



Berne, 28 February 2023

Response by Switzerland to the call for input by the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children on the topic “Trafficking in persons and protection of refugees, stateless persons and internally displaced persons (IDPs)”

Access to international protection for victims of trafficking or persons at risk of trafficking for all purposes of exploitation: conceptual and procedural issues.

La Suisse garantit à toute personne requérant l’asile l’accès à une procédure d’asile équitable et exempte de discrimination. Pour plus de détails sur les processus internes de détection mis en place et la pratique en matière d’asile développée en lien avec la traite des êtres humains, voir ci-dessous.

Promising practices at country or regional level, on ensuring effective access to protection for victims of trafficking who are refugees, asylum seekers or stateless persons

La Suisse a mis en place un processus spécifique pour la détection précoce d’indices de traite des êtres humains en procédure d’asile et le traitement des demandes d’asile déposées par des victimes potentielles de traite. Cette marche à suivre est appliquée pour tous les cas de traite détectés en procédure d’asile, indépendamment du type de procédure (nationale ou Dublin), du stade de la procédure et du pays dans lequel l’infraction a été commise.

Lorsque des indices sont découverts en procédure d’asile, une audition spécifique à la traite des êtres humains est menée, afin d’investiguer les soupçons de traite des êtres humains, d’informer la victime de ses droits et d’identifier ses besoins, notamment en matière de sécurité. Si, à l’issue de cette audition, les soupçons initiaux sont confirmés, la personne concernée sera alors considérée comme une victime potentielle de traite des êtres humains pour les besoins de la procédure d’asile et, en plus des mesures d’assistance déjà prévues par la loi suisse pour l’ensemble des requérants d’asile, se verra octroyer un délai de rétablissement et de réflexion. Des mesures adéquates en matière de sécurité sont par ailleurs mises en place, lorsque des besoins particuliers sont identifiés dans un cas d’espèce.

Le Secrétariat d’Etat aux migrations (SEM) a également mis l’accent sur la formation et la sensibilisation de son personnel à la thématique de la traite des êtres humains, afin qu’il dispose des connaissances et outils pour reconnaître et identifier des indices de traite dans le cadre de son travail et puisse agir en conséquence.

Pour plus de détails sur notre processus, voir Manuel Asile et retour, article D2.2, chap. 2.2.1 : [LIEN](#).

In Geneva, home to many (multilateral) diplomatic households, the Permanent Mission of Switzerland to the UN is responsible for on-boarding of newly arriving diplomatic staff and their domestic personal and informs them about complaint mechanisms in case of human rights

violations and disputes. The Protocol of the Swiss Federal Department of Foreign Affairs (FDFA) in Berne offers the same services to the (bilateral) diplomatic and consular households and their domestic staff in Switzerland. It cooperates together with the mediation office "Bureau de l'Amiable Compositeur (BAC)" in Geneva that acts as Ombuds office, receives complaints about disputes, and mediates between employers and employees. The "BAC" also offers its service for the (bilateral) diplomatic and consular households and their domestic staff. It can also organise safe spaces for victims of trafficking. The services are provided free of charge.

Trafficking in persons for all purposes of exploitation as a form of persecution

La question de savoir si la traite des êtres humains est déterminante pour la reconnaissance de la qualité de réfugié fait l'objet d'un examen spécifique du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) dans chaque cas particulier, en fonction des motifs de persécution identifiés.

Le SEM considère que l'exploitation - suite, par exemple, à une tromperie, à un abus de vulnérabilité ou à un recrutement forcé - quelle que soit sa forme (exploitation sexuelle, exploitation de la force de travail ou prélèvement d'organes), revêt en principe une intensité suffisante pour être qualifiée de « sérieux préjudices » au sens de la Loi suisse sur l'asile du 26 juin 1998 (RS 142.31) et peut ainsi être pertinente pour la reconnaissance de la qualité de réfugié, pour autant que les autres conditions légales soient remplies.

Trafficking in persons and the nexus with the definition of a refugee in international law

Contrairement à la pratique en vigueur dans d'autres Etats européens, la protection susceptible d'être accordée aux victimes de la traite sous l'angle de l'asile en Suisse ne repose pas, en premier lieu, sur l'appartenance à un groupe social déterminé.

En effet, selon la définition adoptée par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) dans sa pratique, un groupe social déterminé doit non seulement déjà exister avant la persécution, mais aussi se démarquer par certaines caractéristiques et ne peut être défini uniquement par la persécution d'un seul de ses membres. Or, en application de cette définition, les victimes potentielles de traite ne peuvent être considérées comme formant un groupe social déterminé. En effet, la qualité de victime s'acquiert par l'expérience d'une situation d'exploitation et n'est donc pas innée, immuable ou préexistante.

En règle générale, la traite des êtres humains est le fait de tiers qui agissent à titre personnel et non en tant que représentants d'un Etat ou de ses organes. Par ailleurs, la motivation des auteurs à exploiter une personne porte généralement sur l'enrichissement personnel et n'est donc pas directement liée à l'un des motifs exhaustivement prévus à l'art. 3 de la loi suisse sur l'asile. Dans le cadre de l'examen portant sur la reconnaissance de la qualité de réfugié à une victime de traite, il est donc essentiel de déterminer si la victime a, face à de tels agissements, accès à une protection étatique ou quasi étatique adéquate. La protection doit être objectivement accessible (indépendamment de son sexe ou de l'appartenance à une minorité ethnique ou religieuse) et il doit pouvoir être exigé de la victime qu'elle y fasse appel.

Ainsi, lorsqu'une protection adéquate ne peut pas être obtenue dans le pays d'origine pour des motifs pertinents en matière d'asile, notamment lorsque le défaut de protection est lié à l'appartenance ethnique, religieuse, sexuelle ou à l'identité de genre, le risque d'être exploité à nouveau à l'avenir (re-trafficking) ou celui de subir des mesures d'intimidations, de représailles ou d'autres formes de mesures de répression (ex. crimes d'honneur) en lien avec l'exploitation vécue, peuvent être constitutifs d'une persécution au sens de la loi suisse sur l'asile et justifier la reconnaissance de la qualité de réfugié. Il en va de même si, en raison de son vécu, la victime risque d'être stigmatisée ou d'être ostracisée socialement et risque ainsi de se retrouver dans une situation assimilable à une persécution déterminante en matière d'asile lors du retour dans le pays d'origine.

A titre d'exemple, la qualité de réfugié pourrait être reconnue à une victime de sexe masculin, qui serait contrainte d'entretenir des relations sexuelles avec d'autres hommes et ne pourrait obtenir

protection dans son pays d'origine en raison de son orientation sexuelle (réelle ou supposée). Il en va de même pour une femme, qui, exploitée sexuellement par le passé, aurait transgressé des règles traditionnelles en vigueur dans son pays et y risquerait ainsi des représailles.

Enfin, les victimes de traite des êtres humains peuvent faire valoir des motifs de fuite pertinents en matière d'asile qui ne sont pas directement liés à l'exploitation subie. Ainsi, dans certains cas, il peut arriver que d'autres motifs à l'origine du départ de la personne concernée soient pertinents. Dans ce cas, l'asile est accordé indépendamment de la situation d'exploitation.

Pour plus de détails sur notre pratique d'asile, voir Manuel Asile et retour, article D2.2, chap. 2.3 : [LIEN](#).

Gendered inequalities in access to international protection for victims of trafficking

La Suisse garantit à toute personne requérant l'asile l'accès à une procédure d'asile équitable et exempte de discrimination. En raison des discriminations dont sont spécifiquement victimes les femmes dans de nombreux pays, une attention particulière est portée aux femmes victimes de violences et d'exploitation sexuelle.

Selon notre pratique actuelle, lorsque la victime est originaire d'un pays dans lequel les femmes font l'objet de discriminations, où la prostitution (exploitation sexuelle) est considérée comme un comportement transgressant les règles traditionnelles et qu'elle ne peut obtenir protection du fait du comportement adopté, elle peut être reconnue comme réfugiée et obtenir l'asile pour des motifs de fuite spécifiques aux femmes. Les hommes n'étant que très marginalement, voire pas du tout concernés par des discriminations basées sur le sexe, un lien avec un autre motif prévu à l'art. 3 de la Loi suisse sur l'asile du 26 juin 1998 (RS 142.31) doit pouvoir être établi. Ce genre de cas de figure est peu fréquent.

Identification and protection of refugees, asylum seekers and stateless persons who are victims of trafficking: challenges and gaps

Le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) de la Suisse a mis en place un processus spécifique pour la détection précoce d'indices de traite des êtres humains en procédure d'asile et le traitement des demandes d'asile déposées par des victimes potentielles de traite. Les principaux défis rencontrés sont les suivants :

- Détecter rapidement les indices relatifs aux différentes situations de traite. Ces situations sont très variables selon les formes d'exploitation et les *modus operandi* des auteurs. De plus, les victimes sont souvent réticentes à parler de la situation d'exploitation vécue.
- Assurer la bonne transmission des informations entre les différents acteurs concernés.

Le SEM ne considère pas qu'il existe encore des lacunes en matière de protection des victimes dans la procédure d'asile suisse. Il suit les évolutions jurisprudentielles et les recommandations des organes internationaux et adapte continuellement ses instruments de travail et sa pratique. De plus, des optimisations des processus sont examinées dans le troisième plan d'action national suisse contre la traite des êtres humains 2023-2027.

A gap can be identified around the Swiss Victim Assistance Act OHG. In Switzerland, all support for victims of trafficking is based on this Act, which only applies if a victim has a residence permit or has been the victim of a crime committed in Switzerland. However, if the alleged victim is able to provide information that allows identification, the public prosecutor's office may request an investigation in the country concerned under the framework of mutual legal assistance. If the perpetrator is clearly identified, the public prosecutor can request to transfer the prosecution to the prosecuting authorities of the other country. Depending on the country, this is done by the Federal Office of Justice. Switzerland only makes a request to transfer prosecution if it is guaranteed that a fair trial can be carried out in the other country.

Externalisation policies and the impact on trafficked persons or persons at risk of trafficking for all purposes of exploitation

A l'heure actuelle, aucun impact direct de ce type n'a été observé.

Non-refoulement obligations: application to risks of trafficking in persons

L'obligation de non-refoulement est consacrée à l'art. 5 de la Loi suisse sur l'asile du 26 juin 1998 (RS 142.31) et est applicable aux victimes reconnues comme réfugiées en Suisse. De plus et 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 (équivalent en droit suisse de la protection subsidiaire au sens de la *Qualification Directive* de l'union européenne).

Pour plus de détails sur notre pratique en matière de renvoi, voir Manuel Asile et retour, article D2.2, chap. 2.4 : [LIEN](#).

Statelessness and the nexus with trafficking in persons for all purposes of exploitation

Aucune procédure spécifique à l'apatridie en lien avec la traite des êtres humains n'existe en Suisse à l'heure actuelle et la procédure de reconnaissance usuelle s'applique.

Pour plus de détails à ce sujet, voir Manuel Asile et retour, article F4: [LIEN](#).

Refugee and IDP camp management practices and policies to prevent trafficking in persons, identify, assist and protect trafficked persons

Switzerland co-financed a study of the IIED (International Institute for Environment and Development) on [Protracted Displacement in an Urban World](#) (a comparative research on the wellbeing, self-reliance and livelihoods of displaced people in urban areas and camps in Afghanistan, Ethiopia, Kenya and Jordan). The results of the study are being published throughout 2023, and it can already be concluded that refugees who live in cities experience better wellbeing and more economic opportunities. The results and recommendations from this study are expected to also allow for conclusions of improvements of camp management practices and strategies.

Prevention of trafficking among refugees, IDPs and stateless persons in conflict situations

Dans le but de sensibiliser l'ensemble des personnes requérant l'asile aux risques liés à la traite des êtres humains, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) a élaboré en début d'année 2022 une campagne de prévention (« Protégez-vous ! ») comprenant des informations sur son site internet et son application mobile, ainsi que des affiches dans les centres fédéraux pour requérants/es d'asile ([LIEN](#)). Ce matériel a été mis à disposition des cantons, des autorités fédérales ainsi que des ONG spécialisées.

The Peace and Human Rights Division of the FDFA financially supports the OSCE project "Preventing and responding to trafficking in human beings amid the humanitarian crisis related to the war in Ukraine". The project is implemented by the OSCE Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings. The aim of the project is to support major destination countries of Ukrainian refugees to effectively prevent and respond to trafficking in human beings through the development and implementation of policies and practical measures to combat human trafficking. The project works on the policy level with governmental actors as well as on the practical level with frontline responders through capacity building and peer learning while

enhancing coordination and synergies among different governmental and non-governmental institutions within and among countries.

Child protection and child trafficking among refugee, stateless persons and IDPs

Pour les enfants victimes de traite en procédure d'asile, l'accès aux mesures de protection prévues pour l'ensemble des personnes mineures requérant l'asile est garanti, à savoir notamment:

Le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) dispense des formations sur les thématiques des mineurs non accompagnés, de la traite des êtres humains et des persécutions liées au genre. Un accent est mis sur la vulnérabilité des personnes mineures requérant l'asile dans le domaine de l'hébergement et au cours de la procédure d'asile. Les collaborateurs externes (prestataires de service du SEM), tels que le personnel médical, de sécurité ou d'encadrement sont également sensibilisés à la thématique des mineurs. Afin de protéger les mineurs non accompagnés, ces derniers sont logés séparément des adultes et selon leur genre. Des exceptions sont possibles, notamment lors de l'arrivée d'un frère ou d'une sœur majeure. Par ailleurs, des règles spéciales sont prévues pour les requérants mineurs non-accompagnés (RMNA) dans les centres pour requérants d'asile (CFA), afin de les protéger (p. ex : sortie accompagnée). Les RMNA âgés de moins de 12 ans sont pris en charge par les services de protection de l'adulte et de l'enfant du canton où est situé le CFA. Les informations pertinentes sont échangées entre ces services et le SEM.

En cas d'indices ou allégations de mauvais traitements d'un mineur au sein de la famille lors du séjour dans un CFA, les responsables du centre prennent contact avec le service de protection des mineurs du canton compétent, afin que des mesures de protection soient immédiatement ordonnées (si nécessaire, placement dans des structures adaptées).

Pour plus d'informations à ce sujet, voir notamment Manuel Asile et retour, article C9, chap. 2.2: [LIEN](#).

Detention and non-penalisation of refugees, asylum-seekers and stateless victims of trafficking

The principle of non-punishment in the context of combating human trafficking is known and applied in Switzerland, regardless of the type of victim of human trafficking. The basis is Art. 18 of the Criminal Code, i.e. the rule on coercion. If the prosecution is aware that a victim of human trafficking has him/herself committed criminal acts due to coercion by the traffickers, he/she should not be punished for this and the public prosecutor's offices are not to follow up on any charges or to discontinue any proceedings. The public prosecutors are aware of this. See also action 5.1.1 in the current National Action Plan against trafficking in human beings. The problem, however, is rather that the victims are recognised as such. This is often not the case because they do not identify themselves as such and are not assigned to specific known cases against traffickers. So it is more of an identification problem. The operational forces, i.e. the cantons, are called upon to correctly identify possible victims of human trafficking and to name them as such.

Refugees, asylum seekers, IDPs or stateless persons with disabilities victims of trafficking or at risk of trafficking: prevention and protection gaps.

Comme indiqué plus haut, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) ne considère pas qu'il existe encore des lacunes (y compris en matière de prévention et de protection) à proprement dit en procédure d'asile. Il reste cependant attentif aux évolutions jurisprudentielles et aux recommandations des organes internationaux et adapte de manière continue ses instruments de travail et sa pratique à celles-ci. De plus, plusieurs possibles amendements sont actuellement examinés dans le cadre du troisième plan d'action national suisse contre la traite des êtres humains 2023-2027 ([LIEN](#)).

The rights of trafficked persons with disabilities in asylum and international protection procedures

Le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) a mis l'accent sur l'hébergement et la prise en charge des groupes de personnes particulièrement vulnérables dans les centres fédéraux pour requérants/es d'asile (CFA) et le Conseil fédéral est d'avis que ces centres offrent aux personnes demandant l'asile un hébergement conforme aux droits humains et répondant à leurs besoins particuliers.

Par ailleurs et comme mentionné plus haut, la situation individuelle et les facteurs de vulnérabilité particuliers des victimes – dont leurs possibles handicaps – sont dûment pris en compte en procédure d'asile, en particulier dans l'examen des obstacles à l'exécution du renvoi.

Specific protection gaps: access to international protection for LGBTQI+ victims of trafficking, minorities, indigenous peoples or stateless persons who are victims of trafficking

A nouveau, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) garantit à toute personne requérant l'asile l'accès à une procédure d'asile équitable et exempte de discrimination.

Le SEM ne considère pas qu'il existe encore des lacunes en matière de protection des victimes dans la procédure d'asile. Il suit les évolutions jurisprudentielles et les recommandations des organes internationaux et adapte continuellement ses instruments de travail et sa pratique.

Prevention of trafficking in persons among IDP, refugees, asylum seekers and stateless persons including, in particular:

- **Practical limitations in access to socio-economic rights (e.g. to education, labour market and decent work) and restrictions to freedom of movement for refugees, asylum seekers, and stateless persons, as factors exacerbating vulnerability to trafficking**
- **Risk factors and vulnerabilities emerging when people flee to seek safety (including issues related to lack of protection services along the routes, challenges in provision of support to meet basic/essential needs)**
- **Practices in engaging host communities in preventing trafficking in persons**

La loi suisse garantit aux personnes admises à titre provisoire, aux réfugiés et aux apatrides le droit d'exercer une activité lucrative dans toute la Suisse. L'accès au marché du travail des personnes requérant l'asile dont la procédure est en cours est également prévu sous certaines conditions. Quant à l'éducation, la pratique usuelle est de scolariser tous les enfants résidant en Suisse indépendamment de leur nationalité et de statut de séjour, en accord avec l'art. 19 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (RS 101) et les divers accords internationaux ratifiés par la Suisse en la matière.

En plus de la campagne de prévention lancée par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) et comme nous l'avons mentionné brièvement concernant les mineurs, le personnel du SEM actif dans le domaine de l'asile est formé et un accent est mis sur la vulnérabilité des requérants d'asile mineurs comme majeurs en matière de procédure et d'hébergement dans les centres fédéraux pour requérants d'asile. Les cantons sont responsables de l'assistance et de l'hébergement des requérants d'asile qui leur ont été attribués.

Lorsqu'une victime détectée en procédure d'asile doit être attribuée à un canton, le SEM l'avertit systématiquement par le biais d'un formulaire, afin que celui-ci puisse se préparer à l'arrivée de la victime et qu'il soit tenu compte des besoins particuliers de cette dernière dans la structure d'accueil cantonale. Les cantons conservent enfin la possibilité de fournir des mesures d'assistance complémentaires ou de passer des accords avec les ONG spécialisées actives sur leur territoire.