

**Comité des Parties
de la Convention du Conseil de l'Europe
sur la lutte contre la traite des êtres humains**



**Recommandation CP(2012)4
sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe
sur la lutte contre la traite des êtres humains
par le Danemark**

*adoptée lors de la 7e réunion du Comité des Parties
le 30 janvier 2012*

Le Comité des Parties de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (ci-après dénommée la « Convention »), agissant en vertu de l'article 38(7) de la Convention ;

Compte tenu de l'objet de la convention, qui est de prévenir et combattre la traite des êtres humains, en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes, de protéger les droits de la personne humaine des victimes de la traite, de concevoir un cadre complet de protection et d'assistance aux victimes et aux témoins, de mener des enquêtes et des poursuites efficaces concernant les infractions liées à la traite des êtres humains, et de promouvoir la coopération internationale ;

Gardant à l'esprit les dispositions de l'article 36(1) de la Convention concernant le rôle de suivi du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) dans la mise en œuvre de la Convention ;

Compte tenu des règles de procédure du Comité des Parties ;

Compte tenu de l'instrument de ratification déposé par le Danemark le 19 septembre 2007 ;

Ayant examiné le rapport sur la mise en œuvre de la Convention par le Danemark, adopté par le GRETA lors de sa 11ème réunion (20-23 septembre 2011) dans le cadre du premier cycle d'évaluation ;

Ayant examiné les commentaires du gouvernement danois sur le rapport du GRETA, soumis le 19 décembre 2011 ;

Saluant les mesures de lutte contre la traite des êtres humains prises par les autorités danoises, et en particulier :

- la création du groupe de travail interministériel sur la lutte contre la traite, chargé de coordonner la mise en œuvre des plans d'action nationaux pluriannuels de lutte contre la traite ;
- l'extension de la portée du plan d'action national pour 2011-2014, qui englobe la lutte contre la traite des enfants et contre la traite aux fins d'exploitation par le travail, ainsi que l'augmentation du budget alloué à la mise en œuvre de ce plan d'action ;

- la création du Centre danois de lutte contre la traite, chargé d'assurer la coopération entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux concernés, d'améliorer l'assistance aux victimes et de centraliser la collecte d'informations dans le domaine de la traite des êtres humains ;
- la mise en place d'un groupe d'orientation national et de six groupes d'orientation régionaux, qui coordonnent les initiatives des différents acteurs, facilitent l'échange d'informations et contribuent à la mise en œuvre des plans d'action nationaux ;
- les efforts déployés pour sensibiliser à la traite pratiquée aux fins d'exploitation sexuelle et pour promouvoir la prévention de la traite dans les pays d'origine.

Prenant note des domaines où des actions complémentaires seraient nécessaires pour améliorer la mise en œuvre de la Convention par le Danemark, consistant notamment à :

- développer des mesures préventives pour lutter contre la traite aux fins d'exploitation par le travail, ainsi qu'à renforcer la détection proactive au moyen d'une coopération entre la police, les inspections du travail et les organisations patronales et syndicales ;
- améliorer la procédure d'identification des victimes de la traite pour faire en sorte que l'approche fondée sur les droits humains qui sous-tend la Convention soit pleinement prise en compte;
- faire bénéficier les victimes de la traite d'un délai de rétablissement et de réflexion adéquat;
- veiller à ce que toutes les victimes de la traite bénéficient d'un soutien et d'une assistance appropriés, y compris de l'accès à l'éducation, à la formation professionnelle et au marché du travail, pendant leur séjour au Danemark et dans la perspective de leur réinsertion et de leur réadaptation après leur retour dans leur pays d'origine ;
- revoir le système d'octroi de permis de séjour aux victimes de la traite, de manière à appliquer l'approche centrée sur la victime qui sous-tend la Convention et à éviter que les victimes soient de nouveau soumises à la traite ;
- revoir l'actuel cadre institutionnel et procédural pour le retour et le rapatriement des victimes, de manière à ce qu'il tienne compte de leur besoin de sécurité, de protection et de dignité et permette d'éviter une nouvelle victimisation ;
- 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.

1. Recommande au Gouvernement danois de mettre en œuvre les propositions du GRETA énoncées à l'Annexe I de son rapport sur la mise en œuvre de la Convention par le Danemark (voir addendum).

2. Demande au Gouvernement danois d'informer le Comité des Parties des mesures prises pour se conformer à cette recommandation d'ici au 30 janvier 2014.

3. Invite le Gouvernement danois à poursuivre le dialogue permanent et la coopération avec le GRETA et à tenir le GRETA informé des mesures prises en réponse à ses propositions.

Addendum

Liste de propositions du GRETA concernant la mise en œuvre de la Convention par le Danemark

Concepts de base et définitions

1. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient faire en sorte que le principe selon lequel le consentement de la victime est indifférent lorsque l'un des moyens énoncés dans la Convention a été utilisé s'applique à tous les aspects de l'identification, de la protection et de l'assistance aux victimes de la traite, ainsi que dans le contexte des procédures pénales.

Approche globale et coordination

2. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient redoubler d'efforts pour repérer les enfants qui pourraient être victimes de la traite et les personnes qui pourraient être victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail.

3. Le GRETA invite les autorités danoises :

- à faire participer des représentants d'ONG aux réunions du groupe de travail interministériel sur la traite des êtres humains et à associer les ONG à l'élaboration des politiques ;
- à améliorer encore la coopération et la coordination entre les ministères, le centre danois de lutte contre la traite (CMM), la police, les ONG et les autres membres de la société civile œuvrant dans le domaine de la lutte contre la traite et de la protection des victimes.

Formation des professionnels concernés

4. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient veiller à ce que tous les professionnels concernés soient formés périodiquement, tout au long de leur carrière, à l'identification des victimes de la traite, y compris en vue d'améliorer l'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail. Il faudrait concevoir cette formation en tenant pleinement compte des aspects liés au genre, ou concernant spécifiquement les enfants, et la proposer aux membres des forces de l'ordre, aux gardes-frontières, aux agents du service de l'immigration, au personnel travaillant dans les centres d'accueil des réfugiés et les centres de rétention pour migrants en situation irrégulière, au personnel des institutions relevant de l'aide sociale à l'enfance, au personnel diplomatique et consulaire, aux fonctionnaires des services sociaux et aux inspecteurs du travail.

5. En outre, le GRETA invite les autorités danoises à renforcer la formation dispensée aux juristes et au personnel judiciaire sur la question de la traite et sur la législation applicable et la jurisprudence, en soulignant la nécessité d'appliquer une approche fondée sur les droits humains à la lutte contre la traite, sur la base de la Convention anti-traite du Conseil de l'Europe et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Collecte de données et recherches

6. Le GRETA considère que, aux fins d'élaborer, de superviser et d'évaluer les politiques de lutte contre la traite, les autorités danoises devraient concevoir, et faire fonctionner, un système statistique complet et cohérent sur la traite des êtres humains, en réunissant des données statistiques fiables émanant de tous les acteurs clés et pouvant être ventilées (par sexe, âge, type d'exploitation, pays d'origine et/ou de destination, etc.). La mise en place de ce système devrait s'accompagner de toutes les mesures nécessaires au respect du droit des personnes concernées à la protection des données à caractère personnel.

7. De plus, le GRETA invite les autorités danoises à continuer de mener et de soutenir des recherches sur les questions liées à la traite, en particulier dans des domaines encore peu étudiés, tels que la traite des enfants et la traite aux fins d'exploitation par le travail, l'objectif étant que les résultats de ces recherches aident les pouvoirs publics à concevoir les futures mesures de lutte contre la traite.

Coopération internationale

8. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient étudier d'autres possibilités de coopération internationale avec des partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux, dans les domaines de la protection et de l'assistance aux victimes de la traite, y compris en ce qui concerne la préparation et le suivi de leur retour et de leur réinsertion dans leur pays d'origine.

9. Le GRETA invite les autorités danoises à continuer à développer la coopération internationale en vue de prévenir et de combattre la traite.

Prévention de la traite

10. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient adopter des mesures visant à sensibiliser à la traite aux fins d'exploitation par le travail et à décourager la demande de services fournis par des personnes victimes de la traite, en particulier dans les secteurs de l'agriculture, du bâtiment et du nettoyage.

11. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre des mesures pour informer les étrangers ayant l'intention de se rendre au Danemark, de manière à ce qu'ils soient avertis des risques liés à la traite aux fins d'exploitation sexuelle ou d'exploitation par le travail, et à ce qu'ils connaissent leurs droits.

12. En outre, le GRETA invite les autorités danoises :

- à étudier la possibilité de participer à des activités de sensibilisation dans des pays comme le Nigeria, la Thaïlande et la Roumanie, d'où sont originaires la majorité des femmes soumises à la traite aux fins d'exploitation sexuelle au Danemark ;
- à prévoir d'organiser, pour prévenir la traite, des campagnes d'information et de sensibilisation, en y associant la société civile, sur la base des résultats des recherches et de l'évaluation de l'impact des actions déjà menées.

13. Enfin, le GRETA encourage les autorités danoises à diffuser largement le '*Handbook for diplomatic and consular personnel on how to assist and protect victims of human trafficking*' (manuel à l'usage du personnel diplomatique et consulaire sur l'assistance et la protection des victimes de la traite), qui doit aider ce personnel à détecter les risques de traite dans le cadre du système de demande de visa et à agir en conséquence.

Identification des victimes de la traite

14. Le GRETA exhorte les autorités danoises à revoir la procédure d'identification des victimes de la traite, pour faire en sorte que les victimes potentielles soient considérées d'abord comme des personnes ayant été exposées à des violations des droits humains, et non pas comme des délinquants.

15. A cette fin, le GRETA considère que les autorités danoises devraient :

- veiller à ce que soient pris en compte, lors de l'identification des enfants victimes de la traite, la situation et les besoins particuliers de ces victimes, ce qui suppose notamment d'établir un mécanisme d'orientation spécial pour les mineurs non accompagnés ;
- envisager un délai plus long pour l'identification des victimes de la traite, afin de tenir compte de l'expérience traumatisante qu'elles peuvent avoir subie et de la nécessité de disposer d'assez de temps pour rassembler toutes les informations nécessaires et pour décider d'accorder ou non aux personnes concernées le statut de victime de la traite ;
- veiller à ce que l'interprétation restrictive de l'expression « personnes amenées au Danemark dans le cadre de la traite » ne soit plus appliquée ;
- revoir la pratique consistant à retenir des victimes potentielles de la traite dans des lieux de privation de liberté en attendant l'issue de la procédure d'identification, et trouver d'autres solutions pour les hommes et les femmes victimes de la traite ;
- adopter une approche proactive en matière d'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, par exemple en veillant à ce que les inspecteurs du travail se rendent régulièrement sur les lieux de travail, dans les secteurs où le risque de traite est le plus élevé, comme l'agriculture, le bâtiment, le nettoyage, l'hôtellerie et la restauration ;
- donner au centre danois de lutte contre la traite (CMM) un rôle accru dans l'identification des victimes en situation irrégulière au Danemark, notamment en vue de faire en sorte que les victimes potentielles ne soient pas inculpées par les tribunaux avant d'avoir été identifiées.

16. En outre, le GRETA invite les autorités danoises à veiller à ce que les lignes directrices, les indicateurs et les autres outils d'identification des victimes de la traite utilisés par les services de détection et de répression, les ministères et les prestataires de services couvrent toutes les formes de traite et soient harmonisés, et à ce que ces instances s'échangent régulièrement des informations.

Assistance aux victimes

17. Le GRETA exhorte les autorités danoises à veiller à ce que toutes les catégories de victimes de la traite bénéficient d'un soutien et d'une assistance appropriés, y compris de l'accès à l'éducation, à la formation professionnelle et au marché du travail, pendant leur séjour au Danemark et dans la perspective de leur réinsertion après leur retour dans leur pays d'origine.

18. En outre, le GRETA considère que les autorités danoises devraient :
- améliorer l'information des victimes de la traite sur leurs droits et obligations inscrits dans la législation, ainsi que sur les services et les mesures d'assistance proposés et sur les moyens d'en bénéficier : assistance d'un défenseur, accès à l'assistance juridique et droit à une indemnisation, par exemple. Dans ce contexte, les documents d'information écrits sur les droits des victimes potentielles ou identifiées devraient être diffusés dans une gamme de langues appropriée ;
 - évaluer les besoins des adultes et des enfants victimes de la traite et revoir en conséquence les mesures de protection et d'assistance et les services proposés, qui doivent notamment comprendre un hébergement convenable et sûr.

Délai de rétablissement et de réflexion

19. Le GRETA exhorte les autorités danoises à revoir la législation pour faire en sorte que les victimes de la traite bénéficient d'un délai de rétablissement et de réflexion adéquat, comme le prévoit l'article 13 de la Convention, et non pas du délai accordé aux étrangers en situation irrégulière pour préparer leur départ du Danemark.

Permis de séjour

20. Le GRETA exhorte les autorités danoises à revoir le système d'octroi de permis de séjour aux victimes de la traite, en vue de garantir l'application pleine et entière de l'approche centrée sur la victime qui sous-tend la Convention, et dans le but d'éviter que les victimes soient de nouveau soumises à la traite.

Indemnisation et recours

21. Le GRETA invite les autorités danoises :
- à poursuivre leurs efforts visant à informer les victimes de la traite et à leur proposer l'assistance d'un défenseur, pour leur permettre d'exercer leur droit à être indemnisées par les trafiquants et/ou par l'État, et à veiller à ce que les victimes aient effectivement accès à une assistance juridique gratuite en la matière ;
 - à envisager d'accorder des permis de séjour aux victimes de la traite pour la durée de la procédure judiciaire, en vue de leur permettre d'être indemnisées et d'obtenir réparation ;
 - à améliorer l'enregistrement des demandes d'indemnisation, par l'État ou par l'auteur de l'infraction, émanant de victimes de la traite.

Rapatriement et retour des victimes de la traite

22. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient revoir l'actuel cadre institutionnel et procédural pour le retour et le rapatriement des victimes de la traite, de manière à ce qu'il tienne compte de leur besoin de sécurité, de protection et de dignité et permette d'éviter une nouvelle victimisation. Dans le cas d'enfants, il faudrait procéder à une évaluation des risques spécifique et suivre une procédure visant à déterminer ce qui est dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

23. En outre, le GRETA invite les autorités danoises à poursuivre leurs efforts de coopération avec les autorités nationales des pays où retournent les victimes de la traite, et avec les ONG œuvrant dans ces pays, dans le but d'améliorer la réinsertion et la réadaptation des victimes.

Droit pénal matériel

24. Le GRETA exhorte les autorités danoises à revoir la législation de manière à ce qu'elle tienne pleinement compte des dispositions de droit matériel figurant dans la Convention qui concernent l'incrimination des actes relatifs aux documents de voyage ou d'identité (article 20) et les circonstances aggravantes (article 24).

25. Le GRETA invite aussi les autorités danoises à envisager d'incriminer l'utilisation des services d'une personne dont on sait qu'elle est victime de la traite, quelle que soit la forme d'exploitation aux fins de laquelle la traite est pratiquée.

Non-sanction des victimes de la traite

26. Le GRETA exhorte les autorités danoises à adopter une approche centrée sur la victime et à prendre les dispositions nécessaires à une mise en œuvre effective de l'article 26 de la Convention. Il s'agirait notamment :

- en prévoyant 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 ;
- en veillant à ce que, durant la procédure d'identification, les victimes potentielles de la traite ne soient pas punies pour être entrées ou avoir séjourné illégalement au Danemark.

Enquêtes, poursuites et droit procédural

27. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient :

- continuer à ouvrir des enquêtes de leur propre initiative pour détecter des cas de traite aux fins d'exploitation sexuelle ;
- renforcer les activités d'enquête menées de leur propre initiative sur des cas potentiels de traite aux fins d'exploitation par le travail, dans des secteurs comme l'agriculture, le bâtiment, le nettoyage, la restauration et le travail au pair, notamment au moyen de la coopération entre la police et les autres acteurs concernés ;
- veiller à ce que les victimes de la traite soient dûment informées, protégées et assistées pendant la procédure judiciaire, ce qui suppose notamment de prendre des mesures pour protéger leur vie privée et leur sécurité ;
- faciliter le séjour légal au Danemark des victimes de la traite, pour que celles-ci puissent témoigner et exercer leurs droits à se faire indemniser et à obtenir réparation.