers of the Swiss Parliament, rejected the proposal on 15 August 2023.¹¹⁸ The proposal has been passed on to the Committee for Legal Affairs of the other chamber of the Parliament, namely the National Council (Conseil National), which is expected to decide sometime in the second quarter of 2024 whether to present it to this chamber for consideration. If this is not the case, the initiative will be terminated.

194. There have been some noteworthy advances in several of the cantons visited by GRETA, such as the adoption of a law on combating THB and an ordinance on the funding of support for victims of THB in Geneva (*arrête du 6 décembre 2022 de Département de la cohésion sociale*), and the issuing of an ordinance on the funding of assistance of victims of THB exploited abroad in Aargau and Valais.

¹¹⁷ Conférence Suisse des offices de liaison de la loi sur l'aide aux victimes d'infractions (CSOL-LAVI), Recommandation technique concernant le libre choix du centre de consultation pour l'aide aux victimes et les responsabilités en matière de prestations financières.

¹¹⁸ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-rk-s-2023-08-16.aspx>. The Committee also rejected the proposal to extend the right to compensation under the LAVI to victims of crimes committed abroad.

195. Each canton has an obligation to establish a crime victim support centre which provides services adapted to the needs of different types of victims (Article 9 of the LAVI). Assistance is granted to a victim on the basis of a decision of the crime victim support centre of the canton concerned and can be entrusted to a third-party organisation. In many cantons, the cantonal authorities in charge of assisting victims have concluded service or collaboration agreements with specialised NGOs. The type and extent of services covered by the agreements differ between cantons. In German-speaking Switzerland, the NGO FIZ has concluded agreements with nine cantons, namely, Aargau, Basel-Landschaft, Bern, Graubünden (since mid-2023), Lucerne, Schaffhausen, Schwyz, Thurgau and Zurich. Most of the agreements foresee that assistance is paid under the LAVI for six months, after which the welfare offices take over. FIZ also receives referrals from cantons with which it has not concluded an agreement, namely St. Gallen, Glarus, Basel-Stadt, Solothurn, Obwalden und Nidwalden and Zug. The NGO Trafficking.eu has concluded agreements with the cantons of Basel-Stadt, Bern, Fribourg and Solothurn for the accommodation of victims in its shelter in Bern.¹¹⁹ In Latin Switzerland, specialised services for victims of trafficking are provided by the NGO Astrée in the canton of Vaud and NGOs Centre Social Protestant (CSP) and Au Coeur de Grottes in the canton of Geneva. In the canton of Neuchâtel, since 2021 assistance to victims of THB has been provided by the Neuchâtel Foundation for the Co-ordination of Social Action (FAS), a cantonal consultation service. In the canton of Valais, a decision was taken by the cantonal government (Conseil d'Etat) in May 2023 to set up a specialised organisation funded by the cantonal budget.¹²⁰

196. In the cantons which do not have specialised organisations as well as in some which do (e.g. Ticino), assistance to victims is provided in the first place by the cantonal victim support centres. GRETA's interlocutors have noted that the lack of involvement from specialised organisations means that victims may not receive specialised support and may be placed in accommodation which is not suited to their needs (e.g. a hotel or an apartment).¹²¹ The National Action Plan envisages a one-day training in 2024 for the relevant authorities, including cantonal victim support officials, on the provision of assistance to victims of THB under the Victim Support Act.

197. According to the information provided by the authorities, 193 victims received assistance in 2019, 254 in 2020, 271 in 2021, and 264 in 2022. The assistance included emergency accommodation, lawyers' fees, translation fees, medical services, transportation and other services.

198. The funding for victim assistance comes from the LAVI system and welfare services, in accordance with rules laid down by each canton. However, specialised NGOs, apart from Astrée which is funded entirely by the canton of Vaud,¹²² also rely on other sources of funding, including private donors. NGOs met by GRETA highlighted that the funding is insufficient and that in particular federal funding remains limited, despite the increase in such funding in 2023 (see paragraph 29), and is limited to detection of victims, awareness raising and training.

199. The assistance standards are governed by the LAVI and cantonal directives. According to Article 14 of the LAVI, the services available include appropriate medical, psychological, social, material and legal assistance. The contracts concluded with NGOs ensure that these standards are complied with when services are provided. The medical and psychological assistance required from third parties is provided by the NGOs and funded in principle by the sickness insurance funds and secondarily by the cantonal authorities providing assistance to victims. However, GRETA notes that there are no uniform national standards concerning specialised assistance to victims of trafficking and there are important differences between cantons as regards the duration of victims assistance. According to the Recommendations of the

¹¹⁹ GRETA was informed that the canton of Basel-Stadt provides around CHF 15,000 in funding to the NGO, while the canton of Solothurn does not cover any expenses. The NGO also receives around CHF 60,000 from fedpol which is around 10% of its budget.

¹²⁰ Canton de Valais, Décision du Conseil d'Etat du 22 mars 2023. See also <https://www.letemps.ch/suisse/valais/le-valais-veut-lutter-contre-la-traite-d-etres-humains>.

¹²¹ See Angela Oriti, État des lieux des services de protection pour les victimes de traite en Suisse latine et collaborations possibles, Janvier 2023, p. 31.

¹²² Astrée's budget, provided by the canton of Vaud, amounts to CHF 1.5 million, and additionally CHF 65,000 is provided by fedpol.

Conference of LAVI Liaison Offices¹²³ (CSOL-LAVI) of 1 January 2020, immediate assistance, which is meant to address the most urgent needs of the victim (accommodation, legal assistance and medical costs, including psychological support), is provided for a minimum of 35 days, subject to limitations or extensions imposed by the cantons. By way of example, immediate assistance is provided for 21 days in the canton of Ticino, while it can last for up to six months in the canton of Zurich.¹²⁴ Long-term support can be provided until the victim's state of health is stable and the impact of the crime is redressed or compensated. When the financing of assistance under the LAVI comes to an end, funding for continued assistance to victims of trafficking is generally provided by the cantonal or municipal welfare assistance system. As noted in GRETA's second report,¹²⁵ in 2018 the CSOL-LAVI and CDAS published a document specifying the delimitation and combination of social welfare assistance and assistance to victims.¹²⁶

200. In September 2022, the report "Combating Human Trafficking in a Cantonal Context"¹²⁷ was published. It was prepared by a team of researchers from the University of Neuchâtel on behalf of fedpol, and was based on interviews with stakeholders from different cantons and a survey which was sent to the heads of cantonal round-tables or other cantonal authorities, as well as information from specialised prosecutors, police and NGOs. Another study entitled "Stocktaking of the protection services for victims of trafficking in Latin Switzerland" was published in January 2023.¹²⁸ It was commissioned by the canton of Vaud and carried out by the NGO Astrée. Amongst the conclusions of the latter study, it was noted that in Geneva, Bern and Vaud cantons, the limited number of victims who have been accommodated and have received residence permits, compared to the number of detected victims, suggested that there was a need for more accommodation options, follow-up and sensitisation of the relevant authorities. Further, the study noted that there is a conflict between the cantonal policies in the area of victim protection and the federal policies in the area of migration management. Victims have no certainty that they would be issued a long-term residence permit, even if they collaborate with the authorities.

201. Specialised shelter accommodation for victims of trafficking in German-speaking Switzerland is provided by the NGOs FIZ (Zurich) and Trafficking.eu (Bern), while the NGO Astrée operates a shelter for victims of trafficking in the canton of Vaud. The NGO FIZ operates shelters for victims of trafficking (houses and apartments) in seven locations, that can accommodate up to 22 female and male victims of trafficking, in separate locations. In Geneva, the NGO Au Coeur des Grottes runs a shelter for women victims of violence, including victims of THB. In other cantons of Latin Switzerland, female victims are accommodated mainly in institutions for victims of domestic violence. While the shelters run by FIZ and Trafficking.eu accept male victims, there is a shortage of specialised accommodation for male victims of trafficking and they are often accommodated in reception centres for adults in difficulty or independent housing (hotels or apartments). There is still a lack of specialised accommodation for victims of THB in many cantons (e.g. Neuchâtel, Fribourg, Ticino). Victims are accommodated in a hotel for a month, paid for by the LAVI provision, but after that it is not clear who should pay for the accommodation. Victims often leave and do not co-operate in the criminal proceedings.

202. GRETA visited the shelter for female victims of trafficking in the canton of Zurich, operated by the NGO FIZ. The shelter is situated in a house and it can accommodate up to five female victims, including transgender persons. In addition to four bedrooms, one of which has two beds that are separated by a wardrobe to give the occupants privacy, the shelter has a kitchen and dining room area, an office for the staff, as well as a garden. One additional bed, placed in an alcove usually used for arts and crafts, can be used for emergency cases during weekends. In case of need, a staff member can be present at all times.

¹²³ Conférence Suisse des offices de liaison de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions.

¹²⁴ Angela Oriti, État des lieux des services de protection pour les victimes de traite en Suisse latine et collaborations possibles, Janvier 2023, p. 11, footnote 20.

¹²⁵ GRETA's second evaluation report on Switzerland, paragraph 145.

¹²⁶ http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Opferhilfe/2018.09.18_Grundlagenpapier_SVK-OHG_SKOS_Opferhilfe_und_Sozialhilfe.pdf

¹²⁷ La lutte contre la traite des êtres humains dans le contexte cantonal (not available in English), available at : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-90365.html>.

¹²⁸ <https://www.astree.ch/wp-content/uploads/2023/08/Etudes-AO-Titre-index.pdf>

The occupants prepare their own meals in the kitchen. The shelter has accommodated 34 persons in 2023. The length of their stay varied from several days to several months.

203. GRETA also visited the Fortis shelter operated by the NGO Trafficking.eu in the canton of Bern. The shelter, which is situated in a house in a residential area, accommodates both men and women and has the maximum capacity of eight places in four bedrooms. At the time of GRETA's visit, the shelter was fully occupied, hosting five men, victims of THB for the purpose of labour exploitation in ethnic restaurants, and three women victims of THB for the purpose of sexual exploitation. GRETA was informed that the cost of long-term stay of victims is covered by the cantonal social services. The NGO employs seven full-time staff members, some of whom have a background in social work or in the medical field, and four additional staff who are available to work night shifts and assist victims with specific needs such as accompanying them to doctor's visits. While the shelter covers all of the victims' needs, GRETA notes that the fact that men and women are housed in close quarters may not be appropriate for some victims, particularly those who have been exposed to sexual exploitation. Further, GRETA observed that the information on the notice board was only in German and did not contain information on the rights of victims of trafficking.

204. Further, GRETA visited the shelter for women victims of violence and their children operated by the NGO Au Coeur des Grottes foundation¹²⁹ in Geneva. The shelter had recently moved to an eight-floor building (a former hotel) near the main station of Geneva, which was in the process of refurbishment and readaptation at the time of the visit. In 2023, 10 victims of THB were accommodated there (including a child); while some of them left quickly, others have stayed for several years. Some of the victims are referred to a shelter by NGOs from other French-speaking cantons, such as Astrée. There are 39 staff members ensuring round-the-clock presence, including three psychologists, two social workers and educators. The NGO receives funding from the cantonal authorities and also relies on a local and national network of partners and donors to provide accommodation and a range of support activities, including French language courses, yoga and vocational training with a view to reintegrating victims into working life. A contract with the canton of Geneva was expected to be concluded in 2024, guaranteeing funding for four years.

205. As noted in paragraph 14, there has been an increase in the number of victims who are identified in the asylum procedure. While identified victims are granted a 30-day recovery and reflection period, their access to specialised assistance is extremely limited. GRETA was informed that victims who were trafficked in Switzerland may be referred to a LAVI centre for victims of crime or a specialised NGO. On the other hand, persons who were trafficked abroad, i.e. the majority of cases identified among asylum seekers, are not entitled to assistance under the LAVI, as explained above, and remain accommodated in centres for asylum seekers. In accordance with the accelerated asylum procedure, they spend the first 140 days in a federal asylum centre, after which they are transferred to a cantonal migration centre, provided that their case has not been resolved.

206. GRETA visited the federal centre for asylum seekers in Altstätten (canton of St. Gallen) in which the provision of care to asylum seekers is entrusted to a private company contracted by SEM. The staff, which includes persons who speak languages commonly spoken by asylum seekers, is present in the centre 24/7 and has reportedly been sensitised to recognise signs of THB. School education is mandatory for children under 18 and they regularly attend classes in local schools. GRETA was informed that there is a weekly plan which includes recreational activities. There is a presence of security officers in the centre due to previous conflicts between asylum seekers.

129

<https://coeur.ch/>

207. GRETA stresses that accommodation for asylum seekers is not suited for victims of trafficking who require specialised support and protection suited to their particular needs. **GRETA once again urges the Swiss authorities to ensure that all victims under Swiss jurisdiction, including asylum seekers and persons exploited abroad but identified in Switzerland, benefit from assistance measures in accordance with Article 12, paragraph 1, of the Convention. Victims who are identified in reception centres and in the course of the asylum procedure should be systematically referred to specialised organisations and transferred to appropriate housing adapted to their needs.**

208. GRETA notes positively the cooperative networks set up in the cantons and the involvement of specialised NGOs. However, the resources allocated to anti-trafficking action vary between the cantons and the federal funding is not sufficient. There are no uniform national standards about the specialised assistance/accommodation to victims of THB. Further, GRETA notes that the LAVI framework does not make it possible to guarantee assistance in accordance with the Council of Europe Anti-Trafficking Convention. For example, under LAVI, the provision of accommodation, which could be in a hotel, is of a short duration, and is not necessarily specialised. Victims who are not accompanied by specialised NGOs often leave and do not co-operate in the criminal proceedings. While in some of the cantons solutions have been found for the assistance to victims of THB who have been exploited abroad, a general solution should be reached, if necessary through a modification of the LAVI.

209. **GRETA considers that the Swiss authorities should take further steps to fulfil their obligations under Article 12 of the Convention, in particular to:**

- **ensure that all victims of trafficking in Switzerland can receive adequate support and assistance, having regard to their individual needs, for as long as required, regardless of the canton in which they were identified;**
- **develop uniform national standards concerning specialised assistance and accommodation to be provided to victims of trafficking;**
- **ensure availability of specialised assistance for all victims of trafficking, including men;**
- **ensure adequate funding to specialised organisations providing assistance to victims of trafficking;**
- **provide systematic and continuous training on THB to representatives of cantonal victim support centres throughout the country.**

5. Prevention of child trafficking and identification of, and assistance to, child victims of trafficking

210. In its second report, GRETA urged the Swiss authorities to improve the identification of, and assistance to, child victims of THB, by ensuring that a formalised procedure for identification is put in place in all cantons, and by providing training and guidance to all relevant actors.

211. The child protection services are members of the cantonal round-tables on THB. However, there are still no child-specific identification procedures and no specialised accommodation facilities for child victims of THB under 16 years of age in Switzerland (those over 16 can be accommodated together with female victims of THB). The number of identified child victims of THB, according to the police statistics, remains low: 15 in 2019-2021 (see paragraph 13). As regards presumed child victims identified by SEM in the asylum procedure, there were 31 (18 boys and 13 girls) in 2019-2022 (see paragraph 14). It is not clear if the two sets of figures are partially overlapping.

212. On 16 December 2022, fedpol published the study "Exploitation of minors in the context of human trafficking in Switzerland",¹³⁰ which it had commissioned from the Swiss Centre of Competence for Human Rights. The findings of the study were integrated into the third NAP which has as one of its strategic objectives to identify and assist child victims of trafficking, taking into account the best interests of the child. It is planned that the cantonal cooperation platforms raise awareness of child trafficking and provide training, based on the online handbook "Trafficking in children" published by Child Protection Switzerland (action 6.1.3). Further, it is envisaged to provide specialist training to the police and public prosecutors on dealing with children and digital investigations (action 2.2.1). In this context, GRETA was informed that the NGO Astrée has a pilot project to train all educators in all establishments run by the Youth Directorate (foyers de la Direction de la Jeunesse) in the canton of Vaud. The NAP also provides for the sensitisation of school-age children to the dangers of sexual exploitation and trafficking in human beings (objective 6.2). In this respect, the need for stronger prevention efforts was stressed by many of GRETA's interlocutors.

213. According to the study, there are only a few known cases of children corresponding to the legal definition of trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation. However, many children find themselves in difficult and sometimes abusive situations. Many of these cases do not, however reach the threshold of criminal law, due to a lack of evidence or sometimes because of a legal vacuum or a grey area. Private households, farms and family businesses are excluded from Swiss labour law, which means that there are no clearly defined legal criteria by which to assess the employment of minors in these areas. It is in the area of sexual exploitation that the study identifies the greatest number of concrete cases, in prostitution, pornography or in connection with sexual offences on the Internet. Awareness in this area is judged to be relatively good. However, it is not always possible to draw a clear line between cases of trafficking for sexual exploitation and other phenomena or elements of crime, such as exploitation of children in prostitution, pornography involving sexual acts with children or sexual coercion. The Internet plays a central role in sexual exploitation. The most common methods to attract minors are deception or false promises, grooming through threats, blackmail and/or violence, and the "loverboy" method. In the online questionnaire, the police forces estimated that exploitation was more frequent in begging, burglary and theft than in other forms of exploitation, even if the figures for known cases are not necessarily higher. A particular difficulty in this area is identifying the victims. The initial situation is complex, and presumed victims are often perceived solely as offenders. To avoid criminalising poverty, the study stresses that it is also important to always take account of structural inequalities and economic conditions.

214. NGOs have raised concerns about failure to correctly identify child victims of THB and refer them to assistance. Reference was made to the case of a 16-year-old girl exploited in prostitution who was detained pending deportation. The cantonal authority for the protection of children and adults (KESB) did not appoint a legal guardian for several months. A criminal case was only initiated after an NGO managed to contact her guardian in her country of origin and confirmed her identity and age.

215. Further, there has been an increase in cases of girls being recruited through the "loverboy" method. Two such cases were adjudicated in 2022 and the perpetrators reportedly received penalties of 10 years' imprisonment. A documentary involving one of the survivors was broadcast with a view to raising awareness of the risks of recruitment through the "loverboy" method.

216. Unaccompanied children are accommodated for up to 140 days in federal asylum centres where they are hosted separately from adults and according to gender, supervised by specially trained staff, appointed a legal representative, a guardian and a social pedagogue as a point of contact, and provided with education and other appropriate activities. Subsequently, they are transferred to cantonal migration centres. In the first half of 2023, unaccompanied children stayed in the federal centres for an average of 108 days before being assigned to a canton. The Swiss authorities have referred to the recommendations adopted by the plenary assembly of the Swiss Conference of Cantonal Ministers of Social Affairs in May 2016 on the accommodation, care and legal representation of unaccompanied children in the asylum sector, which are reportedly followed by the majority of the cantons. According to these recommendations, particular attention should be paid to the specific needs of unaccompanied children as potential victims of

¹³⁰ [Exploitation of minors in the context of human trafficking in Switzerland \(admin.ch\)](#)

THB and other forms of exploitation and organised crime. If a child goes missing, the disappearance must be investigated. Further, SEM has published a manual for dealing with unaccompanied children. However, GRETA was informed of cases of child victims of THB whose disappearance from federal asylum centres was not investigated by the authorities, with the explanation that they left voluntarily. GRETA is concerned that some of these children may have been approached by their traffickers and exposed to further exploitation.

217. GRETA visited the cantonal centre for unaccompanied children and asylum seekers in Trimmis (canton of Graubünden). It consists of two floors for families and one floor for unaccompanied children, with a total of 29 bedrooms. The centre can accommodate up to 120 persons. At the time of GRETA's visit, there were 80 persons staying there, including some 30 unaccompanied children. Children under the age of 16 receive education in the centre, while older children attend classes outside. No identified victims of THB have been accommodated at the centre.

218. According to data provided by the Swiss authorities, the number of unaccompanied children who disappeared was 90 in 2019, 157 in 2020, 218 in 2021, 286 in 2022, and 195 until August 2023. The increase in the figures was explained by the Swiss authorities by the overall increase in unaccompanied children claiming asylum in Switzerland.

219. **GRETA once again urges the Swiss authorities to improve the identification of, and assistance to, child victims of trafficking, including by:**

- **ensuring that a formalised procedure for the identification of child victims of THB is put into place in all cantons, which takes into account the special circumstances and needs of child victims, involves child specialists and ensures that the best interests of the child are the primary consideration in all proceedings relating to child victims of THB and children at risk;**
- **ensuring that relevant actors take a proactive approach and increase their outreach work to identify child victims of THB, by paying particular attention to unaccompanied and separated foreign children;**
- **ensuring that child victims of THB across the country, regardless of whether they seek asylum or not, benefit from the assistance measures provided for under the Convention, including appropriate accommodation, effective access to free legal assistance and psychological support.**
- **providing further capacity-building to stakeholders (police, NGOs, child protection authorities, social workers) as well as guidance for the identification of child victims of THB for different purposes, including the exploitation of begging and exploitation of criminal activities;**
- **taking measures to deal effectively with the problem of disappearance of presumed child victims of trafficking from accommodation centres, by providing them with secure accommodation and appropriate services and a sufficient number of appropriately trained supervisors.**

6. Recovery and reflection period

220. As noted in GRETA's second report,¹³¹ according to Article 35 of the Federal Council Order on Admission, Stay and Exercise of Gainful Activities (OASA; RS 142.201), where there are grounds to believe that an irregular migrant is a victim of, or witness to, trafficking in human beings, the cantonal migration authorities must grant him/her a recovery and reflection period of at least 30 days in order to recover and decide whether to co-operate with the authorities. According to the "Competo" procedure, devised by the SEM and the Association of cantonal immigration departments in 2016 and integrated into the directive relating to the Federal Law on Foreigners,¹³² the request for a recovery and reflection period may be submitted by victims themselves or by any service or organisation in contact with them and it shall be approved in writing by the competent cantonal migration authority.

221. GRETA was informed that the granting of the recovery and reflection period to victims of trafficking by the cantonal authorities does not represent a problem in practice. However, the duration of the recovery and reflection period varies across the country. By way of example, while the cantons of Geneva and Vaud systematically grant a recovery and reflection period of 90 days to victims of trafficking, GRETA was informed that the recovery and reflection period granted by the authorities in Zurich is for 30 days. The length of this period is assessed on a case-by-case basis in the canton of Bern. In March 2023, the canton of Valais decided to extend the duration of the recovery and reflection period from 30 to 90 days.¹³³

222. In its second report,¹³⁴ GRETA expressed concern about the fact that the recovery and reflection period can be terminated prematurely if a possible victim of THB has indicated that s/he does not want to co-operate with the authorities (Article 35(3)(a) of the OASA). According to NGOs met by GRETA, this problem persists, and some victims may feel pressured by the authorities to decide to testify even before the recovery and reflection period has expired. GRETA reiterates that victims of trafficking should be allowed the full duration of the recovery and reflection period not only to decide whether or not to co-operate with the authorities, but also to have sufficient time to recover.

223. GRETA was informed that, contrary to its previous practice,¹³⁵ since 1 January 2020, SEM has been granting a 30-day recovery and reflection period to victims of trafficking who have been identified in the asylum procedure. This change reflects the recommendations of the Working Group on Asylum and Trafficking in Human Beings outlined in its Report on Potential Victims of Trafficking in the Asylum Procedure which was published in May 2021, namely, that a recovery and reflection period should immediately be granted to all victims in the asylum procedure (including the Dublin procedure), regardless of the stage of proceedings. The Working Group further recommended that the duration of the recovery and reflection period granted to victims in the asylum procedure should be fixed at 90 days.¹³⁶ However, SEM has taken the position that a systematic increase in the duration of the recovery and reflection period would be incompatible with the deadlines related to the accelerated asylum procedure and the Dublin procedure. Instead, the SEM maintained that the recovery and reflection period can be extended on a case-by-case basis as appropriate.¹³⁷

¹³¹ GRETA's second evaluation report on Switzerland, paragraphs 177 and 178.

¹³² <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/auslaenderbereich.html>.

¹³³ Decision of the Conseil d'Etat of the canton of Valais dated 22 March 2023.

¹³⁴ GRETA's second evaluation report on Switzerland, paragraph 182.

¹³⁵ See paragraph 185 of GRETA's second evaluation report on Switzerland.

¹³⁶ Working Group on Asylum and Trafficking in Human Beings, Report on Potential Victims of Trafficking in the Asylum Procedure (May 2021), Recommendation 3.6.1.5. See <https://www.sem.admin.ch/.../ber-menschenhandel-202105-f.pdf>.

¹³⁷ Working Group on Asylum and Trafficking in Human Beings, Report on Potential Victims of Trafficking in the Asylum Procedure (May 2021), 3.6.2. See also the Conclusions of SEM issued in response to the report of the Working Group, section IV "Recommendations which will not be implemented by the SEM," available at: <ber-menschenhandel-202105-mgmt-response-f.pdf>.

224. During the recovery and reflection period, no hearing on the grounds for asylum can take place and SEM suspends all procedural actions requiring the involvement of the victim, in line with the recommendation of the Working Group. Moreover, the victim's transfer to another state under the Dublin procedure may be postponed, within the timeframes provided for in the Dublin Regulation, if the victim has been exploited in Switzerland and has lodged a criminal complaint (see also paragraph 243). Nonetheless, GRETA notes that SEM decided not to implement the Working Group's recommendation that no "take back" or "take charge" requests should be sent as part of the Dublin procedure during the recovery and reflection period.

225. GRETA's interlocutors have noted that, although the granting of the recovery and reflection period to victims identified in the asylum procedure represents a positive development, victims are still not provided with the necessary assistance measures during this period (see paragraph 205).

226. According to information provided by the authorities, the number of recovery and reflection periods granted to victims of trafficking has decreased over the years. Namely, 52 victims were granted the recovery and reflection period in 2019, 37 in 2020, 23 in 2021 and 29 in 2022.¹³⁸ These statistics do not include the number of recovery and reflection periods which were granted within the asylum procedure, as this information is not available. The authorities have suggested that the decrease in the number of recovery and reflection periods granted during the reporting period may be due to the Covid-19 pandemic, as well as the fact that victims frequently make requests for short-term or humanitarian residence permits without asking first for a recovery and reflection period.

227. While welcoming the fact that SEM systematically grants a recovery and reflection period to victims of trafficking identified in the asylum procedure, GRETA is concerned by the decrease in the number of recovery and reflection periods granted by the cantonal authorities, as well as the discrepancies in cantonal practices. **GRETA considers that the Swiss authorities should strengthen their efforts to ensure, in compliance with their obligations under Article 13 of the Convention, that all possible foreign victims of trafficking are systematically offered a recovery and reflection period and all the measures of protection and assistance envisaged in Article 12, paragraphs 1 and 2, of the Convention during this period.**

7. Residence permits

228. As noted in GRETA's second report,¹³⁹ victims of human trafficking who co-operate with the investigating authorities are issued a short-term residence permit (L permit) by the competent cantonal immigration authorities, in accordance with Article 30(1)(e) of the Law on Foreigners (LEI) and Article 36(2) of the Federal Council Order on Admission, Stay and Exercise of Gainful Activities (OASA). The maximum duration of the permit is one year renewable for the length of the proceedings.

229. In a judgment of 14 February 2019 (2C_373/2017), the Federal Tribunal found that Article 14(1) of the Convention is directly applicable in Swiss law and recognised the right of victims of trafficking to be granted a short-term residence permit when the investigating authorities consider their presence in Switzerland necessary for the purposes of criminal prosecution. The Federal Tribunal found that this right applies also to victims of THB who are identified in the asylum procedure.¹⁴⁰

¹³⁸ The statistics for 2022 include information from 23 cantons.

¹³⁹ GRETA's second evaluation report on Switzerland, paragraphs 190 and 191.

¹⁴⁰ The right of victims of THB in the asylum procedure to obtain a residence permit was subsequently recognised by the Working Group on Asylum and Trafficking in Human Beings, in its Report on victims of trafficking in the asylum procedure of May 2021. See pp. 27 and 28.

230. GRETA was informed that in practice victims are usually issued a renewable six-month residence permit when they agree to co-operate with the investigating authorities, but the practice varies depending on the canton. It can take several months for the permit to be issued, as the cantonal authorities (e.g. in Zurich) must verify with the criminal justice authorities that the victim's presence in Switzerland is required. In other cantons, such as Vaud, the filing of the criminal report may suffice for the issuance of a residence permit. In Geneva, a criminal complaint is required to be issued with a permit and the prosecutor's opinion to renew it. Since the criminal proceedings can take several years to complete, the residence permit may be renewed several times. However, GRETA was informed of cases in which the extension of the residence permit was refused based on the opinion of the prosecutor that the victim was no longer needed for the criminal case and could always be asked to return to Switzerland if their co-operation is required at a later date. The police reportedly put pressure on third-country national victims to cooperate and testify as they need residence permits.

231. According to information provided by the Swiss authorities, the number of short-term residence permits issued based on the co-operation with the authorities was: 77 in 2019, 62 in 2020, 69 in 2021, and 50 in 2022 (the statistics for 2022 include information from 23 cantons). Only in the canton of Geneva, the number of residence permits issued to victims of THB was 46 in 2019-2021. The authorities have indicated that the high number of short-term residence permits, relative to the number of recovery and reflection periods issued within the same time-frame, could be due to the fact that the statistics for a given year include the renewal of residence permits issued the previous year.

232. Victims of trafficking who do not wish to co-operate with the authorities after the recovery and reflection period, as well as victims who have co-operated with the authorities, may be eligible to receive a residence permit on humanitarian grounds on the basis of "extremely serious situations of hardship" (Article 30(1)(b) LEI and Article 31 OASA). The cantonal immigration authority that wishes to issue such a residence permit to a victim must submit the application to SEM. GRETA was informed that the conditions for the issuance of the residence permit on humanitarian grounds are outlined in Article 31 of OASA as well as relevant SEM directives. Such a permit may be issued in exceptional cases when the person's return to the country of origin cannot reasonably be enforced owing to the risk of re-victimisation, lack of prospects of social integration or the impossibility of dealing adequately with a health problem.

233. The Federal Tribunal has recognised the right of victims of trafficking to be granted a residence permit on the basis of their personal situation, through direct application of Article 14(1) of the Convention (Judgment 2C-483/2021 of 14 December 2021).

234. Further, in a judgment of 7 June 2022 (ATA/597/2022) confirming the rejection by the cantonal immigration authorities of a request for a residence permit based on an extremely serious situations of hardship,¹⁴¹ the Court of Justice of Geneva provided a detailed overview of the legal requirements and jurisprudence relevant for the assessment of an application for a residence permit by a victim of THB. In addition to the assessment of the conditions in the country of origin/return, the court stressed the need to consider the following factors: a long stay in Switzerland, advanced integration in Swiss society, exceptional professional development and specific professional knowledge that could not be put to use in the country of origin, grave illness that could only be treated in Switzerland, as well as children's integration in the school system. According to NGO representatives and lawyers met by GRETA these conditions are difficult for victims of THB to fulfil, especially those who are not assisted by specialised organisations in finding employment and integrating in Swiss society.

¹⁴¹ The application had been rejected, *inter alia*, based on the fact that the applicant had not presented sufficient proof that she is a victim of trafficking.

235. According to the information provided by the authorities, the number of residence permits based on humanitarian grounds that were issued to victims of trafficking was: 14 in 2019, 15 in 2020, 19 in 2021 and 11 in 2022. Only in the canton of Geneva, the number of humanitarian grounds permits issued to victims of THB with the approval of SEM was 8 in 2019-2021. GRETA was informed that a residence permit on humanitarian grounds is rarely granted to victims of trafficking, especially if they have not previously co-operated with the authorities. Some cantons have reportedly taken a particularly restrictive approach with regard to the issuance of humanitarian residence permits to victims of trafficking. By way of example, GRETA was informed of the case of a woman from south-eastern Europe who had been forced into prostitution by her boyfriend. The victim, who comes from a conservative family and a country where women have been subjected to honour killings, decided not to disclose the name of the alleged trafficker and testify against him due to fear that he would tell her family back home that she had engaged in prostitution. The cantonal immigration authorities rejected her application for a residence permit finding her story not credible, despite the fact that her application had been submitted by a specialised NGO and was accompanied by a letter from the police which had recognised her as a victim of trafficking. At the time of GRETA's visit, the victim was on suicide watch in a psychiatric hospital.

236. GRETA considers that the Swiss authorities should continue making efforts to ensure that victims of trafficking can benefit in practice from the right to obtain a renewable residence permit for the purpose of co-operating with the authorities or on humanitarian grounds, in particular by ensuring that the interpretation of the requirements for the issuance of humanitarian permits is not unduly restrictive.

8. Repatriation and return of victims

237. As mentioned in GRETA's second report,¹⁴² the IOM office in Bern has been mandated by SEM to implement specialised assistance for the voluntary return of victims and witnesses of human trafficking. The assisted return programme is also available to victims who are identified in the asylum procedure, as well as victims under the Dublin procedure who wish to return to their country of origin. Victims of trafficking who wish to benefit from the assisted voluntary return programme have to contact the cantonal advisory service for return (CVR), which informs them about the assistance they are entitled to before and after departure. Victims may be assisted by the NGO FIZ, which can submit a request for assistance to CVR on their behalf. Subsequently, the CVR makes an application for assisted return to the SEM, which in turn mandates IOM Bern to organise the return of the person to the country of origin, liaising with the relevant governmental agencies and NGOs.

238. Victims who return to their country of origin with the support of IOM are provided with initial financial assistance of CHF 1,000 (1,037 euros) per adult and CHF 500 (518.88 euros) per child, as well as up to CHF 5,000 (5 189,15 euros) to assist with their reintegration (housing expenses, vocational training, business start-up, etc.). Victims can also have their medical costs covered for a period of six months. GRETA was informed that the IOM has good co-operation with NGOs in a number of countries of return, such as the Hungarian Baptist Aid in Hungary, one of the main countries of origin of victims of THB in Switzerland. The IOM office in Hungary operated a programme which employed a number of social workers to assist victims returning from Switzerland, among other countries, with their reintegration. The programme was stopped due a lack of funding, but GRETA was informed that it may be relaunched in 2024 with support from the EU.

¹⁴² GRETA's second evaluation report on Switzerland, paragraph 207.

239. According to the information provided by the authorities, 76 presumed victims of trafficking in the asylum procedure were returned to their country of origin in the period 2015-2023 (49 women, including two girls, and 27 men, including one boy). Of these, 27 returns were voluntary,¹⁴³ three cases concerned the return to third countries,¹⁴⁴ 43 cases concerned the return to a Dublin state,¹⁴⁵ and three cases concerned forced return to the country of origin.¹⁴⁶ The number of victims of THB who benefited from assisted voluntary return during the reporting period was: 27 in 2019 (20 women and seven men), 17 in 2020 (all women), 11 in 2021 (9 women, one man and one girl), 17 in 2022 (14 women and three men), and nine in 2023 (seven women, one man and one boy). The victims were returned to Bulgaria (seven), Brazil (six), Hungary (13), Nigeria (one), Philippines (four), Romania (15), Serbia (three), Spain (six), Thailand (four), and other countries (22). The majority were victims of THB for sexual exploitation, followed by THB for labour exploitation.

240. According to the authorities, SEM conducts a risk assessment prior to the forced return of victims of THB who are identified in the asylum procedure, in order to respect the principle of *non-refoulement*. This includes an assessment of the victim's personal situation and the risk of reprisals and re-trafficking upon return. SEM also looks at whether the victim would have access to state or quasi-state protection, without prejudice based on his/her gender or belonging to an ethnic or religious minority. In the case of victims who have not applied for asylum, it is for the competent migration authorities to ensure that sending the person back to the country of origin is lawful, possible and enforceable. In addition, IOM conducts a risk assessment in relation to all victims who are returned through the voluntary assisted return programme. In 2022, IOM released its internal Return and Reintegration Due Diligence Process, which places the well-being and the protection of the rights of individuals at the centre of every decision or process related to their return and reintegration.¹⁴⁷

241. Further, a case-by-case assessment of the protections available in the country of return is conducted with regard to victims who are returned as part of the Dublin procedure. The country of return is informed of the person's status as a presumed victim of trafficking at the time a request for return is submitted. As noted in paragraph 224, SEM has decided not to implement the recommendation of the Working Group on Asylum and Trafficking in Human Beings that such requests should not be submitted during the recovery and reflection period. GRETA was informed that, in principle, SEM considers that all Dublin states have put in place measures to guarantee access to specialised support for victims of THB. NGOs supporting victims of trafficking have criticised the return of victims to Dublin states, including the fact that the short Dublin procedure (reportedly 35 days) does not allow for a proper assessment of the risks associated with return. Moreover, SEM reportedly does not co-operate with specialised organisations in the country of return and does not conduct a follow-up to ensure that victims are provided with the necessary protection and support. As noted above, 39 victims of THB were returned to a Dublin state in the period 2015-2022.

242. In this context, GRETA takes note of two decisions of the Federal Administrative Tribunal concerning the return of asylum seekers to Dublin states, which are of relevance for victims of trafficking. In a judgment of 18 October 2021, the Federal Administrative Tribunal departed from its previous jurisprudence and ruled that, based on certain legislative changes in Italy, families with children can again be transferred to that country under the Dublin procedure, as long as the Italian authorities can offer

¹⁴³ Victims were nationals of the following countries: Albania (1), Algeria (2), Angola (2), Bosnia and Herzegovina (2), Ethiopia (1), Ghana (1), Honduras (1), India (1), Kenya (1), Malaysia (1), Mexico (1), Nigeria (11), Romania (1) and Serbia (1).

¹⁴⁴ One person was a national of Afghanistan, one of Malaysia and one of Nigeria.

¹⁴⁵ The victims were nationals of the following countries: Angola (2), Belarus (1), Burundi (1), Ecuador (1), Eritrea (5), Gambia (2), Guinea (1), Iraq (1), Kenya (1), Democratic Republic of Congo (2), Liberia (1), Libya (1), Morocco (1), Nigeria (13), Russia (1), Senegal (1), Tunisia (1), Uganda (1), Venezuela (1), and Ethiopia (5).

¹⁴⁶ One person was returned to Bosnia and Herzegovina, one to Mongolia and one to Nigeria.

¹⁴⁷ See IOM, Return and Reintegration Key Highlights, 2022, p. 4, available at: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiylcOT3KeCAxUH1wIHHcd2Cj8QFnoEC44QAQ&url=https%3A%2F%2Fpublications.iom.int%2Fsystem%2Ffiles%2Fpdf%2FPUB2023-057-R-KH2022-Main-Report.pdf&usq=AOvVaw3d9JoPFgQLTWjxeIxRT6Ah&opi=89978449>

individual guarantees related to care and accommodation suitable for this group.¹⁴⁸ In contrast, the Swiss Refugee Council (OSAR) has assessed that the conditions of the reception system for asylum seekers in Italy remain precarious and has recommended against returns to Italy. In a decision from March 2022, the Federal Administrative Tribunal ruled that particularly vulnerable persons, namely families with children, unaccompanied children and people suffering from serious illnesses, cannot be returned to Greece without a thorough prior assessment of the conditions in the country.¹⁴⁹

243. According to the authorities, SEM systematically examines the conditions for the application of the "sovereignty clause" (Article 17(1)) of the Dublin III Regulation¹⁵⁰ in the case of victims of trafficking, and applies that clause whenever there is an elevated risk of re-trafficking or of reprisals in the Dublin state in question, based on the specific profile of the victim, or where cumulative vulnerability factors are present (e.g. the person requires medical care or has family in Switzerland). Among the factors considered by SEM prior to the return of victims in accordance with the Dublin Regulation are the age of the victim, the location of the trafficker and the risk that he/she may re-contact the victim, as well as previous contacts between the victim and the law enforcement authorities of the country of return. Based on data provided by SEM, the sovereignty clause was applied in relation to 33 victims of trafficking in the period 2019-2023. Specifically, eight persons were not returned to a Dublin state in 2019 (four cases concerned Italy, one Portugal and three Greece), 13 in 2020 (one case concerned Germany, five Greece, three Italy, one Malta, one the Netherlands and two Portugal), seven in 2021 (one case concerned France, two Greece, and one Italy, Croatia, Slovenia and Spain respectively), two in 2022 (both concerned Italy), and three in 2023 (one concerned Greece and two Italy).

244. **GRETA considers that the Swiss authorities should strengthen their efforts to ensure that the return of victims of trafficking is conducted with due regard for their rights, safety and dignity, is preferably voluntary and complies with the obligation of *non-refoulement*. This includes informing victims about existing support programmes, protecting them from re-victimisation and re-trafficking. Full consideration should be given to the UNHCR's guidelines on the application of the Refugees Convention to trafficked people¹⁵¹ and to GRETA's Guidance Note on the entitlement of victims of human trafficking, and persons at risk of being trafficked, to international protection.¹⁵²**

245. **Further, GRETA urges the Swiss authorities to review the application of the Dublin Procedure to presumed victims of THB and conduct risk assessments in order to prevent victims being returned to the country where they first applied for asylum, but where they face the risk of being re-trafficked.**

¹⁴⁸ <https://www.humanrights.ch/fr/pfi/droits-humains/migration-asile/procedure-dublin-renvois-familles-vers-litalie-a-nouveau-autorises>.

¹⁴⁹ <https://www.bvger.ch/fr/newsroom/communiquede-presse/criteres-plus-stricts-pour-les-transferts-vers-la-grece-1051>.

¹⁵⁰ "By way of derogation from Article 3(1), each Member State may decide to examine an application for international protection lodged with it by a third-country national or a stateless person, even if such examination is not its responsibility under the criteria laid down in this Regulation."

¹⁵¹ UNHCR, Guidelines on International Protection: The application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking, HCR/GIP/06/07, 7 April 2006.

¹⁵² <https://rm.coe.int/guidance-note-on-the-entitlement-of-victims-of-trafficking-and-persons/16809ebf44>

Appendix 1 – List of GRETA’s conclusions and proposals for action

The position of the proposals for action in the text of the report is shown in parentheses.

Topics related to the third evaluation round of the Convention

Right to information

- GRETA welcomes the existence of various information materials for victims of trafficking, in different languages, and invites the Swiss authorities to ensure that:
 - information concerning victims’ rights and the services available to them is provided from the victims’ first contact with the competent authorities;
 - law enforcement officers and other authorities in contact with victims of trafficking are systematically trained and instructed on how to properly explain to victims of THB their rights, taking into account the victims’ age, maturity, intellectual and emotional capacity, literacy and any mental, physical, or other disabilities which may affect their ability to understand the information provided;
 - staff working at asylum reception centres and detention centres are trained and instructed on how to provide information, in a proactive manner, to presumed victims of trafficking, including those who have been trafficked abroad (paragraph 47).

Legal assistance and free legal aid

- GRETA considers that the Swiss authorities should take further steps to guarantee trafficking victims’ access to legal assistance and free legal aid, in particular by ensuring that:
 - legal assistance is provided as soon as there are reasonable grounds for believing that a person is a victim of human trafficking, before the person concerned has to decide whether or not to co-operate with the authorities and/or make a criminal complaint;
 - victims of THB have access to free legal aid from a lawyer with specialised knowledge on THB cases in all relevant legal proceedings, including civil proceedings (e.g. those brought by victims who have been exploited in diplomatic households) and administrative proceedings;
 - the authorities and the Bar Associations encourage training and specialisation of lawyers in all cantons to provide legal aid to victims of trafficking;
 - lawyers providing free legal aid to victims of trafficking are remunerated for their services in a timely and adequate manner so as to allow them to provide effective assistance to victims (paragraph 58).

Psychological assistance

- GRETA considers that the Swiss authorities should take further steps to guarantee access of victims of trafficking to psychological assistance, regardless of whether they were trafficked in Switzerland or abroad, and ensure that it is provided for as long as their individual situation requires, in order to help them overcome their trauma and achieve a sustained recovery and social inclusion (paragraph 64).

Access to work, vocational training and education

- GRETA considers that the Swiss authorities should strengthen effective access to, and/or reintegration of, the labour market for victims of THB and their economic and social inclusion through the provision of vocational training and job placement, raising awareness amongst

employers, and the promotion of micro-businesses, social enterprises and public-private partnerships, including through state supported employment. Further, the authorities should ensure that residence permits are granted and renewed within a reasonable time, in all cantons, so as to facilitate victim's access to the labour market, and the immigration authorities should be made aware of the fact that a short-term (L) permit entitles a person to work in Switzerland (paragraph 69).

Compensation

- GRETA invites the Swiss authorities to amend the relevant provisions of LAVI to ensure that it is capable of also covering compensation for unpaid wages (paragraph 80);
- GRETA considers that the Swiss authorities should take steps to facilitate and guarantee effective access to compensation for victims of trafficking, including by:
 - systematically informing victims of trafficking of their right to seek compensation in criminal and civil proceedings and the procedure to be followed, and ensuring that they are provided with effective legal assistance from their first contact with the competent authorities in order to exercise this right;
 - ensuring that the collection of evidence about the harm the victim has suffered, including the financial gain from the exploitation of the victim, is part of the criminal investigations with a view to supporting compensation claims in court;
 - enabling victims of THB to effectively exercise their right to compensation, by building the capacity of legal practitioners to support victims to claim compensation and including compensation in the training of law enforcement officials and the judiciary;
 - making full use of the legislation on the seizure and confiscation of criminal assets to secure compensation to victims of THB;
 - enabling victims of trafficking to effectively exercise their right to obtain state compensation within a reasonable time (paragraph 86);
- GRETA urges the Swiss authorities to ensure that victims obtain a decision on compensation from the offender for unpaid wages, as part of the criminal trial, regardless of whether they held appropriate work and/or residence permits or not, and facilitate victims' access to compensation in civil proceedings (paragraph 87).

Investigations, prosecutions, sanctions and measures

- GRETA urges the Swiss authorities to bring the definition of THB in the Criminal Code fully in line with Article 4 of the Convention, including by ensuring that all forms of exploitation are adequately covered, and adding the element of 'means' for adult victims (paragraph 95);
- When examining amendments to Article 182 of the CC, GRETA invites the Swiss authorities to take into account forms of exploitation which are not specifically mentioned in the international definition of THB, such as forced marriage, forced criminality and forced begging (paragraph 96);
- GRETA once again considers that the Swiss authorities should adopt legislative measures to criminalise the use of services with the knowledge that the person is a victim of THB, as stipulated by Article 19 of the Convention (paragraph 97);
- GRETA considers that the Swiss authorities should keep under review the application of the legal provisions concerning corporate liability for THB with a view to ensuring that they are effectively applied in practice (paragraph 98);

- GRETA urges the Swiss authorities to take measures to ensure that THB offences are investigated and prosecuted effectively, leading to proportionate and dissuasive sanctions, in particular by:
 - ensuring that human trafficking offences for different forms of exploitation, including labour exploitation, are proactively and promptly investigated, by allocating sufficient resources to the police and prosecution services.
 - ensuring that human trafficking offences are classified as such every time the circumstances of a case allow it, and are not qualified as other offences, by taking into account all of the different means applicable, which are part of the international definition of human trafficking (paragraph 111);
- GRETA considers that the Swiss authorities should take steps to:
 - ensure that the length of court proceedings in cases of trafficking of human beings is reasonable, in line with the case-law of the European Court of Human Rights (Article 6, paragraph 1 of the ECHR) and the standards set by the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ);
 - ensure that THB cases are handled by specialised police officers and prosecutors and continuing to improve the knowledge of investigators, prosecutors and judges about the seriousness of THB, the severe impact of exploitation on the victims and the need to respect their human rights (paragraph 112).

Non-punishment provision

- GRETA considers that the Swiss authorities should take further steps to ensure full compliance with Article 26 of the Convention, including by:
 - ensuring that the guidelines adopted by the Swiss Conference of Public Prosecutors are transposed into cantonal directives in a manner that ensures their consistent application throughout the country;
 - providing training to public prosecutors and the police on the application of the principle of non-punishment to victims of trafficking;
 - ensuring that victims of THB are promptly identified as such, in any event before being convicted of offences they were compelled to commit;
 - encouraging prosecutors to be proactive in establishing whether an accused person is a potential victim of trafficking, and to consider that, having been trafficked, the culpability of the victim may be diminished, or even removed entirely (paragraph 122);
- GRETA considers that the Swiss authorities should keep the implementation of the non-punishment principle under review so as to determine whether legislative amendments are necessary to achieve its objectives, as set out by Article 26 of the Convention, and to guarantee consistency of practice in its implementation (paragraph 123).

Protection of victims and witnesses

- GRETA considers that the Swiss authorities should make full use of the measures available in law to protect victims and witnesses of THB and to prevent intimidation and secondary victimisation during the investigation, as well as during and after court proceedings. Situations in which victims come face to face with their traffickers in courtrooms should be avoided (paragraph 131).

Specialised authorities and co-ordinating bodies

- GRETA considers that the Swiss authorities should continue to develop the knowledge and specialisation of police officers and prosecutors. In this respect, the expected national concept on training which is being prepared as part of the third National Action Plan (see paragraph 26) should play an important role in ensuring that there is a systematic and coherent approach to training of relevant professionals, including border and customs officials, labour inspectors, social workers and health-care staff (paragraph 139).

International co-operation

- GRETA welcomes the Swiss authorities' active participation in international co-operation related to combating THB, including the setting up of JITs in THB cases and co-operation in financial investigations, as well as the programmes implemented in countries of origin of victims of trafficking by the Federal Department of Foreign Affairs, and invites them to continue their efforts in this respect (paragraph 148).

Child-sensitive procedures for obtaining access to justice and remedies

- GRETA invites the Swiss authorities to continue to ensure that child-sensitive procedures are consistently used when investigating, prosecuting and adjudicating cases of THB, in line with the Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice, including measures to ensure that there is a sufficient number of child-friendly interview rooms across the country (paragraph 155).

Role of businesses

- GRETA welcomes the abovementioned legislative and policy measures and considers that the Swiss authorities should strengthen engagement with the private sector, in line with the UN Guiding Principles on Business and Human Rights and Council of Europe Committee of Ministers Recommendation CM/Rec(2016)3 on human rights and business, with a view to raising awareness of the important role and responsibility of businesses in supporting the rehabilitation and recovery of victims, and to provide access to effective remedies (paragraph 161).

Follow-up topics specific to Switzerland

Developments in the legal, institutional and policy framework for action against human trafficking

- GRETA welcomes the setting up of two more cantonal roundtables on THB, as well as the annual meetings of the chairs of the cantonal roundtables. GRETA considers that the Swiss authorities should continue their efforts to harmonise the co-ordination structures for the fight against trafficking, as envisaged by the third National Action Plan, including by ensuring that all cantons have co-operation agreements on combating THB which involve all relevant stakeholders, address all forms of THB, and identify and assist victims of trafficking without discrimination, regardless of their place of residence in Switzerland (paragraph 24);
- GRETA welcomes the commitment of the Swiss authorities to further strengthening the fight against THB in Switzerland through the adoption of the third NAP and the fact that it reflects many of GRETA's previous recommendations, was endorsed at the political level and will be subject to regular monitoring and an independent evaluation. However, noting the gap of several years between the second and the third NAPs, GRETA considers that the Swiss authorities should ensure that national action plans against trafficking in human beings are adopted in a timely manner (paragraph 28);
- GRETA considers that the Swiss authorities should ensure that adequate funding is provided by the Confederation to action against THB to enable a harmonised approach to combating THB across Switzerland (paragraph 29);
- GRETA considers that the Swiss authorities should examine the possibility of establishing an independent National Rapporteur or designating another existing mechanism for monitoring the anti-trafficking activities of state institutions, as provided for in Article 29, paragraph 4, of the Convention (paragraph 30).

Measures to prevent and combat trafficking for the purpose of labour exploitation

- GRETA welcomes the increased attention to combating THB for the purpose of labour exploitation, including the development of awareness-raising and training on THB, as well as the including of labour inspectors in the cantonal round-tables. Nevertheless, GRETA considers that the Swiss authorities should take further measures to combat THB for the purpose of labour exploitation, taking into account Recommendation CM/Rec(2022)21 of the Committee of Ministers and GRETA's Guidance Note on combating trafficking for labour exploitation. In this regard, GRETA urges the Swiss authorities to:
 - ensure that labour inspectors can effectively detect and follow up on cases of THB, including in the agricultural sector;
 - ensure that cantonal labour inspectors, labour market inspectors, inspectors of posted workers, law enforcement officers and other relevant actors increase their capacity to proactively detect victims of THB for the purpose of labour exploitation, paying particular attention to at-risk sectors, and to collect evidence enabling the prosecution of cases of THB (paragraph 175);

- GRETA considers that the Swiss authorities should take steps to:
- develop co-operation with specialised NGOs and trade unions in identifying victims of THB, including during labour inspections, and referring them to assistance;
 - develop specific guidelines on the investigation of THB for the purpose of labour exploitation in order to gather all necessary evidence, using special investigative techniques and carrying out financial investigations, in order to decrease reliance on trafficked persons' evidence and ensure that cases of THB for labour exploitation are not requalified as profiteering or other offences which deprive victims of access to rights and protection;
 - encourage trafficked persons to self-identify as victims of trafficking, including through establishing safe reporting and effective complaint mechanisms for foreign workers, concrete possibilities of regularisation of the trafficked person's residence status and access to the labour market, the provision of targeted and tailored support services;
 - put in place practical co-operation and data sharing agreements between labour inspectors and law enforcement in order to ensure that personal information of workers, whether collected in the course of labour inspections, joint inspections, reporting or complaints mechanisms, is not used for immigration enforcement purposes, but to tackle the perpetrators of trafficking offences;
 - further train labour inspectors, as well as law enforcement officers, prosecutors and judges, on THB for the purpose of labour exploitation and the rights of victims;
 - ensure that sufficient resources are made available to labour inspectors to carry out proactive and unannounced inspections;
 - strengthen the monitoring of domestic work and agriculture;
 - raise awareness among the general public as well as, in a targeted manner, among migrant workers, about the risks of trafficking for the purpose of labour exploitation;
 - develop data collection on the number of presumed victims of trafficking detected during labour inspections and referred to the police (paragraph 176).

Measures to raise awareness and discourage demand

- GRETA considers that the Swiss authorities should adopt and strengthen legislative, administrative, educational, social, cultural or other measures to discourage demand for the services of trafficked persons, for all forms of exploitation, in partnership with civil society, trade unions and the media, including by:
- implementing educational programmes at schools, stressing the importance of gender equality and respect for the dignity and integrity of every human being and the consequences of gender-based discrimination;
 - highlighting the risks of trafficking and other forms of sexual and gender-based violence linked to prostitution, and strengthening awareness-raising campaigns of such risks, targeted at men and boys in particular (paragraph 181).

Identification of victims of trafficking

- While welcoming the increase in the number of cantonal round-tables on THB, the adoption of updated indicators and the improvements in the identification of victims of THB amongst asylum seekers, GRETA considers that the Swiss authorities should take additional steps to ensure that all victims of trafficking are identified as such and can benefit from the assistance and protection measures provided for in the Convention, in particular by:
 - ensuring that a harmonised victim identification procedure is put into place in all cantons without further delay, defining the roles and responsibilities of all stakeholders, and involving specialised NGOs;
 - involving specialised organisations in the procedure for the identification of victims of THB in the asylum process and providing presumed victims with follow-up on their statements;
 - finalising and implementing without further delay the national training concept to enable the implementation of regular and mandatory training of all stakeholders who are likely to come into contact with victims of THB;
 - enabling specialised NGOs with experience in identifying victims of trafficking to have regular access to facilities for asylum seekers, holders of international protection, detention centres for migrants and prisons (paragraph 189).

Assistance to victims

- GRETA urges the Swiss authorities to ensure that all victims under Swiss jurisdiction, including asylum seekers and persons exploited abroad but identified in Switzerland, benefit from assistance measures in accordance with Article 12, paragraph 1, of the Convention. Victims who are identified in reception centres and in the course of the asylum procedure should be systematically referred to specialised organisations and transferred to appropriate housing adapted to their needs (paragraph 207);
- GRETA considers that the Swiss authorities should take further steps to fulfil their obligations under Article 12 of the Convention, in particular to:
 - ensure that all victims of trafficking in Switzerland can receive adequate support and assistance, having regard to their individual needs, for as long as required, regardless of the canton in which they were identified;
 - develop uniform national standards concerning specialised assistance and accommodation to be provided to victims of trafficking;
 - ensure availability of specialised assistance for all victims of trafficking, including men;
 - ensure adequate funding to specialised organisations providing assistance to victims of trafficking;
 - provide systematic and continuous training on THB to representatives of cantonal victim support centres throughout the country (paragraph 209).

Prevention of child trafficking and identification of, and assistance to, child victims of trafficking

- GRETA urges the Swiss authorities to improve the identification of, and assistance to, child victims of trafficking, including by:
 - ensuring that a formalised procedure for the identification of child victims of THB is put into place in all cantons, which takes into account the special circumstances and needs of child victims, involves child specialists and ensures that the best interests of the child are the primary consideration in all proceedings relating to child victims of THB and children at risk;
 - ensuring that relevant actors take a proactive approach and increase their outreach work to identify child victims of THB, by paying particular attention to unaccompanied and separated foreign children;
 - ensuring that child victims of THB across the country, regardless of whether they seek asylum or not, benefit from the assistance measures provided for under the Convention, including appropriate accommodation, effective access to free legal assistance and psychological support.
 - providing further capacity-building to stakeholders (police, NGOs, child protection authorities, social workers) as well as guidance for the identification of child victims of THB for different purposes, including the exploitation of begging and exploitation of criminal activities;
 - taking measures to deal effectively with the problem of disappearance of presumed child victims of trafficking from accommodation centres, by providing them with secure accommodation and appropriate services and a sufficient number of appropriately trained supervisors (paragraph 219).

Recovery and reflection period

- GRETA considers that the Swiss authorities should strengthen their efforts to ensure, in compliance with their obligations under Article 13 of the Convention, that all possible foreign victims of trafficking are systematically offered a recovery and reflection period and all the measures of protection and assistance envisaged in Article 12, paragraphs 1 and 2, of the Convention during this period (paragraph 227).

Residence permits

- GRETA considers that the Swiss authorities should continue making efforts to ensure that victims of trafficking can benefit in practice from the right to obtain a renewable residence permit for the purpose of co-operating with the authorities or on humanitarian grounds, in particular by ensuring that the interpretation of the requirements for the issuance of humanitarian permits is not unduly restrictive (paragraph 236).

Repatriation and return of victims

- GRETA considers that the Swiss authorities should strengthen their efforts to ensure that the return of victims of trafficking is conducted with due regard for their rights, safety and dignity, is preferably voluntary and complies with the obligation of non-refoulement. This includes informing victims about existing support programmes, protecting them from re-victimisation and re-trafficking. Full consideration should be given to the UNHCR's guidelines on the application of the Refugees Convention to trafficked people and to GRETA's Guidance Note on the entitlement of victims of human trafficking, and persons at risk of being trafficked, to international protection (paragraph 244);

-
- Further, GRETA urges the Swiss authorities to review the application of the Dublin Procedure to presumed victims of THB and conduct risk assessments in order to prevent victims being returned to the country where they first applied for asylum, but where they face the risk of being re-trafficked (paragraph 245).

Appendix 2 - List of public bodies, intergovernmental organisations, non-governmental organisations and civil society actors with which GRETA held consultations

Public bodies

- Federal Office of Police (fedpol)
- Federal Office of Justice
- State Secretariat for Migration (SEM)
- Federal Department of Foreign Affairs
- State Secretariat for Economic Affairs (SECO)
- Federal Office for Customs and Border Security
- Cantonal Conference of Social Affairs
- Cantonal Conference for the Protection of Children and Adults
- Coordination against Trafficking in Human Beings for the Latin Switzerland
- Unification of Cantonal Migration Offices
- Swiss Unification of Judges
- Swiss Conference of Public Prosecutors
- Roundtables against human trafficking in Aargau, Geneva, Graubünden, Neuchâtel, Valais and Zurich
- Parliamentary Group on Human Trafficking of the Swiss Parliament (Federal Assembly)

Intergovernmental organisations

- International Organization for Migration (IOM)
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

NGOs and other civil society actors

- Act212
- Au Coeur des Grottes
- Centre Social Protestant (CSP)
- Kinderschutz Schweiz (Protection de l'enfance Suisse)
- NGO Perla
- Swiss Platform against Human Trafficking
- Swiss Council for Refugees (OSAR)
- UNIA Trade Union / SGB/USS (Union syndicale Suisse) - Commission for migration
- Trafficking.eu

Government's comments

The following comments do not form part of GRETA's analysis concerning the situation in Switzerland

GRETA engaged in a dialogue with the Swiss authorities on a first draft of the report. A number of the authorities' comments were taken on board and integrated into the report's final version.

The Convention requires that "the report and conclusions of GRETA shall be made public as from their adoption, together with eventual comments by the Party concerned." GRETA transmitted its final report to the Swiss authorities on 16 April 2024 and invited them to submit any final comments. The comments of the authorities, submitted on 23 May 2024 (in French only), are reproduced hereafter.



Commentaires finaux des autorités suisses

Sur le rapport du GRETA concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Suisse

Troisième cycle d'évaluation

Paragraphe 13 :

La statistique policière de la criminalité (SPC) est ventilée selon l'origine des auteurs et des victimes. Ces données ne sont toutefois pas publiées pour des raisons de protection des données et sont disponibles sur demande auprès de l'Office fédéral de la statistique. Les services compétents travaillent avec ces données.

Paragraphe 16 :

La Suisse fait une distinction entre la détection et l'identification des victimes de la traite des êtres humains. L'identification signifie que les victimes détectées dans le cadre du travail opérationnel sont identifiées en tant que telles et que les droits légaux à l'aide et à la protection des victimes leur sont accordés. La plupart du temps, les victimes détectées sont identifiées en tant que telles. Les processus formalisés, qu'ils soient centralisés ou décentralisés, n'ont aucune influence sur le nombre de victimes. Ce qui est essentiel, c'est la détection, une étape qui présente de nombreux défis et obstacles très pratiques et opérationnels et qui, en fin de compte, détermine le nombre de victimes en Suisse.

Paragraphes 29, 198 et 203 :

Les autorités suisses s'efforcent de soutenir autant que possible les organisations spécialisées de lutte contre la traite des êtres humains. La question du soutien financier doit toutefois être reconsidérée dans un contexte plus large. C'est à la politique de fixer les priorités dans les procédures du processus budgétaire de l'Etat. La lutte contre la traite des êtres humains ne peut pas être considérée isolément lors de l'attribution des ressources. Les menaces et les défis sociaux et politiques actuels - qui ont fortement augmenté ces dernières années - doivent également être pris en compte.

Les autorités suisses ne sont pas d'accord avec le fait de conclure que la Convention n'est que partiellement respectée en ce qui concerne les aides financières ("considère"), en se basant notamment sur les constatations et déclarations des ONG et organisations

spécialisées directement concernées. Seule une analyse plus précise des ressources financières permettrait de déterminer si l'aide financière est appropriée et conforme à la Convention.

Paragraphe 30 :

La question de la création d'un organisme chargé de faire rapport sur la lutte contre la traite des êtres humains a déjà été discutée à plusieurs reprises. Le 30 septembre 2021, le Conseil national a rejeté une

motion correspondante : 19.4589, *Rapporteur national chargé de la lutte contre la traite des êtres humains*. La Suisse maintient sa position selon laquelle un poste de rapporteur n'est pas nécessaire. Les raisons principales sont les suivantes :

- La Suisse est un petit Etat et tous les acteurs de la lutte contre la traite des êtres humains - étatiques et non étatiques - sont reliés entre eux au sein d'organes de coopération, échangent sur leurs besoins et se connaissent personnellement.
- Il existe suffisamment d'évaluations et de rapports, tant nationaux qu'internationaux, de recherches et de publications dans des revues spécialisées sur les progrès et les déficits de la lutte contre la traite des êtres humains en Suisse. Les autorités suisses connaissent les domaines où il est nécessaire d'agir et quelles sont les mesures à entreprendre.
- Il n'est pas nécessaire de créer un autre organisme chargé de recueillir des informations auprès des services compétents et d'envoyer des questionnaires. Il existe suffisamment de questionnaires et de collectes de données qui alourdissent le travail des services opérationnels et stratégiques et qui seraient mal acceptés.

Selon la Convention, la création de l'institution du rapporteur national indépendant est facultative. La Suisse ne comprend pas pourquoi, selon la recommandation, elle ne remplit que partiellement la convention sur ce point ("considère").

Paragraphe 58

Premier et deuxième tirets :

La Suisse fait une distinction entre le conseil juridique à la victime dans le cadre de la procédure d'aide aux victimes et la représentation juridique de la victime dans une procédure judiciaire, à laquelle appartient l'assistance judiciaire gratuite.

En Suisse, il est prévu qu'une victime, dès qu'elle est reconnue, soit remise à l'aide spécialisée aux victimes, généralement une ONG ou une organisation spécialisée mandatée par l'Etat, et qu'un temps de repos et de réflexion lui soit accordé. Ce processus a lieu avant qu'une quelconque audition ou action juridiquement pertinente n'ait lieu. Le conseil juridique de la victime est assuré par l'organisation spécialisée dès ce moment-là, sur la base de l'aide aux victimes, et il est fait appel à un avocat expérimenté et connu en matière de protection des victimes figurant sur la liste des avocats pratiquant et agréés. La procédure est adaptée à l'état de la victime et s'appuie sur l'expérience de l'organisation spécialisée. La victime peut donc être informée et conseillée sur les démarches juridiques pendant le temps de récupération et de réflexion, afin de prendre une décision sur la suite des événements. Le conseil juridique précoce de la victime est donc assuré.

Si la victime décide de participer à une procédure judiciaire en tant que partie, elle bénéficie d'une représentation juridique et d'une assistance judiciaire gratuites, conformément aux règles de la procédure pénale ou civile, car les victimes de la traite des êtres humains sont généralement démunies. Par nature, cela ne peut avoir lieu qu'après l'ouverture d'une procédure, sur décision du ministère public ou du tribunal. Cette décision se prend au début

de la procédure. En attendant la décision, la victime peut continuer à être conseillée par l'avocate en s'appuyant sur l'aide aux victimes. En règle générale, l'avocat qui a été consulté sur la base de l'aide aux victimes est également désigné et rémunéré par le ministère public ou le tribunal pour la procédure, conformément aux règles de l'assistance judiciaire gratuite.

Troisième tiret :

Comme nous l'avons expliqué dans notre prise de position sur le projet de rapport du GRETA, en Suisse, les avocats sont admis par les tribunaux cantonaux supérieurs après une formation exigeante et des examens particuliers. Au cours de la pratique professionnelle, ils se spécialisent en tant qu'avocat de victimes. Il s'agit d'avocats disposant de connaissances et d'une expérience particulière dans le soutien aux victimes dans le cadre d'une procédure pénale. Ils ont suivi une formation continue pour cette activité. Ces avocats sont connus, il en existe des listes publiques et les services spécialisés d'aide aux victimes et

les autres services sont en contact avec ces avocats. Les avocats agréés peuvent représenter les victimes dans toute la Suisse, c'est d'ailleurs le cas en pratique. Il n'est donc pas nécessaire qu'un cabinet d'avocat spécialisé pour les victimes soit présent dans chaque canton, en particulier dans les petits cantons qui ont peu de cas de traite des êtres humains.

Quatrième tiret :

Lorsqu'un avocat est engagé par le ministère public ou le tribunal dans le cadre de l'assistance judiciaire gratuite, il peut à tout moment adresser des factures à la direction de la procédure pour les frais encourus jusqu'alors, pendant la durée de la procédure. C'est régulièrement le cas, en particulier dans les procédures de longue durée, et c'est une pratique courante. A la fin de la procédure, la décision sur le fond porte également sur les frais de procédure et les indemnités et tient compte des paiements à conto. C'est au cabinet d'avocats de s'organiser et d'établir les factures au bon moment. Il n'est pas nécessaire que l'Etat prenne des dispositions particulières à cet effet.

La Suisse considère que ces recommandations sont déjà respectées.

Paragraphe 69

La réglementation suisse sur les étrangers ne confère pas de droit à exercer une activité lucrative, respectivement un droit à obtenir une autorisation de travail. C'est une possibilité accordée à la personne qui remplit un certain nombre de conditions qui sont : l'existence d'une offre d'emploi (pas d'autorisation de travail dans le « vide »), des conditions de salaire et de travail respectées (éviter l'exploitation ou le dumping salarial), un logement approprié (voir art.36 al. 4 OASA). En raison de la structure fédéraliste de la Suisse, la compétence de délivrer une autorisation de séjour et de travail appartient au canton de résidence de l'étranger. La procédure de renouvellement peut prendre un certain temps, notamment si la demande de prolongation nécessite des investigations avec d'autres services concernés (par exemple les autorités judiciaires ou le service de l'emploi). Un permis L autorise la personne concernée à travailler si les conditions sont remplies (offre d'emploi, conditions de salaire et de travail).

Paragraphe 71

Il est juste d'exiger des dommages et intérêts et une réparation morale de la part des criminels, et l'on peut supposer que l'obligation de verser ces prestations aura un effet dissuasif sur les auteurs. Il convient toutefois de noter que la Suisse ne connaît pas de "punitive damages" selon le droit anglo-saxon et que les prétentions à l'encontre des auteurs ne servent qu'à compenser le préjudice subi.

Paragraphe 86

La Suisse partage l'avis du GRETA selon lequel les victimes doivent être indemnisées le plus largement et le plus complètement possible pour le préjudice matériel et moral qu'elles ont subi. Les dommages et intérêts doivent être versés en premier lieu par les auteurs de l'infraction. Les efforts doivent viser à préserver les valeurs patrimoniales et à obliger les auteurs à indemniser les victimes selon les règles du droit de la responsabilité civile.

Lorsque le GRETA constate que, dans les faits, peu de victimes obtiennent des dommages- intérêts et que - selon ses recommandations - il convient d'intervenir principalement en conseillant et en soutenant davantage les victimes, il est juste de penser que la volonté de la victime de s'engager ou non dans des procédures de demande en dommages-intérêts est également déterminante. Cela ne signifie pas nécessairement que le conseil et l'autonomisation des victimes dans le cadre du conseil aux victimes soient insuffisants et que l'Etat soit négligeant dans le recouvrement des valeurs patrimoniales. Dans la lutte contre la traite des êtres humains, le respect de la volonté des victimes est un impératif important. Si la victime renonce pour une raison ou une autre à participer à la procédure contre l'auteur de l'infraction, il convient de respecter cette volonté et de ne pas en déduire qu'il faut agir sur elle en lui prodiguant encore plus de conseils.

Dans la pratique, de nombreux défis connus se posent, et pas seulement en Suisse. Souvent, il n'y a plus de valeurs patrimoniales chez l'auteur de l'infraction ou celles-ci ont été transférées à l'étranger, ce qui rend leur confiscation beaucoup plus difficile. Pour des raisons liées à l'Etat de droit, les prétentions à l'encontre

des auteurs doivent être prouvées et il est correct, vis-à-vis des contribuables, d'exiger un jugement pour le versement des dommages-intérêts.

Premier, troisième et cinquième tirets :

Nous nous référons également à nos commentaires relatifs au paragraphe 58, premier et deuxième tirets. Après l'identification des victimes, celles-ci sont remises le plus rapidement possible à l'aide spécialisée aux victimes. Durant la phase de stabilisation et de réflexion, les victimes sont conseillées de manière complète et professionnelle sur leur situation et leurs droits par l'organisation spécialisée (souvent une ONG) et un avocat spécialisé dans la protection des victimes. Ce conseil inclut également les avantages et les inconvénients d'une participation à une procédure contre l'auteur de l'infraction afin de faire valoir des droits à des dommages et intérêts. Le conseil porte également sur les demandes de dommages et intérêts fondées sur le droit de l'aide aux victimes. La victime est conseillée de manière exhaustive surtout les aspects juridiques de l'indemnisation.

Les victimes sont conseillées et représentées par des avocats spécialisés dans la protection des victimes. Comme nous l'avons déjà expliqué, il s'agit d'avocats agréés qui se sont spécialisés. Ces avocats sont recommandés aux victimes par les ONG et organisations spécialisées. Les avocats spécialisés dans la protection des victimes sont des spécialistes reconnus dans leur domaine, dotés d'une grande expérience professionnelle et qui n'ont pas besoin de suivre une formation supplémentaire.

Deuxième tiret :

Pour que l'auteur soit condamné pénalement, le ministère public doit prouver les faits et, conformément au principe de l'accusation, exposer en détail l'exploitation, le moment, le lieu et la manière dont elle s'est déroulée. Le profit financier résultant de l'exploitation fait également l'objet d'une enquête. Les informations recueillies servent à la fois à l'accusation pour le procès pénal et à l'administration des preuves pour la demande de dommages et intérêts dans le cadre d'une procédure civile contre l'auteur. Dans la pratique, il existe une collaboration entre le ministère public et la partie civile contre l'auteur de l'infraction. La partie civile est partie à la procédure contre l'auteur de l'infraction et a donc également le droit de consulter les dossiers du ministère public. La tâche de la partie civile est de chiffrer le dommage sur la base des preuves recueillies par le ministère public et de l'inscrire dans la procédure pénale (action civile adhésive au procès pénal).

Quatrième tiret :

La recherche et la confiscation de valeurs patrimoniales résultant d'une infraction est la norme dans les enquêtes pénales menées par le ministère public contre l'auteur de l'infraction. Dans chaque procédure contre les auteurs d'infractions, des valeurs patrimoniales sont recherchées et confisquées si elles existent. Dans certains cantons, la direction de la procédure est assistée par des procureurs spéciaux dont la tâche exclusive est de rechercher des valeurs patrimoniales.

La Suisse estime que ces recommandations sont respectées.

Paragraphe 92 à 95

Selon les autorités suisses, l'affirmation et la conclusion du GRETA selon lesquelles la Suisse ne remplit pas du tout les exigences de la convention en ce qui concerne la définition de la traite des êtres humains (cf recommandation du paragraphe 95 "exhorte") sont fausses. Les autorités suisses affirment au contraire que la définition de la traite des êtres humains selon le Protocole additionnel de l'ONU sur la traite des êtres humains et la Convention du Conseil de l'Europe fait partie intégrante du droit suisse, est déterminante et directement applicable pour les autorités de poursuite pénale et les tribunaux. :

- Dans l'arrêt de principe 128 IV 117, le Tribunal fédéral a établi que la disposition pénale contre la traite des êtres humains devait être interprétée en Suisse à la lumière de la définition internationale, établissant ainsi l'applicabilité directe de cette définition. Cette pratique est toujours en vigueur et a été confirmée par le Tribunal fédéral dans de nombreux arrêts ultérieurs. L'affirmation du paragraphe 92 du rapport, selon laquelle cette jurisprudence est dépassée, est fautive dans la mesure où elle se réfère à cette pratique

du Tribunal fédéral. Les arrêts du Tribunal fédéral sont une source de droit et sont déterminants pour la justice.

- La pertinence des moyens pour la commission de l'infraction est confirmée par la doctrine en Suisse. Voir notamment à ce sujet : Annatina Schulz, *Die Strafbarkeit von Menschenhandel in der Schweiz*, Schulthess 2020, p. 85f et 105ss. Les moyens de l'infraction contenues dans la définition font partie intégrante de l'élément constitutif objectif de la traite des êtres humains selon l'art. 182 CP et les faits doivent être examinés quant à la présence de ces caractéristiques. Ainsi, dans tous les exemples cités au paragraphe 108 du rapport, l'exploitation de la vulnérabilité de la victime a été examinée et traitée. L'existence des moyens d'infraction et la pertinence du consentement de la victime sont examinées dans les procédures contre les auteurs.

Il convient de distinguer cette question de celle de savoir si la transposition de la définition internationale de la traite des êtres humains dans le code pénal suisse est une bonne solution ou non. Cette question est justifiée et fait l'objet d'un débat controversé en Suisse, tant sur la nécessité d'une adaptation que sur la formulation à adopter. Certains pensent à juste titre qu'une adaptation de la formulation de l'article 182 CP serait plus profitable à la pratique, en ce qui concerne la mention explicite des moyens utilisés pour commettre l'infraction et la précision de l'exploitation de la force de travail. La Suisse a reconnu ce défi et s'en occupera dans le cadre de la mise en œuvre du PAN contre la traite des êtres humains 2023 - 2027. Cela étant, les autorités suisses maintiennent que la définition internationale de la traite des êtres humains est valable et directement applicable en Suisse et qu'elle constitue une base suffisante pour la condamnation des auteurs, y compris en matière de traite des êtres humains aux fins d'exploitation du travail.

Paragraphe 93

Dans le contexte de l'économie souterraine, il est souvent impossible de déterminer comment la relation de travail s'est établie et si l'acte et les moyens de l'infraction ont été commis. Il faut néanmoins partir du principe qu'il s'agit d'une situation d'exploitation du travail. Dans la situation juridique actuelle, de telles situations doivent être traitées comme de l'usure (art. 157 CP), ce qui n'est pas satisfaisant.

La définition de l'exploitation du travail nécessite un examen particulier. La définition de la traite des êtres humains mentionne le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage et la servitude dans le contexte de l'exploitation du travail. Il convient de noter que des éléments du travail forcé, tel que défini dans la Convention n° 29 de l'OIT, peuvent se recouper avec les moyens définis dans la définition de la traite des êtres humains et que l'esclavage est de toute façon obsolète en l'absence de base juridique. La limite entre l'exploitation et la violation de la législation du travail n'est pas claire. Comme le relève le GRETA dans sa note d'orientation sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail (GRETA 2020 /12), le concept d'exploitation n'est pas défini en droit international et reste ambigu, quand bien même il est un élément fondamental de l'incrimination de la traite. La Suisse appelle de ses vœux une définition internationale du concept d'exploitation. La Suisse constate souvent, y compris lors de conférences internationales et de réunions de nature opérationnelle, qu'il existe de grandes incertitudes et des divergences sur la notion d'exploitation de la force de travail au sens de la traite des êtres humains. Sur le plan national, les tentatives faites jusqu'à présent en Suisse pour formuler une définition n'ont pas abouti, les différences et les avis des experts sur la formulation concrète étant trop importants, raison pour laquelle une définition internationale en provenance du GRETA serait très utile. La Suisse a proposé l'élaboration d'une définition internationale de l'exploitation du travail au sein du groupe de travail "Drafting Committee on Trafficking for the purpose of labour exploitation (DH-TET)" du Steering Committee for Human Rights (CDDH). La proposition de la Suisse a été discutée et malheureusement rejetée.

Paragraphes 98 à 112

Ces paragraphes critiquent à plusieurs égards l'engagement de la Suisse en matière de poursuite pénale et constatent in fine que la pratique suisse n'est pas conforme à la Convention (exhorte, paragraphe 111) ou ne la respecte qu'en partie (considère, paragraphe 112).

L'identification de la traite des êtres humains et la conduite de procédures pénales à l'encontre des auteurs sont très exigeantes. Les raisons sont les suivantes :

- De nombreuses victimes ne se reconnaissent pas comme telles. Le processus d'identification et de mise en confiance est très long et peut être infructueux. Après un soupçon initial de traite des êtres humains et suite aux premières investigations, de nombreuses procédures doivent être requalifiées et prennent une autre tournure. La protection des victimes dans la procédure peut être très coûteuse et handicapante pour les auditions.
- Un auteur présumé ne peut être condamné sur la base de simples soupçons. Les droits des prévenus ont été étendus en s'appuyant sur les garanties de procédure de la CEDH. Le droit d'être entendu et le droit des auteurs à poser des questions lors de l'audition de la victime en sont des exemples.
- De nombreuses stratégies de défense des auteurs d'infractions reposent sur le fait de prolonger et de compliquer les procédures. Souvent, des recours sont déposés contre toutes ou de nombreuses décisions incidentes et les décisions prises sont systématiquement contestées. Les autorités d'enquête et les tribunaux sont également accusés de partialité.
- La collecte des preuves est difficile. L'audition des victimes est un réel défi pour les personnes chargées des auditions en raison des traumatismes subis et de l'angoisse permanente. Le comportement des victimes est fluctuant et l'évaluation des déclarations et la communication des résultats sont difficiles. Des mesures d'investigation secrètes doivent régulièrement être mises en œuvre. Celles-ci doivent être soigneusement planifiées et doivent être autorisées par le tribunal des mesures de contrainte.
- L'audition juridique et le droit de poser des questions aux auteurs lors de l'interrogatoire des victimes en sont des exemples. Ce droit est justement un grand défi pour la poursuite pénale. Il en va de même pour le droit à une voie de droit et au contrôle des jugements des instances précédentes.
- Les procédures pénales à l'encontre des auteurs sont très gourmandes en ressources. Il s'agit souvent de réseaux d'auteurs et les procédures pénales doivent souvent être élargies après un soupçon initial.
- En règle générale, il s'agit de criminalité transnationale. La coopération avec les autorités de poursuite pénale étrangères, au niveau policier et judiciaire, est coûteuse et prend beaucoup de temps, et les résultats ne sont pas toujours satisfaisants.

Malgré ces difficultés, de nombreux progrès ont été réalisés en Suisse ces dernières années, s'agissant de la poursuite pénale de la traite des êtres humains :

- La promotion de la spécialisation au sein des forces de police a fortement augmenté dans les cantons. Chaque année, environ 30 à 35 nouveaux spécialistes et spécialistes de la répression de la traite des êtres humains sont formés dans le cadre de cours spéciaux, au cours desquels, outre la transmission de connaissances spécifiques, on s'entraîne particulièrement au contact avec les victimes avec des organisations spécialisées dans l'aide à ce type de victimes et où l'on transmet les expériences par le biais de nombreuses présentations de cas.
- La formation des membres du ministère public a été développée. Des cours sont régulièrement organisés. Les membres du ministère public peuvent également participer aux formations spécialisées de la police.

- Des dispositions organisationnelles ont été prises dans les cantons afin de mieux enquêter sur les cas de traite des êtres humains, que ce soit par la création d'unités d'enquête spéciales, l'attribution de compétences ou la création d'unités décentralisées, en fonction des besoins des cantons.
- Une plate-forme de mise en réseau contre la traite des êtres humains a été créée pour les ministères publics cantonaux. Les procureurs chargés de la traite des êtres humains se rencontrent régulièrement pour échanger leurs points de vue.
- La recherche et la confiscation des valeurs patrimoniales ont été développées. Certains cantons ont mis en place des procureurs spécialisés dans la recherche et la confiscation de valeurs patrimoniales, qui soutiennent la direction de la procédure.
- La coopération opérationnelle bilatérale et multilatérale en matière de poursuite pénale a été fortement améliorée. Des projets visant à améliorer la coopération avec les autorités de poursuite pénale des pays d'origine ont été mis en œuvre, la coopération avec Europol a été intensifiée et des équipes communes d'enquête ont été créées au niveau d'Eurojust.

La Suisse s'efforce en permanence d'améliorer la qualité des poursuites pénales contre la traite des êtres humains. Au vu des progrès réalisés dans la poursuite pénale, il est surprenant que le GRETA arrive à la conclusion selon laquelle la Suisse ne respecterait plus la convention.

Paragraphe 110 et 112

En ce qui concerne le nombre de poursuites et de condamnations, la question se pose de savoir selon quels critères ils sont considérés comme faibles, car le rapport n'en fait pas état. Les déclarations et les comparaisons sur le faible nombre de condamnations ne sont justifiées que si les critères sont connus. La Suisse est un petit pays et le nombre d'enquêtes et de condamnations devrait être mis en rapport avec sa taille et sa population.

Le niveau des sanctions n'est pas analysé dans ce rapport, qui se contente de constater ici, de manière générale, que les peines ne sont pas dissuasives. En Suisse, les peines sont fixées en fonction de la culpabilité. En règle générale, elles se situent entre 6 et 10 ans de privation de liberté pour les auteurs qui ont contribué de manière déterminante à la traite des êtres humains et qui ont donc commis une faute grave. Des peines de plus de 10 ans ont également été prononcées, par exemple en 2022 pour un auteur qui a agi selon la méthode du loverboy ou en 2023 dans un cas d'exploitation de la force de travail. Les auteurs ayant contribué de manière secondaire à l'infraction reçoivent des peines plus légères. Ces peines correspondent à la pratique suisse et sont dissuasives.

La longueur des procédures s'explique par la complexité des cas, les défis posés par l'administration des preuves, la collaboration avec les autorités étrangères, les entraves à la procédure de la part des auteurs ainsi que le recours régulier à des instances supérieures pour les jugements.

La Suisse rejette les recommandations dans la mesure où elles ont été abordées dans les présentes observations et dans celles qui précèdent.

Paragraphe 174 et 176 (premier tiret)

La coopération entre les acteurs de la lutte contre la traite des êtres humains dans le canton est discutée lors des tables rondes cantonales contre la traite des êtres humains et définie dans des accords de coopération. Les ONG spécialisées, les inspecteurs et contrôleurs du travail participent aux tables rondes. Des accords séparés ne sont pas exclus, mais les ONG et les inspecteurs du travail peuvent intervenir dans les discussions des tables rondes et proposer - si nécessaire - des améliorations à la coopération.

Paragraphe 176 (troisième et quatrième tirets)

Les victimes identifiées de la traite des êtres humains ont des droits et sont protégées. Il s'agit notamment des droits de séjour prévus par la Convention du Conseil de l'Europe et la législation suisse. La régularisation des rapports de travail illégaux et les mesures préventives visant à les identifier sont des aspects de la politique migratoire qui vont au-delà de la lutte contre la traite des êtres humains et qui ne font pas l'objet de la mise en œuvre de la convention.

Paragraphe 181

Les plans d'études des cantons sont des plans-cadre qui n'entrent pas dans le détail des matières. Concernant les thématiques mentionnées dans la recommandation, la sensibilisation intervient en lien avec les thématiques de l'égalité des genres, de la dignité et de l'intégrité de chaque personne, de la violence sexuelle, de la traite d'êtres humains que ce soit dans les plans d'études et dans différents moyens d'enseignement et fiches pédagogiques, notamment évoqués par la Fondation éducation21 (agence cantons-Confédération pour l'éducation au développement durable EDD / BNE).

Dans les plans d'études :

- PER (Plan d'Etude Romand) : notamment dans les domaines « [Formation générale](#) » et « [sciences humaines et sociale](#) »
- Lehrplan21 : notamment dans le domaine « [Ethik, Religionen, Gemeinschaft](#) »

En outre du matériel est élaboré ou diffusé par la Fondation éducation21, notamment sur les thématiques suivantes :

- Droits de l'homme : <https://www.education21.ch/fr/education-aux-droits-humains>
- Droits de l'enfant : <https://www.education21.ch/fr/dossiers-thematiques/droits-de-lenfant>
- Genre – égalité : <https://www.education21.ch/fr/dossiers-thematiques/genres-egalite>

La Suisse considère que cette recommandation est respectée.

Paragraphe 188 et 189, deuxième et quatrième tirets

Le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) entretient des contacts réguliers avec les organisations spécialisées et transmet directement leurs informations de contact aux victimes détectées en procédure d'asile. Comme indiqué dans la prise de position sur le premier projet de rapport, les organisations spécialisées contribuent de diverses manières à la procédure d'asile et à l'identification des victimes. Par ailleurs, elles coopèrent avec la représentation juridique financée par la Confédération dans les centres fédéraux d'asile (CFA) et peuvent, ainsi, s'entretenir directement avec les potentielles victimes. Enfin, il existe sur chaque site une personne de contact pour les ONG et les partenaires de la société civile et celles-ci ont ainsi la possibilité de formuler des propositions visant à améliorer la collaboration. La Suisse est donc d'avis qu'elle remplit ses obligations sous l'angle de la Convention en ce qui concerne la procédure d'asile.

Paragraphe 196

Dans le canton du Tessin, l'organisation Antenna Mayday assume le rôle de conseil spécialisé pour les victimes de la traite des êtres humains.

Paragraphe 207

La Suisse considère que les centres fédéraux d'asile (CFA) constituent de manière générale un hébergement adéquat pour les victimes de la traite des êtres humains dans la mesure où celles-ci ont accès aux mesures d'assistance prévues par la Convention, quel que soit le pays dans lequel l'exploitation a eu lieu. Cela étant, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) peut décider de loger les personnes vulnérables – en fonction de leurs besoins et des particularités du CFA – dans un « domaine séparé » des autres personnes requérant l'asile dans le CFA (par ex. dans un bâtiment réservé aux personnes vulnérables ou sur un étage particulier), dans un autre CFA, peut renoncer à leur transfert dans

un autre hébergement ou placer une personne dans un hébergement externe lorsqu'une sécurité ne peut pas être garantie.

Le GRETA considère dans le paragraphe susmentionné que les centres fédéraux d'asile (CFA) sont inadaptés à l'hébergement des victimes de traite de manière générale, sans pour autant prendre en compte les différentes mesures d'hébergement possibles ni préciser les critères sur lesquels il se base.

Par ailleurs et comme déjà communiqué à plusieurs reprises au GRETA, le contact des organisations spécialisées est remis aux victimes suite à leur détection. De plus, cette mise en contact est assurée par le biais de la représentation juridique financée par la Confédération. Il appartient ensuite aux victimes de choisir si elles souhaitent faire appel aux services d'une organisation spécialisée. Une transmission des données personnelles des victimes et leur mise en contact systématique avec des organisations spécialisées serait contraire aux dispositions légales applicables en matière de protection des données.

Paragraphe 216 et 219

La Suisse est également d'avis qu'il faut garantir un hébergement et des soins de qualité aux RMNA. Toutefois, il ne serait pas admissible d'enfermer les RMNA afin d'éviter leur disparition. Tous les mineurs disparus sont signalés comme personnes disparues dans les systèmes de police nationaux et internationaux. Cela permet d'obtenir des informations sur leur séjour s'ils réapparaissent quelque part. En dehors de cela, il n'existe guère de moyens d'enquête utiles pour déterminer le lieu de séjour des RMNA disparus.

Paragraphe 236

Consultés sur la première version du rapport, les cantons ont indiqué ceci : *Les victimes reçoivent un permis de séjour de courte durée aussi longtemps que leur présence est nécessaire pour les autorités chargées de l'enquête. Si la collaboration avec les autorités n'est pas (ou plus) nécessaire, un permis humanitaire ou un permis pour cas de rigueur est examiné et éventuellement accordé en tenant compte notamment de la sécurité, de l'état de santé, de la situation familiale et d'autres facteurs pertinents.* Lors de l'examen d'une demande de permis pour cas de rigueur et de la pondération des critères d'octroi, une attention particulière est accordée aux circonstances susmentionnées (état de santé de la victime, obstacles à sa réinsertion dans le pays de provenance ou risque de voir la victime retomber entre les mains de trafiquants d'êtres humains, situation personnelle et familiale). Les critères d'octroi sont fixés dans une ordonnance du Conseil fédéral et précisés dans des directives du Secrétariat d'Etat aux migrations. La jurisprudence du Tribunal fédéral joue un rôle important et sert de guide pour la pratique. L'examen d'un permis humanitaire s'effectue au cas par cas.

Paragraphe 244 et 245

L'obligation de non-refoulement est consacrée à l'art. 5 de la Loi suisse sur l'asile et est applicable à toutes les victimes reconnues comme réfugiées en Suisse. Conformément aux jurisprudences suisses et européennes (CEDH), les risques de re-trafficking, de représailles et de mesures d'intimidation ainsi que la situation individuelle et les facteurs de vulnérabilité particuliers de la victime sont évalués de façon approfondie dans l'examen d'éventuels obstacles à l'exécution du renvoi et peuvent, le cas échéant, justifier l'octroi d'une admission à titre provisoire pour illicéité ou inexigibilité du renvoi. Comme cela a été précisé par la Suisse lors de sa précédente prise de position, il est donc dûment tenu compte de la situation individuelle et des facteurs de vulnérabilité particuliers des victimes en procédure d'asile.

Il en va de même en procédure Dublin ; la pratique du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) est d'examiner pour chaque cas individuel les éventuels obstacles à l'exécution du renvoi dans un pays Dublin. Lorsqu'il conclut qu'il existe un risque réel de re-trafficking ou de représailles, il fait usage de la clause de souveraineté.

Par conséquent, la Suisse ne considère pas qu'un changement de pratique soit actuellement nécessaire sur la base des recommandations émises par le GRETA.