



GRETA

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

GRETA(2015)10

Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par l'Allemagne

Premier cycle d'évaluation

Adopté le 20 mars 2015
Publié le 3 juin 2015

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
+ 33 (0)3 90 21 52 54

trafficking@coe.int

<http://www.coe.int/trafficking>

Table des matières

Préambule	5
Liste des acronymes	8
Résumé général	9
I. Introduction	11
II. Cadre national de la lutte contre la traite des êtres humains en Allemagne	13
1. Aperçu de la situation actuelle en matière de traite des êtres humains en Allemagne	13
2. Aperçu du cadre juridique et politique de la lutte contre la traite des êtres humains	14
a. Cadre juridique	14
b. Stratégie ou plan d'action national	15
3. Aperçu du cadre institutionnel de la lutte contre la traite des êtres humains	16
a. Groupe de travail fédéral sur la traite des êtres humains	16
b. Ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse (BMFSFJ)	16
c. Ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales (BMAS)	16
d. Ministère fédéral de l'Intérieur (BMI)	17
e. Forces de police fédérales et des Länder	17
f. Parquet	17
g. Brigade financière de lutte contre le travail illégal (FKS)	18
h. Länder et collectivités locales	18
i. Organisations non gouvernementales et autres acteurs de la société civile	18
III. Mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par l'Allemagne	20
1. Intégration dans le droit interne des concepts de base et des définitions figurant dans la Convention	20
a. Application à la lutte contre la traite d'une approche fondée sur les droits humains	20
b. Définition des termes « traite des êtres humains » et « victime de la traite » en droit allemand	21
i. Définition de « traite des êtres humains »	21
ii. Définition de « victime de la traite »	24
c. Approche globale de la lutte contre la traite, coordination de tous les acteurs et de toutes les mesures et coopération internationale	25
i. Approche globale et coordination	25
ii. Formation des professionnels concernés	28
iii. Collecte de données et recherches	30
iv. Coopération internationale	31
2. Mise en œuvre par l'Allemagne de mesures de prévention de la traite des êtres humains	33
a. Actions de sensibilisation	33
b. Mesures destinées à décourager la demande	35
c. Initiatives sociales, économiques et autres à l'intention des groupes vulnérables à la traite	36
d. Mesures aux frontières destinées à prévenir la traite et mesures en faveur des voies légales de migration	37
e. Mesures visant à garantir la qualité, la sécurité et l'intégrité des documents de voyage et d'identité	38

3. Mise en œuvre par l'Allemagne de mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite des êtres humains	39
a. Identification des victimes de la traite des êtres humains.....	39
b. Assistance aux victimes.....	42
c. Délai de rétablissement et de réflexion	45
d. Permis de séjour	46
e. Indemnisation et recours	48
f. Rapatriement et retour des victimes	50
4. Mise en œuvre par l'Allemagne de mesures concernant le droit pénal matériel, les enquêtes, les poursuites et le droit procédural.....	51
a. Droit pénal matériel	51
b. Non-sanction des victimes de la traite	53
c. Enquêtes, poursuites et droit procédural	55
d. Protection des victimes et des témoins.....	56
5. Conclusions.....	59
Annexe I : Liste des propositions du GRETA.....	60
Annexe II : Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations	65
Commentaires du Gouvernement	67

Préambule

Dans la mesure où la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention ») et son mécanisme de suivi pour évaluer sa mise en œuvre sont relativement récents, il semble opportun de décrire succinctement leurs principales caractéristiques au début de chaque premier rapport sur une Partie à la Convention.

Suite à une série d'initiatives du Conseil de l'Europe dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains, la Convention a été adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 3 mai 2005. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} février 2008. C'est un instrument juridiquement contraignant qui s'inscrit dans le prolongement des instruments internationaux existants. La Convention va cependant au-delà des normes minimales contenues dans d'autres instruments internationaux et vise à renforcer la protection qu'ils instaurent.

La principale valeur ajoutée de la Convention tient à son approche de la traite fondée sur les droits humains et à l'importance qu'elle attache à la protection des victimes. La Convention définit clairement la traite comme étant d'abord et avant tout une violation des droits humains des victimes, une atteinte à leur dignité et à leur intégrité, qui appelle à renforcer les dispositifs de protection de toutes les victimes. La Convention possède en outre un vaste champ d'application qui couvre toutes les formes de traite (nationale ou transnationale, liée ou non à la criminalité organisée) et toutes les personnes victimes de la traite (femmes, hommes et enfants). Les formes d'exploitation couvertes par la Convention sont au minimum l'exploitation sexuelle, l'exploitation par le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude et le prélèvement d'organes.

Compte tenu de la dimension mondiale du phénomène de la traite, l'un des principaux objectifs de la Convention est de promouvoir la coopération internationale dans le domaine de la lutte contre la traite. A cet égard, il convient de relever que la Convention ne se limite pas aux Etats membres du Conseil de l'Europe ; les Etats non membres et l'Union européenne peuvent également y adhérer.

Pour être efficace, et compte tenu des formes que peut prendre la traite, la stratégie de lutte doit être fondée sur une approche coordonnée et multidisciplinaire intégrant la prévention de la traite, la protection des droits des victimes et la poursuite des trafiquants. La Convention comporte plusieurs dispositions dans chacun de ces trois domaines et fait obligation aux Etats de prendre des mesures appropriées en partenariat avec la société civile et en coopération avec d'autres Etats.

En ce qui concerne la prévention, les mesures prévues par la Convention comprennent des campagnes d'information à l'intention des personnes vulnérables, des mesures visant à décourager la demande, et des mesures de contrôle aux frontières axées sur la prévention et la détection de la traite.

Dans le domaine de la protection et de la promotion des droits des victimes, la Convention prévoit que les victimes de la traite doivent être identifiées et reconnues comme telles pour leur éviter d'être traitées comme des migrants en situation irrégulière ou comme des délinquants par la police et les pouvoirs publics. Les Parties sont tenues d'aider les victimes à se rétablir physiquement et psychologiquement, ainsi qu'à réintégrer la société. En outre, en vertu de la Convention, les victimes ont droit à un délai d'au moins 30 jours pour se rétablir, échapper à l'influence des trafiquants, et prendre la décision de coopérer ou non avec les autorités. Un permis de séjour renouvelable doit leur être accordé si leur situation personnelle ou leur participation à une enquête judiciaire l'exigent. Enfin, la Convention garantit aux victimes le droit d'être indemnisées et établit les conditions de leur retour ou de leur rapatriement en tenant dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité.

En matière pénale, la Convention énonce plusieurs obligations de droit procédural et matériel imposant aux Parties de faire en sorte que les trafiquants fassent l'objet de poursuites effectives et de sanctions proportionnées et dissuasives. Une attention particulière est accordée à la protection des victimes et des témoins dans le cadre des enquêtes et des procédures judiciaires. Les Parties doivent

également prévoir la possibilité de ne pas infliger de sanctions aux victimes pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes.

Une autre valeur ajoutée de la Convention tient à son mécanisme de suivi mis en place pour superviser la mise en œuvre des obligations qu'elle contient, et qui se compose de deux piliers : le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) et le Comité des Parties.

Le GRETA est composé de 15 membres indépendants et impartiaux, choisis pour leur compétences reconnues dans les domaines des droits humains, de l'assistance et de la protection aux victimes et de la lutte contre la traite des êtres humains ou en raison de leur expérience professionnelle dans les domaines couverts par la Convention. Le GRETA est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention en suivant une procédure divisée en cycles. Au début de chaque cycle, le GRETA détermine de façon autonome les dispositions de la Convention à évaluer et définit les moyens les plus appropriés pour mener son évaluation, suivant les Règles concernant la procédure d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties adoptées par le GRETA lors de sa 2^e réunion (16-19 juin 2009). Sur décision du GRETA, le premier cycle d'évaluation est d'une durée de quatre ans et commence au début de l'année 2010 pour se terminer à la fin de l'année 2013.

Le GRETA est en droit d'utiliser différentes méthodes pour collecter des informations dans le cadre de son travail de suivi. Dans un premier temps, il envoie un questionnaire détaillé aux autorités de la Partie soumise à évaluation. D'autre part, le GRETA peut demander des informations complémentaires aux autorités nationales. La Convention impose aux Parties de coopérer avec le GRETA pour lui fournir les informations demandées. La société civile est elle aussi une source d'information importante. De fait, le GRETA entretient des contacts avec différentes organisations non gouvernementales qui peuvent fournir des informations pertinentes. En outre, le GRETA peut décider d'effectuer une visite dans le pays concerné afin de collecter des informations complémentaires ou d'évaluer la mise en œuvre pratique des mesures adoptées. Une telle visite permet au GRETA de rencontrer directement les milieux concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de se rendre dans les structures où les victimes de la traite peuvent trouver protection et assistance, et sur d'autres lieux concernés. Enfin, le GRETA peut décider d'organiser des auditions d'acteurs de la lutte contre la traite.

Les rapports d'évaluation du GRETA sont ainsi le résultat d'une collecte d'informations auprès de sources diverses. Ils comportent un examen de la situation au regard des mesures prises par la Partie concernée pour lutter contre la traite des êtres humains, et des suggestions quant aux moyens d'améliorer la mise en œuvre de la Convention et de traiter les éventuels problèmes détectés. Le GRETA n'est pas lié, dans son évaluation, par la jurisprudence d'organes judiciaires ou quasi judiciaires agissant dans le même domaine, mais il peut l'utiliser comme point de départ ou à titre de référence. Les rapports sont rédigés dans un esprit coopératif et visent à soutenir les efforts menés par les Etats. Ils peuvent encourager les changements initiés par les autorités nationales et confirmer la légitimité des politiques internes. Compte tenu de sa composition, qui réunit plusieurs disciplines et plusieurs nationalités, et grâce à son approche indépendante, le GRETA fait entendre une voix internationale, professionnelle et impartiale.

Concernant la procédure d'établissement des rapports, le GRETA examine un projet de rapport sur chaque Partie en session plénière. Le rapport est transmis aux gouvernements concernés pour commentaires. Les commentaires sont pris en compte par le GRETA pour établir le rapport final. Celui-ci est adopté en session plénière et transmis à la Partie concernée, qui est invitée à soumettre ses commentaires finaux dans un délai d'un mois. A l'expiration du délai, le rapport et les conclusions du GRETA sont rendus publics, accompagnés des commentaires finaux éventuels de la Partie concernée. Ils sont également envoyés au Comité des Parties. Ainsi s'achève la tâche du GRETA à l'égard de la Partie concernée dans le cadre du premier cycle d'évaluation, mais ce n'est que le premier chapitre d'un dialogue permanent entre le GRETA et les autorités du pays.

Le second pilier du mécanisme de suivi est le Comité des Parties qui est composé des représentants au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe des Etats membres Parties à la Convention et des représentants des Parties à la Convention qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe. Sur la base des rapports du GRETA, le Comité des Parties peut adopter des recommandations indiquant les mesures à prendre par la Partie concernée pour mettre en œuvre les conclusions du GRETA.

Liste des acronymes

AsylbLG	Loi sur les prestations aux demandeurs d'asile (<i>Asylbewerberleistungsgesetz</i>)
BAMF	Office fédéral des migrations et des réfugiés (<i>Bundesamt für Migration und Flüchtlinge</i>)
BKA	Office fédéral de police criminelle (<i>Bundeskriminalamt</i>)
BMAS	Ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales (<i>Bundesministerium für Arbeit und Soziales</i>)
BMFSFJ	Ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse (<i>Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend</i>)
BMI	Ministère fédéral de l'Intérieur (<i>Bundesministerium des Inneren</i>)
BMZ	Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (<i>Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i>)
DGB	Confédération allemande des syndicats (<i>Deutscher Gewerkschaftsbund</i>)
FKS	Brigade financière de lutte contre le travail illégal (<i>Finanzkontrolle Schwarzarbeit</i>)
GG	Loi fondamentale (<i>Grundgesetz</i>)
GVG	Loi d'organisation judiciaire (<i>Gerichtsverfassungsgesetz</i>)
KOK	Comité de coordination des ONG de lutte contre la traite des êtres humains (<i>Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel</i>)
LKA	Police judiciaire du Land (<i>Landeskriminalamt</i>)
OEG	Loi sur l'indemnisation des victimes d'infractions (<i>Opferentschädigungsgesetz</i>)
SGB	Code social (<i>Sozialgesetzbuch</i>)
StGB	Code pénal (<i>Strafgesetzbuch</i>)
StPO	Code de procédure pénale (<i>Strafprozeßordnung</i>)
TPG	Loi sur la transplantation (<i>Transplantationsgesetz</i>)

Résumé général

L'Allemagne a pris une série de mesures importantes pour développer le cadre juridique et institutionnel de la lutte contre la traite des êtres humains. Le cadre juridique a évolué au fil des années pour tenir compte des engagements internationaux du pays. L'Allemagne étant un Etat fédéral, les compétences relatives à la lutte contre la traite sont partagées entre le niveau fédéral et le niveau régional. Le Groupe de travail fédéral sur la traite des êtres humains a été créé en 1997 ; son mandat et sa composition ont évolué depuis. Il comprend des représentants des ministères compétents ainsi que des Etats fédérés (Länder) et de la société civile. La plupart des Länder ont également créé des structures assurant la coordination sur leur territoire, complétées par des accords de coopération entre les autorités responsables et les organisations de la société civile.

Le GRETA constate avec inquiétude qu'il existe des différences entre les Länder en ce qui concerne la coopération entre les acteurs concernés, l'identification des victimes de la traite et la fourniture d'assistance aux victimes. Le GRETA exhorte les autorités allemandes à concevoir une stratégie ou un plan d'action global et national contre la traite. La mise en place d'un système complet et cohérent de collecte de données revêt également une importance déterminante en vue de guider les autorités dans l'élaboration de politiques anti-traite.

Un certain nombre de mesures ont été prises pour combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail, mais le GRETA exhorte les autorités allemandes à en faire plus pour lutter contre ce phénomène. En outre, elles devraient accorder davantage d'attention aux mesures de prévention et de protection pour tenir compte de la vulnérabilité particulière des enfants à la traite ; elles devraient également améliorer les dispositifs de coordination et de coopération à cet égard.

Diverses mesures de sensibilisation ont été prises dans le pays, mais la plupart s'incrivent dans le cadre d'un projet et revêtent un caractère ponctuel. Le GRETA considère que les autorités allemandes devraient continuer à sensibiliser le public, de manière plus globale, aux différentes formes de traite. Le GRETA demande en outre aux autorités d'intensifier leurs efforts pour décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite, pour toutes les formes d'exploitation, en partenariat avec le secteur privé et la société civile.

Il n'existe pas de lignes directrices nationales pour l'identification des victimes de la traite. L'identification formelle de ces victimes incombe aux autorités chargées des enquêtes et des poursuites. Dans la plupart des Länder, un accord définit les modalités de la coopération de ces autorités avec les ONG dans le processus d'identification. Le GRETA exhorte les autorités allemandes à renforcer l'approche interinstitutionnelle du processus d'identification en y associant davantage d'acteurs de terrain (tels que la Brigade financière de lutte contre le travail illégal et les inspecteurs du travail). Elles devraient également adopter une approche plus proactive et intensifier leur action sur le terrain en vue d'identifier les victimes potentielles, pour toutes les formes de traite. En outre, le GRETA appelle les autorités allemandes à établir une procédure d'identification et d'orientation des enfants victimes de la traite. Il y a également lieu d'améliorer l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile et les migrants en situation irrégulière placés dans les centres de rétention.

Le GRETA se félicite de l'existence de centres d'assistance spécialisés qui viennent en aide aux victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle. Toutefois, le GRETA note avec préoccupation que la plupart de ces centres ne sont pas assurés d'un financement suffisant à long terme. En revanche, il n'existe qu'un petit nombre de centres d'assistance pour victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail. Le GRETA appelle les autorités allemandes à assurer un financement suffisant aux centres d'assistance et à développer les structures d'assistance pour les victimes de la traite, pour toutes les formes d'exploitation, en fonction de leurs besoins. Actuellement, aucune structure n'est prévue pour héberger les hommes victimes de la traite ni les victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, et aucun équipement n'est spécifiquement adapté aux enfants victimes de la traite. En conséquence, le GRETA exhorte les autorités allemandes à offrir à toutes les victimes de la traite un hébergement sûr et convenable, et à offrir aux enfants victimes de la traite des services d'assistance répondant à leurs besoins spéciaux.

Le GRETA constate avec préoccupation que les victimes de la traite ne sont pas systématiquement informées de la possibilité de demander un délai de rétablissement et de réflexion, en particulier dans les cas d'exploitation par le travail et de traite des enfants. Le GRETA exhorte les autorités allemandes à faire en sorte que toutes les victimes potentielles de la traite se voient proposer un délai de rétablissement et de réflexion.

La délivrance d'un permis de séjour spécial aux victimes de la traite dépend de leur coopération lors de la procédure pénale, ce qui les laisse dans l'incertitude avant et après la procédure. Le GRETA considère que des mesures supplémentaires sont nécessaires pour faire en sorte que les victimes de la traite puissent bénéficier d'un permis de séjour.

Les victimes de la traite ne reçoivent que rarement une indemnisation de la part des auteurs de la traite. Le GRETA souligne que les autorités allemandes devraient informer systématiquement les victimes de leur droit à être indemnisées, et assurer leur accès effectif à une assistance juridique. En outre, le programme d'indemnisation par l'Etat existant exclut les victimes qui n'ont pas subi de violences physiques. C'est pourquoi le GRETA exhorte les autorités allemandes à établir un mécanisme d'indemnisation par l'Etat auquel toutes les victimes de la traite aient accès.

D'autre part, le GRETA exhorte les autorités allemandes à faire en sorte que les victimes de la traite ne soient pas sanctionnées pour des infractions commises lorsqu'elles étaient soumises à la traite ou en conséquence d'être soumises à la traite.

Le GRETA considère qu'il convient d'améliorer la spécialisation et la formation des juges et des procureurs en matière de traite afin que les infractions liées à la traite donnent lieu à des enquêtes et à des poursuites effectives, conduisant à des sanctions proportionnées et dissuasives. Enfin, le GRETA demande aux autorités allemandes de tirer pleinement parti des mesures disponibles afin de protéger les victimes et d'éviter qu'elles fassent l'objet d'intimidations pendant l'enquête ainsi que pendant et après la procédure judiciaire.

I. Introduction

1. L'Allemagne a déposé l'instrument de ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention ») le 19 décembre 2012. La Convention est entrée en vigueur pour l'Allemagne le 1^{er} avril 2013¹.

2. Ainsi que le prévoit l'article 36, paragraphe 1 de la Convention, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention par les Parties. Le GRETA s'acquitte de cette tâche conformément à la procédure décrite à l'article 38 de la Convention et aux Règles concernant la procédure d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties. Le GRETA a établi un calendrier pour le premier cycle d'évaluation, selon lequel les Parties à la Convention ont été distribuées en plusieurs groupes ; l'Allemagne appartient au quatrième groupe de pays à évaluer.

3. Conformément à l'article 38 de la Convention, le GRETA a examiné les mesures prises par l'Allemagne pour mettre en œuvre les dispositions de la Convention. Le « Questionnaire pour l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties - Premier cycle d'évaluation » a été envoyé à l'Allemagne le 3 février 2014. La réponse au questionnaire devait être soumise pour le 3 juin 2014. Les autorités ont soumis leur réponse en allemand le 19 mai 2014. La traduction anglaise de cette réponse a été reçue le 6 juin 2014.

4. Lors de la préparation du présent projet de rapport, le GRETA a utilisé la réponse au questionnaire soumise par l'Allemagne, d'autres informations qu'il avait collectées et des informations reçues de la société civile. En outre, il a effectué une visite d'évaluation en Allemagne du 13 au 20 juin 2014. La délégation se composait des personnes suivantes :

- M. Helmut Sax, deuxième vice-président du GRETA ;
- M. Ryszard Piotrowicz, membre du GRETA ;
- M. Markus Lehner, administrateur, membre du secrétariat de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains
- Mme Johanna Nelles, administratrice, membre du secrétariat de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains.

5. Au cours de la visite dans le pays, la délégation du GRETA a rencontré des représentants des ministères fédéraux et des services publics concernés (voir annexe II). En outre, la délégation du GRETA s'est rendue dans six Etats fédérés, ou Länder (Berlin, Hambourg, Hesse, Rhénanie du Nord-Westphalie, Rhénanie-Palatinat et Saxe), où elle a rencontré des acteurs locaux. Ces entretiens se sont déroulés dans un esprit d'étroite coopération.

6. La délégation du GRETA a tenu des réunions séparément avec des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) et de syndicats ainsi qu'avec des universitaires. Elle a également rencontré des représentants du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Le GRETA leur sait gré des informations reçues.

¹ La Convention en tant que telle est entrée en vigueur le 1^{er} février 2008, à la suite de sa 10^e ratification.

7. En outre, au cours de la visite d'évaluation en Allemagne, la délégation du GRETA s'est rendue, à Berlin, dans un foyer pour femmes migrantes victimes de violences (y compris des victimes de la traite), géré par une ONG, et à Francfort-sur-le-Main, dans un foyer pour femmes qui accueille également des victimes de la traite.

8. Le GRETA tient à remercier pour son aide précieuse la personne de contact nommée par les autorités allemandes, Mme Nicole Zündorf-Hinte, du Ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse, Division de la protection des femmes contre la violence.

9. Le GRETA a adopté le présent projet de rapport à sa 21^e réunion (17-21 novembre 2014) et l'a soumis aux autorités allemandes le 5 décembre 2014 pour commentaires. Les commentaires des autorités ont été reçus le 20 février 2015 et ont été pris en compte par le GRETA dans le cadre de son rapport final, dont l'adoption a eu lieu lors de sa 22^e réunion (16-20 mars 2015).

II. Cadre national de la lutte contre la traite des êtres humains en Allemagne

1. Aperçu de la situation actuelle en matière de traite des êtres humains en Allemagne

10. L'Allemagne est principalement un pays de destination des victimes de la traite des êtres humains. Selon les informations recueillies par l'Office fédéral de police judiciaire (BKA), 651 victimes de la traite ont été identifiées en 2010 (515 femmes, 35 hommes, 95 enfants), 672 en 2011 (555 femmes, 24 hommes, 90 enfants), 626 en 2012 (510 femmes, 11 hommes, 100 enfants) et 603 en 2013 (478 femmes, 54 hommes, 70 enfants).

11. La principale forme d'exploitation des victimes identifiées était l'exploitation sexuelle (93 % des victimes de 2010 à 2013). Le nombre de victimes soumises à l'exploitation par le travail semble être assez faible (146 victimes). Aucune autre forme d'exploitation n'a été officiellement observée².

12. Les principaux pays d'origine des victimes identifiées de 2010 à 2013 sont la Roumanie (571), la Bulgarie (516), la Hongrie (190), la Pologne (112) et le Nigéria (102). En outre, un nombre important de ressortissants allemands ont été identifiés comme victimes de la traite (122 en 2010, 138 en 2011, 129 en 2012, 92 en 2013).

13. Le GRETA note que les chiffres qui précèdent ne font pas apparaître l'ampleur réelle de la traite en Allemagne, car ils ne recensent que les victimes de la traite identifiées dans le cadre des enquêtes de police (voir paragraphe 81). En Allemagne, la lutte contre la traite se concentre sur la traite aux fins d'exploitation sexuelle et les structures de détection et d'aide existantes sont orientées vers les victimes de cette forme de traite. Certaines initiatives ont été prises, au niveau de la fédération et des Länder, pour s'attaquer au problème de la traite aux fins d'exploitation par le travail, mais l'attention consacrée aux formes de traite visant une exploitation autre que sexuelle est encore insuffisante. Les connaissances dont on dispose sur la traite des enfants ou sur la traite aux fins de mendicité forcée ou d'activités criminelles forcées sont relativement limitées. Une enquête menée par le Groupe de travail fédéral sur la traite des êtres humains (voir paragraphe 20) auprès des centres d'assistance montre que seule une très faible proportion (14 %) des ressortissants de pays tiers qui ont bénéficié des services de ces centres ont pris contact avec la police et ont été pris en compte dans les chiffres officiels³.

² Au cours de la période 2010-2013, il n'a pas été consigné de forme spécifique d'exploitation dans 22 cas.

³ Sous-groupe de travail « droit de séjour » du Groupe de travail fédéral sur la traite des êtres humains : rapport sur le droit de séjour des victimes de la traite et de l'exploitation par le travail, juillet 2013. Document disponible à l'adresse : http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Ergebnispapiere_Zusammenfassungen_Hintergrundpapiere/Bericht_der_Unterarbeitungsgruppe_Aufenthaltsrecht_der_Bund_Laender-AG_Menschenhandel.pdf (allemand uniquement).

2. Aperçu du cadre juridique et politique de la lutte contre la traite des êtres humains

a. Cadre juridique

14. Au niveau international, l'Allemagne a ratifié, outre la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et son Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (ratifiés en 2006). L'Allemagne est également Partie à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, à son Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants et à son Protocole facultatif établissant une procédure de présentation de communications (ratifiés en 1992, 2009 et 2013 respectivement), à la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et à son Protocole facultatif (ratifiés en 1985 et en 2002 respectivement), ainsi qu'à des conventions élaborées sous l'égide de l'Organisation internationale du travail (OIT), notamment la Convention concernant le travail forcé ou obligatoire (n°29), la Convention concernant l'abolition du travail forcé (n°105), la Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination (n°182) et la Convention sur les travailleuses et travailleurs domestiques (n°189). Enfin, l'Allemagne a ratifié plusieurs conventions du Conseil de l'Europe dans le domaine pénal qui présentent un intérêt pour la lutte contre la traite⁴.

15. En tant que membre de l'Union européenne (UE), l'Allemagne est liée par la directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, la directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes, la directive 2004/80/CE relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité et la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales.

16. Les dispositions qui incriminent la traite des êtres humains ont été introduites en 2005 dans trois articles du Code pénal allemand (Strafgesetzbuch, StGB) : article 232 (Traite aux fins d'exploitation sexuelle), article 233 (Traite aux fins d'exploitation par le travail) et article 233a (Facilitation de la traite). En outre, la loi sur le droit de séjour (Aufenthaltsgesetz) prévoit la possibilité de délivrer un permis de séjour aux victimes de la traite (article 25, paragraphe 4a) et de leur accorder un délai de rétablissement et de réflexion (article 59, paragraphe 7).

17. D'autres textes juridiques internes sont également pertinents dans le cadre de la lutte contre la traite⁵ :

- le Code de procédure pénale (Strafprozeßordnung, StPO), qui contient des dispositions concernant l'indemnisation et les droits procéduraux des victimes d'infractions pénales ;
- la loi sur les prestations aux demandeurs d'asile (Asylbewerberleistungsgesetz, AsylbLG), qui contient des dispositions sur les aides financières et les soins de santé destinés aux demandeurs d'asile ; ces dispositions s'appliquent également aux ressortissants de pays hors UE pendant la période de rétablissement et de réflexion ;

⁴ Notamment la Convention européenne d'extradition (STE n°24) et son deuxième Protocole additionnel (STE n°98), la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n°30) et son protocole additionnel (STE n°99), et la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n°141).

⁵ Certaines de ces lois ont été modifiées au 1^{er} mars 2015 ; le cas échéant, ces modifications sont prises en compte.

- le volume II du Code social (Sozialgesetzbuch, SGB II) sur une protection sociale de base pour les demandeurs d'emploi, ainsi que le volume XII (SGB XII) sur les prestations sociales, qui définissent les prestations de l'aide sociale pour les victimes allemandes, pour les victimes ressortissant de pays membres de l'UE⁶ et pour les victimes ressortissant de pays hors UE ayant reçu un permis de séjour spécifique en tant que victime de la traite ;
- la loi sur l'indemnisation des victimes d'infractions pénales (Opferentschädigungsgesetz, OEG), qui détermine les modalités d'indemnisation par l'Etat des victimes de crimes violents.

b. Stratégie ou plan d'action national

18. L'Allemagne n'a pas établi de plan d'action ni de stratégie pour s'attaquer spécifiquement au problème de la traite, mais les autorités allemandes affirment que la traite est prise en compte dans le deuxième plan d'action du gouvernement fédéral pour la lutte contre la violence à l'égard des femmes (2007-2013)⁷ ainsi que dans le plan d'action (2011) du gouvernement fédéral pour la protection des enfants et des jeunes contre les violences et l'exploitation sexuelles⁸. En ce qui concerne ce dernier, aucun délai d'achèvement n'est prévu⁹. S'agissant du plan d'action pour la lutte contre la violence à l'égard des femmes, le GRETA note qu'il n'énonce que quelques mesures relatives à la traite, lesquelles résultent pour la plupart de la transposition des normes pertinentes de l'Union européenne et de la ratification d'instruments internationaux.

19. Le plan d'action susmentionné de 2011 pour la protection des enfants et des jeunes contre les violences et l'exploitation sexuelles recouvre quatre domaines thématiques dont l'un a pour titre « Tourisme et traite des enfants », mais aucune mesure spécifique de lutte contre la traite n'y est évoquée. Chaque domaine thématique est suivi par un groupe de suivi qui se compose de membres du gouvernement fédéral et des gouvernements des Länder ainsi que de représentants d'institutions scientifiques, du monde des entreprises et d'organisations non gouvernementales. Le groupe de suivi de la traite des enfants se réunit au niveau fédéral deux fois par an à l'invitation du ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse. Il est prévu de publier un rapport de suivi et d'élaborer un document d'orientation sur la coopération entre les centres d'assistance et les institutions publiques pour la protection des enfants victimes de la traite. **Le GRETA souhaiterait être tenu informé des développements concernant le rapport de suivi et le document d'orientation.**

⁶ Voir aussi paragraphe 145.

⁷ Document disponible à l'adresse : <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/aktionsplan-II-gewalt-gegen-frauen-englisch,property=pdf,bereich=bmfsfj,rwb=true.pdf>

⁸ Document disponible à l'adresse :

<http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung5/Pdf-Anlagen/aktionsplan-2011,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>

⁹ Les autorités allemandes renvoient également au plan d'action national sur la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies visant à renforcer la participation des femmes à la prévention des crises, au règlement des conflits et à la consolidation de la paix après un conflit en vue de les protéger contre les violences fondées sur le genre et en particulier les violences sexuelles en situation de conflit armé : <http://www.new-york-un.diplo.de/contentblob/3814698/Daten/3071274/20121219actionplansresolution1325.pdf>.

3. Aperçu du cadre institutionnel de la lutte contre la traite des êtres humains

a. Groupe de travail fédéral sur la traite des êtres humains

20. L'Allemagne étant un Etat fédéral, dans de nombreux domaines y compris la lutte contre la traite, les compétences sont partagées entre la fédération et les Länder. Afin de faciliter la coordination des différentes autorités, des groupes de travail ont été mis en place dans des domaines d'action particuliers. Un groupe de travail fédéral sur la traite des femmes (Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel) a été créé en 1997 et assure la coordination de ce domaine. Il se concentrait à l'origine sur l'exploitation sexuelle et a permis de mettre en évidence la complexité de ce phénomène. En 2012, il a été renommé Groupe de travail fédéral sur la traite des êtres humains (Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel) eu égard au champ de plus en plus large des questions abordées.

21. Le groupe de travail fédéral sur la traite a été placé sous l'autorité du ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse ; il se réunit au moins deux fois par an. Il se compose de représentants des ministères compétents (ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse, ministère fédéral de l'Intérieur, ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales, ministère fédéral des Affaires étrangères, ministère fédéral de la Justice et de la Protection des Consommateurs, ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement), du Commissaire du gouvernement fédéral pour l'immigration, les réfugiés et l'intégration, de l'Office fédéral de police judiciaire, d'un représentant de chacune des conférences techniques des ministères des Länder de l'Intérieur, de la Justice, des Affaires sociales et de l'Égalité, des ONG KOK et SOLWODI, de l'Association fédérale des organismes sociaux indépendants, et de l'Institut allemand pour les droits humains. Selon les questions abordées par le groupe de travail, d'autres experts et institutions peuvent participer à ses travaux, notamment l'Association des villes allemandes, d'autres ministères fédéraux ou encore les offices de police judiciaire des Länder. Des comités sont créés en fonction des besoins ; il existe notamment un comité pour l'élaboration de normes sur la formation initiale et continue dans le domaine de la traite des femmes et un comité sur la loi relative au droit de séjour.

22. Les tâches du groupe de travail comprennent l'échange d'informations sur les activités en cours, l'analyse des problèmes spécifiques à la lutte contre la traite, l'élaboration de lignes directrices et, le cas échéant, la conduite d'actions conjointes pour remédier aux problèmes identifiés.

b. Ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse (BMFSFJ)

23. Le BMFSFJ joue un rôle de chef de file, au sein du gouvernement fédéral, pour les questions relatives aux différentes formes de traite. Il coordonne les politiques et les initiatives législatives relatives à la traite au niveau fédéral. Etant donné que lutter contre la traite signifiait, à l'origine, lutter contre la traite des femmes, la Division de lutte contre la violence à l'égard des femmes, qui fait partie du Département de l'égalité des chances, a joué dès le départ un rôle pilote qu'elle continue d'assurer aujourd'hui, tandis que les activités anti-traite de la fédération s'élargissent pour faire face à de nouvelles formes d'exploitation. Le ministère apporte un soutien financier au Comité de coordination des ONG de lutte contre la traite des êtres humains (KOK, voir paragraphe 33). Il a créé et finance également un service téléphonique pour femmes victimes de violences.

c. Ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales (BMAS)

24. Le BMAS est en charge de toutes les questions relatives au travail au niveau fédéral. Cela recouvre les relations de travail, la sécurité sociale, l'emploi, la formation professionnelle, la sécurité et la santé sur le lieu de travail, les normes professionnelles et la traite aux fins d'exploitation par le travail. Le ministère participe au financement de projets pilotes et diligente des études dans ce domaine. En outre, les mesures prises en application de la loi sur l'indemnisation des victimes d'infractions (OEG) relèvent de ses compétences.

d. Ministère fédéral de l'Intérieur (BMI)

25. Le BMI est en charge de la loi sur le droit de séjour, et responsable de la sécurité publique ; il supervise l'Office fédéral de police judiciaire, la police fédérale et l'Office fédéral de la statistique. Il est également responsable de l'Office fédéral des migrations et des réfugiés (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF) où sont prises les décisions sur les demandes d'asile et les mesures de protection subsidiaire/complémentaire.

e. Forces de police fédérales et des Länder

26. L'Office fédéral de police judiciaire (BKA) est l'organe central de la police criminelle allemande. A ce titre, il sert de point de contact pour les autorités de police et judiciaires allemandes et étrangères. Le BKA facilite l'échange d'informations et promeut la coopération dans le cadre des enquêtes et des procédures judiciaires. A titre exceptionnel, à la demande de l'autorité compétente, le BKA peut engager lui-même des investigations lorsque les auteurs d'une infraction agissent au niveau transrégional ou international, lorsqu'il est nécessaire de mener des recherches à l'étranger ou lorsque les autorités des Länder ne sont pas en mesure de traiter le dossier de manière adéquate.

27. Le BKA dispense une formation continue (comprenant deux à trois cours de formation par an) aux enquêteurs de la fédération et des Länder chargés des infractions relatives à la traite, et organise des ateliers à l'intention des membres des centres d'assistance, de la police et d'autres institutions qui s'occupent des victimes de la traite. En outre, le BKA est l'auteur du rapport national annuel sur la traite des êtres humains, qui comprend des statistiques sur les résultats des enquêtes de police établies sur la base des informations transmises par les forces de police des Länder.

28. Les fonctions de la police fédérale (Bundespolizei) recouvrent, entre autres, la sécurité des frontières, la surveillance des côtes et la sécurité des aéroports internationaux et du trafic ferroviaire en Allemagne.

29. La quasi-totalité des investigations pénales, y compris celles qui concernent les infractions de traite, sont menées par des unités de police des Länder : soit par l'unité de police judiciaire locale, soit par l'office de police judiciaire du Land (LKA)¹⁰. Seuls quelques Länder disposent d'unités de police spécialement chargées de la lutte contre la traite ; le LKA de Berlin, notamment, dispose d'une unité spécialisée dans la lutte contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle et d'une autre spécialisée dans la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail.

f. Parquet

30. Les parquets sont placés sous l'autorité des ministres de la Justice des Länder. L'organisation des parquets est définie en détail par la législation de chaque Land. Dans la plupart des parquets, les affaires de traite sont prises en charge par des unités spécialisées dans le crime organisé. En règle générale, les parquets ne disposent pas de procureurs spécialisés dans la lutte contre la traite (voir paragraphe 73).

¹⁰ Le LKA concerné peut prendre en charge les enquêtes concernant des crimes graves, en particulier en rapport avec le trafic de drogue et le crime organisé.

g. Brigade financière de lutte contre le travail illégal (FKS)

31. Le FKS est un service de l'administration des douanes, structure fédérale relevant de l'autorité du ministère fédéral des Finances. Sa principale mission consiste à lutter contre le travail non déclaré et le travail illégal, et à s'assurer que les employeurs remplissent leurs obligations d'enregistrement des employés dans le système de sécurité sociale. En Allemagne, l'inspection du travail n'est pas assurée de façon uniforme dans tout le pays (voir paragraphe 131 et suivants). Le FKS est le seul organisme de niveau fédéral à effectuer des inspections dans les lieux de travail ; il n'est toutefois pas compétent pour mener lui-même des enquêtes sur des affaires de traite et, lorsque ses équipes découvrent des indices de traite, elles en informent le service de police compétent. S'il y a lieu, le FKS mène des contrôles conjointement avec des unités de la police fédérale ou des polices des Länder.

h. Länder et collectivités locales

32. L'Allemagne se compose de 16 Etats fédérés appelés Länder (Land au singulier). En vertu de la Loi fondamentale (Grundgesetz, GG), les Länder appliquent les lois fédérales. Ils prennent en charge le système de protection et d'aide aux victimes de la traite, financent les activités des centres d'assistance (voir plus bas) et passent des accords pour mettre en place des structures de coordination. La plupart des Länder ont instauré des tables rondes sur la traite auxquelles participent les principales parties prenantes, généralement sous la présidence d'un représentant d'un ministère du Land concerné. Les collectivités locales, quant à elles, œuvrent dans le cadre de leurs compétences pour prêter assistance aux victimes, assurer le financement des ONG et mener des campagnes de prévention. Certaines villes participent aux tables rondes des Länder et disposent de groupes de travail locaux sur la traite.

i. Organisations non gouvernementales et autres acteurs de la société civile

33. Le Comité de coordination des ONG de lutte contre la traite des êtres humains (KOK) réunit 37 organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine de la lutte contre la traite. Le KOK compte parmi ses membres des centres d'assistance pour victimes de la traite ou pour femmes migrantes, des projets axés sur les immigrés, des refuges pour femmes et des centres d'assistance pour personnes prostituées. Il joue un rôle d'interface nationale et internationale entre les services d'assistance, les acteurs publics et privés et les organisations internationales. Ses principales activités sont l'animation de réseaux (entre ses organisations membres et avec d'autres acteurs), les campagnes politiques, l'éducation et le transfert de connaissances. Le bureau du KOK reçoit une aide financière du ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse (BMFSFJ) depuis 1999. Ces aides s'élevaient à 283 345 euros en 2014 et à 302 385 euros en 2015.

34. Les centres d'assistance sont des ONG enregistrées en tant qu'associations, qui offrent des conseils et de l'aide aux victimes de la traite. La plupart des centres s'occupent spécialement des victimes d'exploitation sexuelle ; c'est notamment le cas de Ban Ying à Berlin, KOBRA-net à Dresde, FIM à Francfort, Agisra à Cologne, ou encore SOLWODI, qui entretient plusieurs centres dans le pays¹¹. Les centres d'assistance aident à détecter et à identifier les victimes de la traite, et assistent celles-ci de multiples façons. Dans la plupart des Länder, les centres ont passé des accords de coopération avec la police afin de définir les rôles respectifs dans le processus d'identification. Les ONG participent également aux tables rondes régionales. Certaines ONG mènent un travail proactif de détection des victimes de la traite par une présence sur le terrain dans les rues utilisées par des personnes prostituées ou en prenant contact avec des femmes qui travaillent dans des maisons closes. En outre, de nombreuses ONG mènent des initiatives de formation, de prévention et de sensibilisation. À l'instar de Koofra à Hambourg, certains centres spécialisés dans l'accueil de victimes d'exploitation sexuelle ont commencé à proposer leur aide également aux victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail.

¹¹ On trouvera une liste de centres d'assistance ici : <http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/en/member-organisations-counselling-centres.html>.

35. Les syndicats allemands, en particulier la fédération de syndicats DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund), s'investissent de plus en plus activement dans la lutte contre l'exploitation par le travail : ils mènent des campagnes politiques pour promouvoir des mesures pratiques et juridiques contre l'exploitation, diligentent des études, élaborent du matériel d'information et offrent des services de conseil aux employés. Le DGB mène et soutient des projets tels que l'Alliance contre la traite aux fins d'exploitation par le travail¹², qui vise à mieux connaître le phénomène de l'exploitation par le travail et à mettre en place des structures pour le combattre. Les syndicats gèrent des centres de conseil sur la législation sociale et le droit du travail pour travailleurs migrants, en plusieurs langues. Certains de ces centres, par exemple les six centres gérés par le programme « Faire Mobilité »¹³ du DGB, s'adressent plus particulièrement aux travailleurs migrants en situation d'emploi précaire.

¹² Voir <http://www.buendnis-gegen-menschenhandel.de/en>.

¹³ Voir <http://www.faire-mobilitaet.de/beratungsstellen/++co++79af1b36-e64c-11e2-b489-00188b4dc422> .

III. Mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par l'Allemagne

1. Intégration dans le droit interne des concepts de base et des définitions figurant dans la Convention

- a. Application à la lutte contre la traite d'une approche fondée sur les droits humains

36. Selon l'article 1, paragraphe 1(b) de la Convention, celle-ci a pour objet, entre autres, de protéger les droits de la personne humaine des victimes de la traite. L'article 5, paragraphe 3, fait obligation aux Parties de promouvoir une approche fondée sur les droits de la personne humaine dans le développement, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et programmes de prévention de la traite. Le rapport explicatif de la Convention énonce que sa principale valeur ajoutée est son approche fondée sur les droits humains et le fait qu'elle mette l'accent sur la protection des victimes. Dans le même esprit, les Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations des Nations Unies soulignent que les « droits fondamentaux des victimes de la traite doivent gouverner l'action visant à prévenir et combattre la traite et à offrir protection, aide et réparation aux victimes »¹⁴.

37. La traite constitue une atteinte à la dignité et aux libertés fondamentales de l'être humain, et donc une violation grave des droits humains. Le GRETA attire l'attention sur l'obligation des Etats de respecter, de mettre en œuvre et de protéger les droits humains, y compris en veillant au respect de ces droits par les acteurs non gouvernementaux, conformément à leur devoir de diligence. Un Etat qui manque à ces obligations peut, par exemple, être tenu responsable de violations de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). La Cour européenne des droits de l'homme a confirmé ce principe dans l'arrêt *Rantsev c. Chypre et Russie*, où elle a estimé que la traite, telle que définie à l'article 3(a) du Protocole de Palerme et à l'article 4(a) de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, tombe sous le coup de l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁵ (qui interdit l'esclavage, la servitude et le travail forcé ou obligatoire). La Cour a conclu en outre que l'article 4 entraîne une obligation positive de protéger les victimes, ou les victimes potentielles, ainsi qu'une obligation procédurale d'enquêter sur la traite¹⁶.

38. La Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains impose aux Etats de mettre en place un cadre complet pour prévenir la traite, pour protéger les personnes victimes de la traite en tant que victimes d'une violation grave des droits humains et pour mener des enquêtes et des poursuites effectives à l'encontre des trafiquants. Le dispositif de protection doit comprendre des mesures permettant de s'assurer que toutes les victimes de la traite sont dûment identifiées. Cela implique également de prendre des mesures pour favoriser l'autonomie des personnes victimes de la traite en renforçant leur droit à une protection, une assistance et une réparation adéquates, y compris des mesures de rétablissement et de réadaptation, et d'inscrire ces mesures dans un cadre participatif et non discriminatoire. En outre, des mesures de prévention de la traite doivent être intégrées dans les politiques économiques et sociales, de l'emploi et migratoires.

39. Le GRETA souhaite souligner la nécessité pour les Etats de considérer la traite également comme une forme de violence à l'encontre des femmes et de garder à l'esprit la dimension liée au genre des différentes formes d'exploitation ainsi que la situation particulière des enfants victimes de la traite, conformément aux instruments juridiques internationaux pertinents¹⁷.

¹⁴ Addendum au rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (E/2002/68/Add.1), www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingfr.pdf

¹⁵ *Rantsev c. Chypre et Russie*, requête n°25965/04, arrêt du 7 janvier 2010, CEDH 2010, paragraphe 282.

¹⁶ Voir également : *Siliadin c. France*, requête no 73316/01, arrêt du 26 juillet 2005, CEDH 2005 VII ; *C.N. et V. c. France*, requête no 67724/09, arrêt du 11 octobre 2012, et *C.N. c. Royaume-Uni*, requête no 4239/08, arrêt du 13 novembre 2012.

¹⁷ Tels que la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus

40. Les autorités allemandes ont souligné que les droits fondamentaux qui présentent une importance particulière dans le contexte de la traite, tels que l'inviolabilité de la dignité humaine, le droit à la vie et à l'intégrité physique et le droit à la liberté personnelle, sont garantis par les articles 1 et 2 de la Loi fondamentale allemande (Grundgesetz, GG). Dans le cadre de la procédure pénale, des droits particuliers sont conférés aux victimes de certaines infractions graves, y compris la traite. Les victimes peuvent ainsi se joindre en tant que partie civile à une action publique et recevoir une assistance juridique gratuite. En outre, la loi sur le droit de séjour prévoit la possibilité de délivrer aux victimes de la traite un permis de séjour spécifique pour la durée de la procédure pénale¹⁸, ou un permis de séjour pour motifs humanitaires¹⁹.

41. L'approche de la lutte contre la traite fondée sur les droits humains implique une responsabilité de la part de l'Etat, qui est tenu d'adopter une politique et des plans d'action nationaux pour combattre la traite, de coordonner les efforts de tous les acteurs compétents, d'assurer la formation systématique de tous les professionnels concernés, de mener des recherches, de collecter des données et de fournir les fonds nécessaires pour mettre en œuvre ces différentes mesures. Les sections qui suivent examinent en détail l'efficacité des politiques et mesures appliquées par les autorités allemandes dans ces domaines.

b. Définition des termes « traite des êtres humains » et « victime de la traite » en droit allemand

i. *Définition de « traite des êtres humains »*

42. Selon l'article 4(a) de la Convention, la traite des êtres humains se compose de trois éléments : une action (« le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes ») ; l'utilisation d'un certain moyen (« la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre ») ; et le but de l'exploitation (« au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes »). Dans le cas d'enfants, il est sans importance que les moyens susmentionnés aient été employés ou non (article 4(c) de la Convention).

43. La définition de l'infraction de traite est contenue dans trois articles du Code pénal allemand (StGB) :

« Article 232 : Traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle

(1) Quiconque amène une personne, en exploitant une situation de contrainte ou de détresse consécutive au séjour de cette personne dans un pays étranger, à se prostituer ou à continuer à le faire, à se livrer à des actes sexuels faisant l'objet d'une exploitation sur ou devant l'auteur de la traite ou un tiers, ou à laisser l'auteur de la traite ou un tiers se livrer à de tels actes sur elle, est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois à dix ans. Est sanctionné de la même façon quiconque amène une personne âgée de moins de 21 ans à se prostituer ou à continuer à le faire, ou à se livrer à tout autre acte sexuel énoncé à la première phrase.

(2) La tentative est punissable.

(3) La peine est portée à un à dix ans d'emprisonnement si

sexuels, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et son Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, et la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

¹⁸ Article 25, paragraphe 4a, de la loi sur le droit de séjour.

¹⁹ Article 25, paragraphes 3, 4 et 5 de la loi sur le droit de séjour.

1. la victime est un enfant (article 176 (1)) ;
2. l'auteur inflige de graves violences physiques à la victime ou met sa vie en danger ; ou
3. l'auteur agit sur une base commerciale ou en tant que membre d'une bande qui s'est constituée dans le but de commettre de telles infractions de façon répétée.

- (4) Est également passible de la peine visée au paragraphe (3) toute personne qui
1. amène une personne, par la force, la menace de préjudices graves ou la tromperie, à se prostituer ou à se livrer aux autres actes sexuels énoncés au paragraphe (1), première phrase, ou à continuer à le faire, ou
 2. soumet une personne à son autorité, par la force, la menace de préjudices graves ou la tromperie, en vue de l'amener à se prostituer ou à se livrer aux autres actes sexuels énoncés au paragraphe (1), première phrase, ou à continuer à le faire.

(5) Pour les actes visés au paragraphe (1) de moindre gravité, la peine d'emprisonnement est comprise entre trois mois et cinq ans ; pour les actes visés aux paragraphes (3) et (4) de moindre gravité, la peine d'emprisonnement est comprise entre six mois et cinq ans.

Article 233 : Traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail

(1) Quiconque soumet une personne, en exploitant une situation de contrainte ou de détresse consécutive au séjour de cette personne dans un pays étranger, à l'esclavage, à la servitude ou à l'asservissement pour dettes, ou fait travailler cette personne à son service ou au service d'un tiers dans des conditions manifestement disproportionnées par rapport aux conditions de travail d'autres personnes exécutant les mêmes tâches ou des tâches similaires, est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois à dix ans. Est sanctionné de la même façon quiconque soumet une personne âgée de moins de 21 ans à l'esclavage, à la servitude ou à l'asservissement pour dettes, ou fait travailler cette personne dans les conditions énoncées à la première phrase.

(2) La tentative est punissable.

(3) L'article 232, paragraphes (3) à (5), s'applique mutatis mutandis.

Article 233a : Facilitation de la traite des êtres humains

(1) Quiconque facilite la traite des êtres humains telle que définie aux articles 232 et 233 par le fait de recruter, transporter, transférer, héberger ou accueillir une personne, est passible d'une peine d'emprisonnement de trois mois à cinq ans.

- (2) La peine est portée à six mois à dix ans d'emprisonnement si
1. la victime est un enfant (article 176 (1)) ;
 2. l'auteur inflige de graves violences physiques à la victime ou met sa vie en danger ; ou
 3. l'auteur agit sur une base commerciale ou en tant que membre d'une bande qui s'est constituée dans le but de commettre de telles infractions de façon répétée.

(3) La tentative est punissable »²⁰.

44. Le GRETA note que les actes mentionnés dans la définition de la Convention ne figurent pas dans la définition de la traite contenue dans les articles 232 et 233 du StGB. Ces actes sont énumérés dans l'article 233a, qui érige en infraction pénale tous les actes mentionnés dans la Convention lorsqu'ils sont commis en vue de faciliter l'une des infractions visées aux articles 232 et 233. L'article 233a est formulé de manière non limitative et incrimine les actes facilitant l'infraction de traite même lorsque, dans les faits, il n'y a finalement pas de tentative de traite (voir paragraphe 190).

²⁰ Traduction non officielle. Le texte officiel allemand et une traduction non officielle en anglais sont consultables à l'adresse : http://www.gesetze-im-internet.de/Teilliste_translations.html. Seule la version officielle allemande fait foi ; les traductions sont dépourvues d'effet juridique.

45. En ce qui concerne les moyens, l'infraction de base visée par l'article 232, paragraphe 1 et l'article 233, paragraphe 1, contient l'élément « en exploitant une situation de contrainte ou de détresse consécutive au séjour de cette personne dans un pays étranger ». Ceci correspond à l'« abus (...) d'une situation de vulnérabilité » contenu dans la Convention. D'autre part, les circonstances aggravantes prévues au paragraphe 4 de l'article 232 (qui s'applique mutatis mutandis à l'article 233) comprennent le moyen de « la menace de préjudices graves ou la tromperie ».

46. Les autres moyens contenus dans la Convention (« autres formes de contrainte », « enlèvement », « fraude », « abus d'autorité », « offre ou acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre ») ne sont pas expressément mentionnés dans la définition de la traite figurant dans le StGB. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités allemandes ont indiqué que le terme traduit par « tromperie » employé à l'article 232, paragraphe 4, alinéa 1 du StGB correspond aux moyens « fraude » et « tromperie » prévus par la Convention. En outre, l'article 232, paragraphe 4, alinéa 2 du StGB, auquel renvoient également l'article 233, paragraphe 3 et l'article 233a du StGB, comprend des situations dans lesquelles l'auteur de l'infraction « soumet une personne à son autorité, par la force, la menace de préjudices graves ou la tromperie ». Selon les autorités allemandes, cela comprend l'enlèvement. Les autorités allemandes ont avancé que « l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre » constitue pareillement un acte par lequel l'auteur de l'infraction soumet la victime à son autorité par la force. Le GRETA n'a reçu aucune information expliquant comment le moyen « abus d'autorité » est pris en compte dans la définition figurant actuellement dans le StGB. En vue d'assurer la pleine conformité avec la définition de la traite donnée dans la Convention, **le GRETA considère que les autorités allemandes devraient veiller à ce que tous les moyens figurant dans la Convention soient dûment pris en compte.**

47. Les articles 232 et 233 du StGB mentionnent différentes formes d'exploitation : la prostitution, d'autres actes sexuels, l'esclavage, la servitude, l'asservissement pour dettes, ou faire travailler une personne « dans des conditions manifestement disproportionnées par rapport aux conditions de travail d'autres personnes ». Toutefois, ces articles ne mentionnent pas « les pratiques analogues à l'esclavage » ni « le travail ou les services forcés », qui sont des formes d'exploitation aux termes de la Convention. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités allemandes ont indiqué que la servitude et l'asservissement pour dettes, qui figurent à l'article 233 du StGB, sont des pratiques analogues à l'esclavage. En outre, l'infraction consistant à faire travailler une personne « dans des conditions manifestement disproportionnées par rapport aux conditions de travail d'autres personnes exécutant les mêmes tâches ou des tâches similaires » est généralement établie lorsqu'un employé doit travailler pour un salaire inférieur aux deux tiers du salaire perçu par un employé effectuant des tâches comparables, et lorsqu'il travaille dans des conditions d'exploitation. Les conditions d'exploitation peuvent revêtir des formes diverses, telles que le prélèvement d'une commission exorbitante pour l'aide à l'immigration clandestine, un hébergement précaire, l'isolement de la personne par la soustraction de son passeport ou d'autres documents, ou encore la rétention du salaire. Les autorités allemandes ont fourni des exemples de jurisprudence concernant l'application de l'article 233 du StGB²¹. Enfin, l'élément « travail forcé » est couvert par l'article 233, paragraphe 3, en combinaison avec l'article 232, paragraphe 4, alinéa 1 du StGB, lorsque les conditions d'exploitation sont imposées par la force ou la menace de la force.

²¹ Tribunal régional de Trèves (2/11/2011), affaire n° 8045 Js 9059/10.5 KIs (exploitation de conducteurs tchèques et allemands) ; tribunal cantonal de Düsseldorf (26/1/2012), affaire n° 106 Ls-50 Js 208/07-58/07 (ressortissants polonais sourds contraints à la mendicité forcée) ; tribunal cantonal de Hambourg St. Georg (22/2/2010), affaire n° 940 Ls 6500 Js 38/09 (494/09), (exploitation par le travail dans un salon de coiffure et tentative d'exploitation sexuelle) ; tribunal régional d'Augsbourg (18/2/2008), affaire n° 9KLs 507 Js 12145 1/07 (exploitation de travailleurs saisonniers) ; tribunal cantonal de Cologne (24/10/2007), affaire n° 523 Ds 451/07 (servitude domestique) ; tribunal cantonal d'Ingolstadt (10/5/2005), affaire n° 1 Ds 12 Js 6059/05 (exploitation dans un restaurant). Les jugements sont publiés dans la base de données de jurisprudence du KOK : <http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/kok-informiert/rechtsprechungsdatenbank.html> (en allemand).

48. La traite aux fins de prélèvement d'organes n'est mentionnée nulle part dans la législation allemande. Selon les autorités, qui renvoient à la loi sur la transplantation (Transplantationsgesetz, TPG), les actes visés par la Convention en rapport avec la traite aux fins de prélèvement d'organes constituent en tout état de cause une infraction définie comme assistance à une infraction pénale (article 27 du StGB), le commerce et le prélèvement d'organes étant interdits en vertu de l'article 17 et punis conformément aux articles 18 et 19 de cette loi. L'article 17, paragraphe 1 de la loi sur la transplantation interdit le commerce d'organes et de tissus destinés à une utilisation médicale. Le paragraphe 2 du même article interdit de prélever, de transplanter et de recevoir des organes ou des tissus dont le commerce est interdit. Le GRETA reconnaît le caractère global de la législation allemande sur la transplantation d'organes, mais considère que les dispositions citées n'ont pas pour cible la traite aux fins de prélèvement d'organes telle qu'elle est visée par la Convention. Cette forme de traite est en soi une grave violation de la liberté personnelle et de la dignité humaine ; il ne s'agit pas d'un élément accessoire d'autres actes punissables en rapport avec la transplantation d'organes.

49. Le 28 janvier 2015, le gouvernement fédéral a adopté un projet de loi portant modification des articles 232, 233 et 233a du StGB et l'a soumis à la chambre haute du Parlement (Bundesrat). La modification ajoutera les éléments d'exploitation d'activités criminelles, de la mendicité forcée et du prélèvement d'organes aux formes d'exploitation mentionnées dans le texte actuel. Prenant acte des modifications législatives prévues, **le GRETA exhorte les autorités allemandes à faire en sorte que la définition de la traite figurant dans le Code pénal soit pleinement conforme à la Convention.**

50. Selon les autorités, l'éventuel consentement d'une victime de la traite serait considéré comme nul et sans effet par la loi allemande. Par principe, un consentement n'est valide que s'il relève d'une libre décision²². Les autorités allemandes n'ont pas pu présenter d'exemple de jurisprudence concernant spécifiquement la question du consentement en rapport avec les articles 232, 233 et 233a du StGB. Toutefois, il est généralement reconnu qu'un consentement obtenu par la force ou par la menace de préjudices n'éteint pas le caractère illégitime de l'acte en question. Compte tenu de la jurisprudence concernant des infractions pénales de même type, il y a lieu de penser qu'un consentement donné à des actes visés par les articles 232 et suivants du StGB et obtenu par les moyens mentionnés à l'article 4a de la Convention serait dénué de valeur juridique, car ne relevant pas d'une libre décision²³. Selon la jurisprudence, un consentement obtenu par tromperie serait pareillement nul et sans effet²⁴.

51. En ce qui concerne le caractère indifférent des moyens dans le cas de la traite d'enfants, en vertu de la deuxième phrase du paragraphe 1 des articles 232 et 233 du StGB, les moyens énoncés dans la première phrase des paragraphes pertinents (« en exploitant une situation de contrainte ou de détresse consécutive au séjour de cette personne dans un pays étranger ») ne sont pas requis pour établir la responsabilité de l'auteur d'une infraction de traite lorsque la victime est âgée de moins de 21 ans.

52. Pour une analyse plus approfondie de la définition de la traite et des infractions relatives à la traite sous l'angle du droit pénal matériel, voir les paragraphes 187 à 195.

ii. Définition de « victime de la traite »

53. Selon la Convention, le terme « victime de la traite » désigne toute personne physique qui est soumise à la traite des êtres humains telle que définie à l'article 4. La reconnaissance des victimes de la traite en tant que telles est essentielle, car de cette reconnaissance découle leur droit à la large gamme de mesures de protection et d'assistance prévues par la Convention.

²² Cour fédérale de justice, décision du 27/3/1953 - 1 StR 689/52 = BGHSt 4, 113 = NJW 1953, 1070.

²³ Notamment en ce qui concerne les violences dans le contexte d'abus sexuels ; Cour fédérale de justice, décision du 8/12/1982 - 3 StR 397/82. Voir aussi : Leipziger Kommentar-Rönnau, 12^e édition, notes préliminaires relatives au §32 StGB, paragr. 207 ; Schönke/Schröder-Lenckner/Sternberg-Lieben, 29^e édition, notes préliminaires relatives aux §§ 32 et suiv. StGB, paragr. 48.

²⁴ Cour fédérale de justice, décision du 21 février 1984 - 1 StR 829/83 = BGHSt 32, 267.

54. Selon les autorités allemandes, est « victime de la traite des êtres humains » toute personne physique faisant l'objet d'une infraction pénale de traite telle qu'elle est définie dans les articles 232, 233 et 233a du StGB.

55. En outre, l'article 25, paragraphe 4a, de la loi sur le droit de séjour prévoit la possibilité de délivrer un permis de séjour spécial aux victimes de la traite qui participent à la procédure pénale, et l'article 59, paragraphe 7, de la même loi prévoit d'accorder une période de rétablissement et de réflexion aux victimes présumées. Toutefois, le GRETA note que la définition du terme « victime » figurant dans la loi sur l'indemnisation des victimes exclut un nombre potentiellement élevé de victimes de la traite, car elle exige que la victime ait subi des violences physiques ; le fait d'avoir subi des actes de violence psychologique n'ouvre pas droit à une indemnisation (voir paragraphe 177).

56. La question de la définition du terme « victime de la traite » est examinée plus en détail dans les sections du présent rapport consacrées à l'identification des victimes et aux mesures d'assistance dont elles peuvent bénéficier ; elle fait aussi l'objet de plusieurs propositions du GRETA (voir paragraphes 124 et suivants, 137 et 150).

- c. Approche globale de la lutte contre la traite, coordination de tous les acteurs et de toutes les mesures et coopération internationale

- i. *Approche globale et coordination*

57. L'un des buts de la Convention est de concevoir un cadre complet de protection et d'assistance pour les victimes et les témoins. Pour être effective, toute action nationale destinée à combattre la traite doit être globale et multisectorielle, et s'appuyer sur les compétences multidisciplinaires requises. L'article 29(2) de la Convention exige que chaque Partie adopte les mesures nécessaires pour assurer la coordination de la politique et de l'action nationales contre la traite des êtres humains, y compris en mettant sur pied des instances spécifiques de coordination. En outre, la Convention mentionne la nécessité de coopérer et d'établir des partenariats stratégiques avec la société civile, au moyen de cadres de coopération susceptibles d'aider les Etats membres à satisfaire à leurs obligations découlant de la Convention (article 35).

58. Si la juridiction fédérale est compétente pour promulguer des lois dans le domaine de la lutte contre la traite et des mesures d'aide et de protection pour les victimes, la mise en œuvre de ces lois comme de la plupart des politiques en rapport avec la traite incombe aux Länder. En l'absence d'organisme national de coordination et de mécanisme national d'orientation, les mécanismes de coopération entre les acteurs concernés, les procédures d'identification des victimes et la prestation de l'aide aux victimes varient selon les Länder.

59. Comme indiqué au paragraphe 23, le ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse (BMFSFJ) remplit une fonction de coordination au sein du gouvernement fédéral pour les questions relatives à la traite. Il s'investit très activement dans l'élaboration et la promotion des politiques de lutte contre la traite. Il préside le Groupe de travail fédéral sur la traite des êtres humains et finance les activités du KOK (voir paragraphe 33). Le ministère de l'Intérieur est responsable de l'application de la loi sur le droit de séjour ; le ministère du Travail et des Affaires sociales s'occupe de la traite aux fins d'exploitation par le travail.

60. La structure de coordination entre le niveau fédéral et celui des Länder est le Groupe de travail fédéral sur la traite (voir paragraphe 20). Ce groupe de travail a élaboré un document d'orientation sur la coopération entre les centres d'assistance spécialisés et la police (1998, mis à jour en 2007), des lignes directrices sur l'application aux victimes de la traite de la loi sur l'indemnisation des victimes d'infractions pénales, à l'intention des organismes chargés de mettre en œuvre cette loi, et un document de travail sur l'harmonisation de la formation initiale et continue pour toutes les professions concernées par la lutte contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle.

61. Le GRETA salue les activités du Groupe de travail fédéral sur la traite et la participation étroite de la société civile à la coopération avec le gouvernement fédéral. Toutefois, le groupe de travail a concentré ses activités sur la traite aux fins d'exploitation sexuelle bien que son mandat ait été élargi en 2012 pour inclure la traite aux fins d'exploitation par le travail. Dans sa composition actuelle, le groupe de travail ne compte pas de représentants des ONG dans le domaine de la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail, ni des syndicats, ni de la Brigade financière de lutte contre le travail illégal, ni des réseaux de coopération des Länder. D'une manière générale, l'introduction de l'infraction de traite aux fins d'exploitation par le travail en 2005 n'a pas été suivie, de la part des autorités, de mesures visant à collecter des informations sur ce phénomène et à le combattre. Malgré une série d'initiatives engagées par différents acteurs depuis quelques années, la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail accuse encore du retard en Allemagne.

62. Le GRETA salue le fait que, grâce à l'existence du KOK, les ONG disposent d'une structure d'échange dans l'ensemble du pays, financée par le gouvernement fédéral. La coordination des ONG est un élément clé de la lutte contre la traite, en particulier dans un système fédéral. Le GRETA observe que de nouveaux acteurs de la société civile s'attaquent à d'autres problèmes que l'exploitation sexuelle, notamment la traite aux fins d'exploitation par le travail. Au niveau des Länder, quelques tables rondes sur la traite ont commencé à intégrer la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail dans leurs activités. Ce processus entraîne une réorientation des activités de certains acteurs de la société civile²⁵. Le GRETA voit dans cette évolution une occasion d'adopter une approche globale de la traite et d'intégrer davantage d'acteurs, notamment des ONG qui s'occupent d'enfants victimes de la traite, dans les structures de coordination existantes.

63. Au niveau des Länder, la coordination est assurée sur la base d'accords de coopération entre les acteurs concernés ainsi que d'une structure d'échange qui prend généralement la forme d'une table ronde. Les accords ont été établis en s'inspirant du document d'orientation mentionné plus haut élaboré par le Groupe de travail fédéral sur la traite. Le document d'orientation décrit le phénomène de la traite en Allemagne, les groupes visés, le rôle des organismes compétents et les procédures existantes. Sur la base de ce document, les Länder élaborent leurs propres accords de coopération en fonction de leurs besoins²⁶.

64. La plupart des accords de coopération sont conclus entre la police et les centres d'assistance, mais certains concernent un cercle d'acteurs plus large. En Hesse, par exemple, les bureaux d'enregistrement des étrangers, les centres de l'emploi et les services sociaux sont parties à l'accord. En Rhénanie-Palatinat, l'accord décrit la répartition des tâches entre le ministère responsable, les bureaux d'enregistrement des étrangers et les services sociaux concernés. Les accords portent encore majoritairement sur l'action contre la seule traite aux fins d'exploitation sexuelle, mais dans certains Länder, tels que Berlin et Hambourg, ils recouvrent également la traite aux fins l'exploitation par le travail.

65. Dans la plupart des Länder, les tables rondes réunissent les ministères compétents, la police et les ONG. Quelques Länder, tels que Berlin et Hambourg, ont adopté des structures réunissant un large cercle de participants, qui englobe les acteurs de la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail²⁷. Le GRETA prend note de la conclusion d'accords de coopération et de la mise en place de tables rondes dans les Länder ; il observe également que certains Länder ont d'ores et déjà instauré une coopération dans la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail.

²⁵ A Hambourg, par exemple, le centre d'assistance Koofra est chargé d'apporter une assistance aux victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail.

²⁶ Seuls Brême, le Mecklembourg-Poméranie occidentale et le Schleswig-Holstein n'ont pas conclu d'accord.

²⁷ A Berlin, par exemple, la Brigade financière de lutte contre le travail illégal, un centre « portes ouvertes » pour travailleurs migrants européens et plusieurs centres d'assistance pour migrants et travailleurs détachés, gérés par des syndicats, sont membres de la table ronde.

66. La traite des enfants ne fait pas partie des problématiques abordées par le Groupe de travail fédéral sur la traite ; celui-ci ne participe pas aux structures de coordination relatives aux enfants, telles que le groupe de suivi de la traite des enfants (voir paragraphe 19)²⁸. La lutte contre la traite des enfants se limite généralement au contexte des abus sexuels, laissant ainsi de côté les autres motifs d'exploitation de la traite. Selon les autorités allemandes, le groupe de suivi de la traite des enfants, qui se réunit au niveau fédéral, a constaté que les problèmes existant dans ce domaine ne sont pas pris en charge de façon adéquate par les autorités judiciaires ni par les services responsables de l'enfance et de la jeunesse. De même, au niveau des Länder, les tables rondes doivent accorder une plus grande attention aux besoins des enfants. Les discussions menées au sein de ce groupe de travail ont également fait apparaître la nécessité d'accroître la sensibilisation à ces questions et d'institutionnaliser la coopération afin d'assurer la circulation de l'information dans les professions concernées (services d'assistance, police, justice, tuteurs, services de jeunesse).

67. L'efficacité des activités anti-traite n'est pas soumise à une évaluation indépendante. Le GRETA note qu'une telle évaluation pourrait aider les autorités à organiser les futures politiques et mesures de lutte contre la traite. En outre, le fait que la mise en œuvre des mesures anti-traite soit assurée par les Länder entraîne inévitablement l'existence de différences dans les approches adoptées. Le GRETA note qu'il serait particulièrement utile de nommer un rapporteur national indépendant sur la traite, institution qui serait en mesure de recenser les insuffisances et les bonnes pratiques, de promouvoir la recherche et de collecter des données pertinentes.

68. Le GRETA considère que les autorités allemandes devraient renforcer et harmoniser les cadres institutionnels et les structures de coordination de la lutte contre la traite au niveau fédéral, entre le niveau fédéral et les Länder, entre les Länder et au sein de chaque Land. L'objectif devrait être de renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'ensemble des institutions publiques contribuant à prévenir et combattre la traite sous toutes ses formes, et de protéger les victimes de la traite sans discrimination, quel que soit leur lieu de résidence en Allemagne.

69. En outre, le GRETA considère que les autorités allemandes devraient renforcer la coordination entre les organismes publics et les ONG de lutte contre la traite en associant la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique anti-traite, y compris à l'évaluation des efforts entrepris, au niveau de la fédération et des Länder.

70. Le GRETA exhorte également les autorités allemandes à prendre des mesures pour inscrire l'action nationale de lutte contre la traite dans une approche globale. Elles devraient notamment :

- élaborer une stratégie ou un plan d'action national et global de lutte contre la traite, visant la traite pour toutes les formes d'exploitation ;
- accorder une attention particulière à la traite des enfants et prendre des mesures de coordination et de coopération permettant aux structures existantes de protection de l'enfance, notamment au niveau des Länder, de partager l'expérience des acteurs publics et non publics spécialisés dans la lutte contre la traite ;
- renforcer les mesures de lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail en y associant la société civile, les syndicats, la Brigade financière de lutte contre le travail illégal et le secteur privé, et en améliorant l'identification des victimes de cette forme de traite ainsi que l'assistance à ces personnes.

²⁸ Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités allemandes ont indiqué que les entités du ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse (BMFSFJ) en charge de la traite et de la traite des enfants participent aux travaux du Groupe de travail fédéral sur la traite des êtres humains (BLAG) et à ceux du groupe de suivi de la traite des enfants.

71. **D'autre part, le GRETA invite les autorités allemandes à envisager de nommer un rapporteur national indépendant ou d'établir un autre mécanisme indépendant chargé du suivi des activités de lutte contre la traite menées par les institutions de l'Etat (voir l'article 29, paragraphe 4, de la Convention et le paragraphe 298 du rapport explicatif).**

ii. Formation des professionnels concernés

72. Le BKA organise régulièrement des cours de formation sur la traite à l'intention des policiers spécialisés. En 2014, le BKA a dispensé trois cours de formation sur la traite aux fins d'exploitation sexuelle et un cours sur la traite aux fins d'exploitation par le travail ; 75 membres de la police ont participé à ces différentes formations. D'autre part, quelques Länder ont élaboré leur propre formation sur la traite (l'école de police de Berlin et l'institut de formation initiale et continue de la police du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie par exemple). Dans certains cas les membres de la police de petits Länder sont formés dans un Land plus grand (par exemple, des policiers de Brême sont formés en Basse-Saxe). La formation générale dispensée aux membres de la police criminelle dans le domaine du crime organisé et de la prise en charge des victimes recouvre également, d'ordinaire, certains aspects relatifs à la traite. On ne dispose pas de statistiques sur les mesures ciblées de formation continue qui sont dispensées au niveau local, mais le BKA et les polices des Länder ont signalé la tenue de 27 sessions de formation initiale et continue, auxquelles ont participé 2818 agents de la fonction publique en 2014. Le BKA organise également, sur une base annuelle, des conférences sur la traite aux fins d'exploitation sexuelle à l'attention des enquêteurs fédéraux et des Länder. En 2014, 91 fonctionnaires de police ont participé à ces conférences. En ce qui concerne la traite aux fins d'exploitation par le travail, des conférences d'enquêteurs sont organisées tous les 18 mois, auxquelles participent une trentaine de policiers du niveau fédéral et des Länder ainsi que des représentants des parquets, des syndicats et des centres d'assistance.

73. Dans la plupart des parquets, les affaires de traite sont prises en charge par des unités spécialisées dans le crime organisé. Un petit nombre de procureurs sont spécialisés dans les affaires de traite. Le parquet de Berlin dispose de sections chargées des affaires de traite aux fins d'exploitation par le travail et des affaires de traite aux fins d'exploitation sexuelle. L'un des procureurs spécialisés est aussi agent référent de la lutte contre la traite et diffuse auprès de ses collègues les connaissances dans le domaine juridique et pratique. Il semble que les procureurs et les juges n'aient guère d'autres possibilités d'acquérir des connaissances sur la traite, hormis à Berlin et dans le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie. La plupart des Länder renvoient à l'Ecole allemande de la magistrature, dont le financement est assuré conjointement par le gouvernement fédéral et les Länder. L'Ecole de la magistrature propose des cours de formation continue aux juges de toutes les branches du système judiciaire, ainsi qu'aux procureurs, en Allemagne. La Rhénanie du Nord-Westphalie organise tous les ans une session de formation d'une durée de trois jours intitulée « La traite internationale des êtres humains ». Depuis 2012, 29 juges et 52 procureurs venus de différents Länder ont participé à ces conférences. En Rhénanie-Palatinat, huit procureurs ont participé à des ateliers et d'autres sessions de formation organisés par le ministère de l'Intégration, de la Famille, des Enfants, des Jeunes et des Femmes en 2013 et en 2014 dans le cadre de l'Alliance contre la traite aux fins d'exploitation par le travail.

74. Au niveau fédéral, un sous-comité du Groupe de travail fédéral sur la traite des êtres humains a élaboré des standards pour la formation initiale et continue dans le domaine de la traite des femmes, à l'intention de toutes les professions concernées par les infractions de traite. Le document a été rédigé sous la direction du BKA avec la participation de représentants du KOK, d'administrations judiciaires des Länder (parquet de Dortmund) et de l'institut de formation initiale et continue de la police du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie²⁹.

²⁹

Document disponible à l'adresse : <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/bund-laender-arbeitsgruppe-frauenhandel.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> .

75. Dans le cadre de l'Alliance contre la traite aux fins d'exploitation par le travail (voir paragraphes 35 et 100), dont le financement est assuré conjointement par le ministère du Travail et des Affaires sociales et le Fonds social européen, les organisations membres ont organisé des séminaires de formation et des ateliers à l'intention du personnel de la Brigade financière de lutte contre le travail illégal, des bureaux d'enregistrement des étrangers, des agences pour l'emploi, des centres d'assistance, des services de police, des parquets, de l'inspection du travail, des syndicats, des services sociaux ainsi que pour des personnes participant à des cours de langues³⁰.

76. En ce qui concerne le personnel des centres d'assistance, le KOK a publié un manuel de formation qui contient des lignes directrices à l'intention des organisations membres. En général, le financement disponible pour la formation continue des assistants, ou pour l'acquisition de qualifications supplémentaires, est limité voire inexistant ; il existe toutefois des exceptions à cette règle, comme en Rhénanie du Nord-Westphalie où le ministère de la Santé, de l'Égalité, des Soins et des Personnes âgées finance sur une base annuelle des mesures de formation continue pour le réseau de centres d'assistance pour victimes de la traite.

77. Des formations à l'identification des victimes de la traite lors des procédures d'asile ont été dispensées aux agents chargés des dossiers dans le cadre d'un projet mené en 2011/2012 par l'Office fédéral des migrations et des réfugiés (BAMF), le HCR et l'OIM.

78. Le GRETA se félicite de la formation dispensée aux fonctionnaires de police et aux procureurs. Toutefois, compte tenu du nombre limité de cours de formation, un nombre important de policiers menant des enquêtes sur des affaires de traite, notamment ceux qui travaillent en dehors des grandes villes, n'ont pas suivi de formation pertinente. Le GRETA n'a reçu que des informations limitées sur la formation dispensée à d'autres agents publics pouvant être en contact avec des victimes de la traite (policiers ne participant pas aux enquêtes, fonctionnaires des bureaux d'enregistrement des étrangers, personnels des centres de rétention pour migrants en situation irrégulière, par exemple).

79. Le GRETA considère que les autorités allemandes devraient continuer à investir dans la formation régulière, aux questions relatives à la traite et ses différentes formes d'exploitation ainsi qu'aux droits des victimes de la traite, de toutes les professions pouvant être en contact avec des victimes de la traite, en particulier les policiers, les procureurs, les juges, les assistants sociaux, le personnel médical, les inspecteurs du travail, le personnel des centres d'assistance, les fonctionnaires des services de l'immigration et de l'asile et le personnel des centres de rétention pour migrants en situation irrégulière. Les programmes de formation devraient être conçus de manière à ce que ces professionnels puissent améliorer les connaissances et les compétences dont ils ont besoin pour identifier, assister et protéger les victimes de la traite, faciliter l'indemnisation des victimes et faire condamner les trafiquants.

³⁰ Voir <http://www.buendnis-gegen-menschenhandel.de/aktuelles/fortbildungsangebot-zum-thema-menschenhandel-und-arbeitsausbeutung> (en allemand).

iii. *Collecte de données et recherches*

80. L'approche fondée sur les droits humains des politiques anti-traite que défend la Convention nécessite un suivi et une évaluation adéquats. Un élément essentiel réside dans la disponibilité, à intervalles réguliers, d'informations statistiques complètes portant à la fois sur les tendances de la traite et sur les résultats obtenus par les principaux acteurs de la lutte contre la traite. La collecte de données provenant de différentes institutions publiques et d'ONG soulève un problème de protection des données, en particulier lorsque cela concerne des données à caractère personnel. Des normes internationales ont été définies pour la collecte, le stockage, le transfert, la compilation et la diffusion de données. Afin de garantir le plein respect de ces normes, les Parties doivent appliquer des mesures et des techniques de protection des données appropriées. Une exigence supplémentaire à l'égard des politiques de lutte contre la traite respectueuses des droits humains consiste en la conduite de recherches et d'analyses portant une attention particulière aux droits et aux intérêts des victimes

81. Le Rapport de situation sur la traite dans la fédération (*Bundeslagebild Menschenhandel*), publié par l'Office fédéral de police criminelle (BKA) sur une base annuelle depuis 1994, est une importante source d'informations statistiques³¹. Le rapport se fonde sur les résultats des enquêtes de police et comprend des données statistiques sur les suspects et les victimes (nombre, sexe, nationalité, structure d'âge, conditions du recrutement). Étant donné que les articles 232, 233 et 233a du StGB ne recouvrent que la traite aux fins d'exploitation sexuelle ou d'exploitation par le travail, les autres formes de traite, telles que la traite aux fins de prélèvement d'organes ou de mendicité forcée, n'apparaissent pas dans les statistiques de la police judiciaire (voir paragraphe 43).

82. Parallèlement aux rapports annuels du BKA³², des statistiques sur les procédures judiciaires et les poursuites pénales sont publiées par l'Office fédéral de la statistique. Celles-ci ne peuvent être comparées aux statistiques du BKA car les méthodes de calcul diffèrent sur plusieurs points tels que les dates de prise en compte des procédures judiciaires. Dans les deux cas, les données servant à établir les statistiques ont été collectées au niveau des Länder.

83. Le KOK prépare actuellement un projet de collecte et d'analyse centralisées de données provenant des centres d'assistance. Les organisations membres du KOK ont donné leur consentement à la poursuite du projet, mais il reste à trouver des moyens de financer la collecte et l'analyse des données. L'objectif est de collecter les données de façon standardisée en mettant l'accent sur le respect des normes de protection des données. Le KOK a également publié un guide pratique sur les défis de la protection des données dans les politiques anti-traite, dans le cadre du projet dataACT³³.

84. Le GRETA note que les activités régulières de collecte de données et de publication de rapports sur le phénomène de la traite se limitent actuellement aux aspects liés à la répression. Aucune donnée n'est collectée en ce qui concerne l'exercice des droits des victimes, par exemple le nombre de délais de réflexion accordés aux victimes ou le nombre d'indemnités versées par l'État ou par les trafiquants.

³¹ Document disponible à l'adresse : http://www.bka.de/nn_231620/DE/ThemenABisZ/Deliktsbereiche/Menschenhandel/Lagebilder/lagebilder_node.html?_nnn=true .

³² Le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie publie également un rapport de situation annuel sur la traite. Le rapport de 2013 peut être consulté à l'adresse : http://www.polizei.nrw.de/media/Dokumente/Behoerden/LKA/Lagebild_Menschenhandel_NRW_2013.pdf

³³ Document disponible à l'adresse : <http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/en/kok-informs/website-news/kok-news/artikel/veroeffentlichung-dataact-herausforderungen-des-datenschutzes-in-der-politik-gegen-menschenhandel.html> (en anglais).

85. Le GRETA exhorte les autorités allemandes à développer et gérer un système de collecte de données complet et cohérent sur la traite des êtres humains, en recueillant des données statistiques fiables auprès de tous les acteurs principaux et en permettant la ventilation de ces données (en fonction du sexe, de l'âge, du type d'exploitation, du pays d'origine et/ou de destination) afin de préparer, contrôler et évaluer les politiques anti-traite. 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, y compris lorsque des ONG travaillant avec des victimes de la traite sont invitées à fournir des informations pour alimenter la base de données nationale. La collecte de données devrait également couvrir les délais de rétablissement et de réflexion accordés aux victimes de la traite ainsi que les indemnités qui leur sont versées.

86. D'importantes activités de recherche sur les questions relatives à la traite sont menées par des institutions du secteur public, de la société civile et des universités. Ainsi, le KOK publie régulièrement des études, des analyses et des prises de position sur des questions relatives à la traite³⁴. Le BMAS a diligencé une étude complète sur les différents aspects de la traite aux fins d'exploitation par le travail³⁵. L'Alliance de Berlin contre la traite aux fins d'exploitation par le travail a également publié une vaste étude sur ce phénomène³⁶. Trois études ont été publiées dans le cadre de l'Alliance contre la traite aux fins d'exploitation par le travail (voir paragraphe 35), qui portent sur les formes de traite aux fins d'exploitation par le travail en Rhénanie du Nord-Westphalie, au Brandebourg et en Rhénanie-Palatinat³⁷. D'autre part, en Rhénanie-Palatinat et en Rhénanie du Nord-Westphalie, des études ont été réalisées sur la base des dossiers des parquets concernant les affaires de traite aux fins d'exploitation par le travail³⁸. L'Institut allemand pour les droits humains observe la situation en matière de traite et publie des études dans ce domaine³⁹.

iv. *Coopération internationale*

87. La Convention impose aux Parties de coopérer les unes avec les autres, « dans la mesure la plus large possible », afin de prévenir et de combattre la traite des êtres humains, de protéger et d'assister les victimes, et de mener des investigations concernant les infractions pénales connexes (article 32).

³⁴ Exemple : La traite en tant que violation des droits de l'homme, 2013. Document disponible à l'adresse : http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/uploads/media/Handreichung_Menschenhandel_als_Menschenrechtsverletzung.pdf (en allemand).

³⁵ Mise en place de structures d'aide efficaces pour victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, 2011. Document disponible à l'adresse : https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/studie-menschenhandel.pdf?__blob=publicationFile (en allemand).

³⁶ Document disponible à l'adresse : <http://www.gegen-menschenhandel.de/Downloads/BBGM%20Studie%20September%202010.pdf>

³⁷ Document disponible à l'adresse : <http://www.buendnis-gegen-menschenhandel.de/fachportal?categories=71> (en allemand).

³⁸ Le rapport sur la Rhénanie-Palatinat est disponible à l'adresse http://www.buendnis-gegen-menschenhandel.de/sites/default/files/faelle_von_menschenhandel_zur_arbeitsausbeutung_in_rlp_analyse_der_verfahrensakten.pdf (en allemand).

³⁹ Exemple : Follmar-Otto/Rabe, Human Trafficking in Germany - Strengthening Victim's Human Rights, 2009. Document disponible à l'adresse : http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/study_human_trafficking_in_germany.pdf (en anglais). ; Rabe/Tanis, Trafficking in Human Beings as Human Rights Violation, 2013 (en coopération avec le KOK et la fondation Souvenir, Responsabilité et Avenir (EVZ)), disponible à l'adresse : http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Handreichung_Menschenhandel_als_Menschenrechtsverletzung.pdf (en allemand).

88. L'assistance juridique internationale est régie par la loi sur la coopération internationale en matière pénale (Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen, IRG). En vertu des dispositions générales (article 59 IRG), une assistance juridique complète peut être fournie à d'autres États, y compris en l'absence d'accord multilatéral ou bilatéral. L'article 74 de l'IRG fixe les compétences pour l'octroi ou la demande d'assistance juridique et pour la fourniture d'informations sans requête préalable. Ces compétences relèvent en principe du ministère fédéral de la Justice et peuvent être déléguées à des organismes fédéraux. Le gouvernement fédéral peut également déléguer des pouvoirs aux gouvernements des Länder.

89. Les autorités compétentes d'Allemagne peuvent transmettre des informations aux autorités d'un autre pays, sans requête préalable, au titre de la coopération internationale en matière pénale. Cette possibilité est prévue à titre général par l'article 61a de l'IRG qui énonce que dans certaines conditions, les tribunaux et les parquets sont autorisés à transmettre des données personnelles en rapport avec des procédures pénales sans requête préalable.

90. L'article 92 de l'IRG régit la transmission d'informations, y compris de données personnelles, à la demande d'États membres de l'UE. Cet article prévoit que les autorités de police de la fédération et des Länder peuvent transmettre des données personnelles aux autorités chargées des enquêtes d'autres États de l'UE. L'article 92c établit que toutes les autorités publiques, y compris les forces de police, sont autorisées à transmettre des informations sans requête préalable aux autorités publiques d'autres États de l'UE et de l'espace Schengen.

91. En outre, les articles 14 et 14a de la loi établissant le fonctionnement du BKA comportent une clause spécifique sur la transmission d'informations aux autorités d'autres États. D'ordinaire, les requêtes émanant des Länder sont transmises à l'étranger par le BKA via le système Interpol, Europol ou les agents de liaison du BKA à l'étranger ; les réponses transitent par les mêmes canaux. Actuellement, le réseau compte 66 agents de liaison dans 53 villes et 50 pays⁴⁰. Ces agents appartiennent aux forces de l'ordre et ont pour mandat d'engager des enquêtes, d'assister les enquêteurs et d'observer la situation en matière de criminalité (organisée) dans le pays hôte. Ils portent assistance aux autres services répressifs allemands et représentent les intérêts de la police allemande.

92. Des accords bilatéraux sur le crime organisé, qui comprennent généralement des dispositions relatives à la lutte contre la traite, ont été signés avec certains États non membres de l'UE ; un accord de coopération pour combattre le crime organisé, le terrorisme et d'autres infractions pénales graves a ainsi été conclu avec l'Ukraine⁴¹. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités allemandes ont souligné la grande importance, dans la pratique, des accords bilatéraux conclus avec les États-Unis, le Canada et l'Inde⁴².

93. La police allemande a participé à plusieurs équipes communes d'enquête (ECE). Par exemple, une enquête menée conjointement en 2009 par le LKA de Brême et la police de la ville de Pleven, en Bulgarie, a entraîné le dépôt de six mandats d'arrêt. En 2010, le LKA de Stuttgart a mené une enquête commune avec une unité de la police roumaine ; de même, la direction de la police du Sud-Est de la Hesse a coopéré avec une unité bulgare en 2012.

⁴⁰ http://www.bka.de/EN/TheBKA/Tasks/InternationalFunction/LiaisonOfficers/liasonOfficers_node.html?_nnn=true.

⁴¹ Document disponible à l'adresse : <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/076/1707606.pdf>.

⁴² Traité du 14 octobre 2003 entre la République fédérale d'Allemagne et les États-Unis d'Amérique sur l'entraide judiciaire en matière pénale ; traité du 13 mai 2002 entre la République fédérale d'Allemagne et le Canada sur l'entraide judiciaire en matière pénale ; traité du 11 juillet 1977 entre la République fédérale d'Allemagne et le Canada sur l'extradition ; traité du 20 juin 1978 entre la République fédérale d'Allemagne et les États-Unis d'Amérique sur l'extradition ; traité du 27 juin 2001 entre la République fédérale d'Allemagne et l'Inde sur l'extradition.

94. L'Allemagne participe aux projets EMPACT⁴³ au niveau de l'UE. Le groupe sur la traite du programme EMPACT sert de plate-forme de coopération multilatérale et s'inscrit dans une approche de surveillance policière fondée sur le renseignement afin de s'attaquer au crime organisé, identifier les priorités et établir une démarche de travail en équipe au niveau international pour démanteler les groupes criminels. Dans ce cadre, le BKA a dirigé en 2012, sous la coordination d'Europol, une journée européenne d'action centrée sur les réseaux de traite nigériens qui agissent dans toute l'Europe. Au cours de l'opération, les services répressifs de neuf pays européens ont inspecté des locaux liés à la prostitution. Cette forme de coopération internationale a permis de recueillir des informations précieuses sur les réseaux et les méthodes de travail des trafiquants nigériens⁴⁴.

95. **Le GRETA salue les efforts entrepris par les autorités allemandes dans le domaine de la coopération internationale et invite celles-ci à continuer de développer cette coopération en vue de prévenir la traite, d'aider les victimes de la traite, d'enquêter sur les infractions de traite et de les poursuivre, y compris en étudiant d'autres possibilités de coopération avec des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, dans les pays d'origine et de transit.**

2. Mise en œuvre par l'Allemagne de mesures de prévention de la traite des êtres humains

96. En vertu de l'article 5 de la Convention, les Parties doivent prendre des mesures coordonnées afin de prévenir la traite des êtres humains, en associant à ces mesures, le cas échéant, des ONG, d'autres organisations compétentes et d'autres éléments de la société civile. La Convention établit que les Parties doivent également prendre des mesures pour décourager la demande, renforcer les contrôles aux frontières et assurer l'intégrité et la sécurité des documents de voyage ou d'identité (articles 6 à 9).

a. Actions de sensibilisation

97. En Allemagne, de nombreuses activités de sensibilisation sont menées par les centres d'assistance qui s'occupent des victimes de la traite. Les centres s'adressent principalement aux enfants et aux jeunes, par le biais des écoles. Des mesures de prévention sont menées, par exemple, par l'ONG SOLWODI à Aix-la-Chapelle. Dans le Bade-Wurtemberg, la traite n'est pas abordée en tant que thème spécifique ; c'est pourquoi les enseignants de religion ou d'éthique ont demandé aux centres d'assistance d'organiser des activités de prévention sur une base occasionnelle. En Basse-Saxe, les centres d'assistance mènent des actions de prévention par différents moyens : publication de vidéos et de films thématiques, organisation d'événements et de discussions dans les écoles et les clubs de jeunes, etc.

98. Le centre d'assistance IN VIA a lancé un projet intitulé « Lost in Cyber World » afin d'attirer l'attention sur les risques de mise en confiance d'enfants sur internet, en coopération avec des organisations étrangères anti-traite. Le projet a débuté en 2010 avec une aide financière de l'UE ; l'objectif est de sensibiliser les enfants âgés de 12 à 16 ans ainsi que les parents et les enseignants. D'autre part, un film de sensibilisation au danger lié aux « loverboys », qui forcent des jeunes filles à se prostituer, a été produit dans le cadre d'un projet mené conjointement par le centre d'assistance Kobra, les services de la jeunesse de Hanovre et un foyer pour jeunes filles⁴⁵.

⁴³ Plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles.

⁴⁴ Voir https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europolreview2012_0.pdf, page 35.

⁴⁵ Disponible à l'adresse : www.youtube.com/watch?v=aGBFKkufCcc.

99. Il existe également des activités de sensibilisation destinées aux victimes potentielles de l'exploitation par le travail. On peut citer comme exemple le projet « OPEN » mené par l'association VIJ, qui fait partie de l'organisation caritative Diakonie. « OPEN » est un programme d'assistance et de soutien pour jeunes femmes d'Europe orientale cherchant un emploi en Allemagne. Il a pour objectif de prévenir la traite et l'exploitation par le travail grâce à des activités de conseil dans le pays d'origine. Par le biais des organisations Diakonie (Brême) et VIJ (Stuttgart), l'Allemagne a également participé au programme de l'UE « An Informed Person is a Protected One » (une personne informée est une personne protégée) ; ce programme de prévention de la traite aux fins d'exploitation a été mené de 2011 à 2013. Les activités du projet s'adressaient plus particulièrement aux jeunes et aux étudiants.

100. Dans le cadre du projet « Alliance contre la traite aux fins d'exploitation par le travail », coordonnée par l'association de formation « Arbeit und Leben Berlin », une brochure intitulée « Agenda de travail » a été publiée, dans laquelle les travailleurs migrants peuvent enregistrer le temps travaillé et trouver des informations sur la législation du travail⁴⁶. L'Alliance a également soutenu trois projets dans les Länder de Brandebourg, de Rhénanie-Palatinat et de Rhénanie du Nord-Westphalie. Dans le Brandebourg, le projet est mené par l'organisation syndicale DGB Berlin/Brandebourg, qui offre un service bihebdomadaire de conseil à Francfort-sur-l'Oder et à Potsdam en coopération avec le projet « Faire Mobilität ». Cette initiative s'adresse principalement aux travailleurs migrants d'Europe centrale et orientale et aux étrangers en situation précaire au regard du droit de séjour. Le projet mené en Rhénanie-Palatinat est organisé par le ministère de l'Intégration, de la Famille, des Enfants, des Jeunes et des Femmes ; il comprend un module d'enseignement conçu en coopération avec « Arbeit und Leben Rheinland-Pfalz » et dispensé dans le cadre de cours de langues dans différents établissements d'éducation des adultes. Le projet mené en Rhénanie du Nord-Westphalie est organisé par les services de l'association Diakonie de Wuppertal et comprend la publication de brochures sur les services d'assistance proposés dans les lieux souvent fréquentés par des victimes potentielles de la traite aux fins d'exploitation par le travail.

101. L'Alliance de Berlin contre la traite aux fins d'exploitation par le travail (BBGM)⁴⁷ est un projet pilote du Land de Berlin, mené de 2009 à 2012. Les activités comprenaient l'organisation de conférences et de sessions de formation à l'intention des professionnels, la distribution de matériel d'information⁴⁸ et la publication d'études. En octobre 2011, l'alliance a produit un court-métrage sur la traite qui a été diffusé dans les cinémas et les transports publics de la ville. En outre, le projet « Faire Mobilität » mené en 2013 par le DGB en coopération avec des syndicats bulgares a publié un document d'information afin de mettre en garde les travailleurs bulgares et roumains qui cherchent un emploi en Allemagne contre les risques de traite et d'exploitation par le travail.

102. Certains projets de coopération au développement du ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ) comprennent des activités de prévention. Ces projets appliquent une double approche de sensibilisation du public et de découragement de la demande ; par exemple, des services sociaux sont mis en place en vue d'améliorer la situation socioéconomique des groupes désavantagés vulnérables à la traite. La GIZ⁴⁹ et la ZAV⁵⁰ mènent conjointement le programme « Triple win » dans lequel des futurs migrants suivent une formation de préparation et des cours d'allemand organisés par la GIZ dans leur pays d'origine avant d'être orientés vers un emploi en Allemagne par la ZAV.

⁴⁶ Brochure disponible en 13 langues à l'adresse : <http://www.buendnis-gegen-menschenhandel.de/en/information-material/work-time-calender>.

⁴⁷ Le BBGM était financé par le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales et le Fonds social européen pour l'Allemagne. Les partenaires du projet étaient la section de Berlin-Brandebourg de la Confédération allemande des syndicats (DGB), le département du Sénat de Berlin chargé des questions relatives au travail, à l'intégration et aux femmes, le Bureau international du Travail (BIT) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

⁴⁸ Le dépliant « Pour un travail décent » est disponible en 14 langues et contient des informations sur les droits des salariés et les services d'assistance à l'intention des travailleurs migrants.

⁴⁹ Société allemande de coopération internationale (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit).

⁵⁰ Service de placement international (Zentrale Auslands- und Fachvermittlung) de l'agence fédérale allemande pour l'emploi.

103. Le GRETA salue la diversité des activités de sensibilisation menées en Allemagne à l'égard de la traite aux fins d'exploitation sexuelle et de la traite aux fins d'exploitation par le travail, mais note qu'une grande partie de ces activités sont liées à des projets et revêtent donc un caractère largement ad hoc. Les autorités de la fédération et des Länder n'ont pas élaboré, en coopération avec la société civile, des cadres pour la conduite de programmes de sensibilisation du public suivant une approche systématique, générale et globale. En outre, le GRETA note que les activités visant la traite des enfants ou la traite aux fins d'autres formes d'exploitation (telles que la mendicité forcée, la criminalité forcée, le prélèvement d'organes) sont peu nombreuses, voire inexistantes.

104. Le GRETA considère que les autorités allemandes devraient continuer à sensibiliser le public à la traite et prévoir des campagnes d'information et d'éducation en suivant une approche globale, en y associant la société civile, en s'appuyant sur l'évaluation des mesures déjà menées et en se concentrant sur les besoins identifiés. En outre, le GRETA exhorte les autorités allemandes à concevoir des mesures de sensibilisation à la traite des enfants et aux autres formes de traite (telles que la traite aux fins de mendicité forcée, de criminalité forcée ou de prélèvement d'organes).

b. Mesures destinées à décourager la demande

105. Les dispositions de la Convention consacrées aux mesures destinées à décourager la demande de services fournis par des victimes de la traite, en particulier des femmes et des enfants, doivent être considérées comme imposant aux Parties l'obligation positive d'adopter ou de renforcer de telles mesures, quelle que soit la forme d'exploitation aux fins de laquelle la traite est pratiquée (voir paragraphe 108 du rapport explicatif de la Convention). Comme indiqué dans les Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations des Nations Unies, les stratégies de prévention de la traite doivent s'attaquer à la demande, qui est à l'origine du problème⁵¹.

106. Le marché de l'emploi allemand a connu une réforme majeure avec l'adoption de la loi établissant un salaire minimum général de 8,50 euros/heure au 1^{er} janvier 2015⁵². Cette loi vise à garantir des conditions d'emploi appropriées, notamment dans certaines activités de services insuffisamment réglementées et où la fixation d'un salaire minimum se heurte à des difficultés, tels que le bâtiment, la transformation de la viande et le nettoyage industriel. L'instauration d'un salaire minimum peut également être considérée comme une mesure qui, en décourageant les employeurs de payer des salaires inférieurs au minimum, contribuera à réduire la demande de main-d'œuvre bon marché.

107. Selon les autorités allemandes, les mesures visant à sensibiliser le public à la traite, mentionnées aux paragraphes 97-102, servent également à décourager la demande. En outre, d'importants efforts ont été consacrés à une campagne internationale de prévention de l'exploitation sexuelle des enfants dans le cadre du tourisme sexuel. Soutenue par des ministères, des services répressifs, des associations de tourisme et des ONG, la campagne a été lancée le 27 septembre 2010 par les gouvernements de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Suisse. Elle vise à sensibiliser les touristes et à les informer de la possibilité de signaler des infractions présumées à la police fédérale par le biais d'adresses de courriel spéciales⁵³. En janvier 2013, la France et le Luxembourg se sont joints à la campagne.

⁵¹ Principe 4 de l'addendum au rapport présenté au Conseil économique et social par le Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (E/2002/68/Add.1) : <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingen.pdf>

⁵² Disponible (en allemand) à l'adresse http://www.bgbl.de/banzxaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl114s1348.pdf#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl114s1348.pdf%27%5D_1414512210116.

⁵³ En Allemagne : stopp-missbrauch@bka.de

108. La campagne « Client responsable » (« Verantwortlicher Freier ») lancée en 2006 par le centre d'assistance Ban Ying est un autre exemple. Le centre a créé un site web⁵⁴ qui offre des informations aux clients de travailleurs du sexe pour les encourager à détecter et à signaler des cas de prostitution involontaire ou forcée.

109. Le GRETA considère que les autorités allemandes devraient poursuivre leurs efforts visant à décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite, pour toutes les formes d'exploitation, en partenariat avec le secteur privé et la société civile, y compris les syndicats et les employeurs.

- c. Initiatives sociales, économiques et autres à l'intention des groupes vulnérables à la traite

110. En ce qui concerne les personnes vulnérables vivant en Allemagne, le gouvernement fédéral n'a pas préparé ni mis en œuvre de mesures sociales ou économiques destinées spécifiquement aux groupes exposés au risque de traite. Toutefois, de nombreuses mesures générales de prévention de la violence domestique et sexuelle, ainsi que des programmes destinés spécifiquement aux jeunes filles, contribuent à renforcer l'autonomie générale des personnes concernées et participent ainsi à la prévention de la traite des êtres humains.

111. Plusieurs Länder font mention de mesures de renforcement de l'autonomie venant compléter les activités de sensibilisation. À Berlin, il a été constaté que deux groupes sont particulièrement vulnérables à la traite : les migrants économiques qui ont fui des situations d'urgence et les jeunes Allemands issus d'un cadre familial difficile. Différents services ont été mis en place pour chacun de ces groupes. S'agissant de l'exploitation sexuelle, il est fait mention d'ateliers d'autonomisation organisés dans le cadre du projet « Lost in Cyber World » et par le centre d'assistance Hydra à l'intention des personnes prostituées. Du matériel d'information élaboré dans le cadre du projet a été intégré dans l'enseignement scolaire en Lituanie et en Bulgarie, et du matériel pédagogique a été distribué dans le monde entier⁵⁵. Dans le Brandebourg et en Rhénanie-Palatinat, la promotion de l'autonomie parmi les groupes vulnérables à la traite est assurée au moyen d'un module d'enseignement élaboré dans le cadre du projet « Alliance contre la traite aux fins d'exploitation par le travail », d'une formation comprise dans les cours d'intégration et de langue, et de matériel d'information diffusé dans de nombreuses langues.

112. En matière de coopération au développement, sur la base de l'expérience recueillie dans les pays avec lesquels le BMZ entretient une coopération, les activités menées suivent une approche spécifique, inclusive et axée sur le long terme afin d'assurer leur efficacité. Le projet « Social Protection and Prevention of Human Trafficking » (SPPHT) vise à promouvoir l'autonomie économique et l'inclusion sociale des victimes de la traite et des personnes vulnérables à la traite dans les régions occidentales des Balkans. Il comprend quatre domaines d'intervention : les structures et politiques sociales nationales, les services sociaux décentralisés, les aides directes à l'inclusion sociale et les mécanismes régionaux de coopération et de coordination. Le projet s'appuie sur une méthodologie coopérative ; une étude d'impact est effectuée dans chaque domaine d'intervention.

⁵⁴ Site web : www.verantwortlicherfreier.de.

⁵⁵ Par l'intermédiaire du réseau COATNET ; ces documents sont maintenant utilisés dans des centres de jeunesse dans différents pays du monde.

113. Entre 2011 et 2014, le BMZ a soutenu cinq projets menés par des agences privées, pour un montant total de 958 597 euros, aux Philippines, au Cameroun, au Kenya et en Inde. Le ministère finance également un programme au Burkina Faso qui vise, entre autres, à combattre la traite des enfants. Ce programme comprend des activités d'éducation et de sensibilisation ainsi qu'un fonds spécial d'aide aux jeunes et aux familles démunies. En outre, dans le cadre du projet PRODEM, le BMZ encourage le dialogue entre les administrations et le public en Équateur, et offre des services d'assistance aux victimes de la traite. Les programmes bilatéraux de lutte contre la traite sont élaborés sans qu'une coordination soit assurée avec le ministère fédéral de l'Intérieur, en particulier l'Office fédéral de police criminelle.

114. A l'initiative du BMZ, des acteurs de l'industrie de l'habillement et du textile, des syndicats et des organisations de la société civile ont créé une « Alliance pour des textiles durables », entrée en vigueur le 16 octobre 2014⁵⁶. L'alliance a pour but de contribuer à l'amélioration des conditions sociales, économiques et écologiques du secteur textile, s'agissant en particulier des conditions de travail dans les pays producteurs. Plus de 60 organisations, représentant tous les acteurs de la chaîne, ont pris l'engagement de suivre un plan d'action qui prévoit notamment de promouvoir des salaires équitables garantissant des conditions de vie décentes aux travailleurs du secteur textile. Le gouvernement fédéral soutiendra les efforts entrepris par l'alliance par le biais de projets de coopération concrets dans les principaux pays producteurs tels que le Bangladesh, le Pakistan, le Cambodge, la Chine et le Vietnam.

115. Les centres d'assistance qui s'occupent de personnes travaillant dans la prostitution et de travailleurs migrants contribuent également à renforcer l'autonomie des groupes vulnérables ou désavantagés, par exemple en offrant des conseils et des informations.

116. Le GRETA salue les mesures en faveur des groupes vulnérables à la traite soutenues par les autorités allemandes dans les pays d'origine. Cependant, le GRETA considère que les autorités allemandes devraient renforcer la prévention de la traite grâce à des mesures en faveur de l'autonomie sociale et économique des groupes vulnérables à la traite qui se trouvent en Allemagne.

- d. Mesures aux frontières destinées à prévenir la traite et mesures en faveur des voies légales de migration

117. La Convention prévoit que les Parties renforcent dans la mesure du possible les contrôles aux frontières nécessaires pour prévenir et détecter la traite des êtres humains. Étant donné que tous les pays voisins de l'Allemagne appartiennent à l'espace Schengen, les seules frontières extérieures de l'Allemagne sont les ports maritimes et les aéroports. La police fédérale est responsable de la surveillance des frontières fédérales et du trafic transfrontalier. Lorsque des soupçons d'infraction de traite apparaissent à l'occasion de contrôles aux frontières, les policiers de la police fédérale sont tenus de prendre immédiatement toutes les mesures nécessaires pour prévenir la destruction de preuves. Le dossier est ensuite transmis à l'autorité d'enquête compétente, en général la police du Land. Le GRETA a été informé que, lors des contrôles aux frontières, il n'est pas collecté de données concernant l'identification de victimes de la traite.

118. La police fédérale dispose d'agents de liaison dans plusieurs ambassades allemandes afin d'aider le personnel diplomatique et consulaire à délivrer des visas, et en particulier à détecter les documents falsifiés. En outre, les agents de liaison assistent des compagnies aériennes étrangères (par exemple au Nigéria) dans plusieurs domaines. Ils transmettent également des informations à la police des frontières allemande, par exemple lorsqu'il apparaît qu'une personne pourrait être victime de la traite. Les membres de la police fédérale participent également aux opérations conjointes menées aux frontières dans le cadre de Frontex.

⁵⁶

Le document fondateur de l'alliance est consultable à l'adresse :

http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Presse/Textilbuendnis/2014-10-16-Praesentation_Gruendungsakt.pdf

119. Plusieurs mesures de formation et de sensibilisation ont été mises en place à l'intention des membres de la police fédérale. Le programme de la formation initiale dispensée à tous les profils comprend la prise en charge professionnelle de victimes et de témoins d'infractions, sans restriction concernant les types d'infraction.

120. Selon le Ministère fédéral des Affaires étrangères (Auswärtiges Amt, AA), environ 250 personnes recrutées à l'étranger travaillent en Allemagne en tant qu'employés de maison au service de diplomates. Afin de prévenir et de détecter l'exploitation de ces personnes, les autorités allemandes ont mis en place une procédure comprenant les éléments ci-après. L'ambassade allemande dans le pays d'origine mène un entretien approfondi avec le futur employé de maison, en s'inspirant d'un document d'orientation pour les entretiens. Le visa n'est accordé que sur présentation d'un contrat de travail écrit répondant aux conditions en vigueur en Allemagne pour les services domestiques (concernant par exemple les horaires de travail et le salaire) et d'une note verbale dans laquelle l'ambassade de l'employeur s'engage à respecter l'ensemble des droits sociaux et du travail de l'employé de maison. En outre, un contrat-type pour employés de maison a été mis à la disposition du public. L'employé de maison doit signer une déclaration confirmant qu'il a été mis en connaissance de tous les droits minimaux le concernant, et reçoit une brochure d'information élaborée par l'ONG Ban Ying⁵⁷.

121. Après son arrivée en Allemagne, l'employé de maison doit se présenter au ministère des Affaires étrangères pour recevoir son document d'identité⁵⁸. Cette obligation offre une occasion supplémentaire de mener un entretien individuel avec cette personne. Le document d'identité doit être renouvelé annuellement dans les mêmes conditions. Une fois par an, le ministère des Affaires étrangères organise une session d'information à l'intention des employés de maison des ménages diplomatiques à Berlin. Tout en saluant ces mesures, **le GRETA invite les autorités allemandes à intensifier leurs efforts visant à prévenir la traite parmi les employés de maison des ménages diplomatiques et à encourager la participation aux sessions annuelles d'information destinées à ce groupe cible.**

- e. Mesures visant à garantir la qualité, la sécurité et l'intégrité des documents de voyage et d'identité

122. Selon les autorités allemandes, la plupart des documents d'identité délivrés aujourd'hui contiennent des données biographiques et biométriques enregistrées sur une puce électronique, conformément aux normes les plus récentes de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) sur la sécurité des documents. C'est notamment le cas des passeports délivrés aux citoyens allemands conformément au règlement (CE) n°2252/2004, des documents de voyage remis aux ressortissants étrangers, aux réfugiés et aux apatrides, des titres de séjour électroniques remis aux ressortissants de pays tiers, et des cartes d'identité. Pour ce qui est des documents non équipés d'une puce, il est prévu d'y apposer un tampon numérique imprimé pour permettre la vérification électronique.

123. Les demandes de documents d'identité sont examinées avec soin. Lorsqu'elles émanent de citoyens allemands, l'examen est assuré par les services du registre d'état civil et des registres des naissances, des mariages et des décès. Lorsqu'elles émanent de ressortissants étrangers, ceux-ci doivent fournir des preuves suffisantes pour obtenir les documents demandés. Les registres nationaux et de l'Union européenne sont également consultés s'il y a lieu. L'Allemagne prend une part active aux travaux des organes de l'UE et de l'OACI en charge de la sécurité des documents ; elle participe notamment au Répertoire de clés publiques de l'OACI afin de faciliter la vérification de l'authenticité des passeports allemands par d'autres pays.

⁵⁷ La brochure est disponible en allemand, anglais, tagalog et indonésien à l'adresse suivante : <http://www.ban-ying.de/sites/default/files/Brosch%C3%BCre%20Hausangestellte%202012.pdf>; elle contient également les lignes directrices et les formulaires standard du ministère fédéral des Affaires étrangères.

⁵⁸ La loi sur le droit de séjour ne s'applique pas aux personnes employées à titre privé par des diplomates. Le titre de séjour délivré à cette catégorie de personnes n'est pas un permis de séjour mais une carte protocolaire (Protokollausweis).

3. Mise en œuvre par l'Allemagne de mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite des êtres humains

a. Identification des victimes de la traite des êtres humains

124. L'article 10 de la Convention impose aux Parties d'adopter des mesures pour identifier les victimes. À cet effet, les Parties doivent s'assurer que leurs autorités compétentes disposent d'un personnel formé et qualifié dans les domaines de la prévention et de la lutte contre la traite, de l'identification des victimes, notamment des enfants, et du soutien aux victimes. L'identification d'une victime de la traite est un processus qui prend un certain temps. C'est pourquoi la Convention accorde des droits aux victimes potentielles en précisant que, si les autorités compétentes d'un État estiment qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne a été victime de la traite des êtres humains, cette personne ne doit pas être éloignée du territoire de cet État avant la fin du processus d'identification et doit recevoir l'assistance requise par la Convention.

125. L'Allemagne ne dispose pas, au niveau national, de lignes directrices ni d'indicateurs⁵⁹ pour l'identification des victimes de la traite ; il n'existe pas davantage de mécanisme national d'orientation. La détection et l'identification des victimes relèvent de la responsabilité des autorités agissant au niveau des Länder ou au niveau local, souvent avec la participation de centres d'assistance. Lorsque, à la suite d'une évaluation, un service de police ou un parquet parvient à la conclusion qu'une personne est victime de la traite⁶⁰, cette personne peut bénéficier des mesures prévues par les instruments juridiques (concernant, par exemple, le droit de séjour et les prestations sociales).

126. Les situations pouvant donner lieu à l'ouverture d'une procédure d'identification sont nombreuses : prise de contact, par la victime ou une autre personne, auprès d'un centre d'assistance ou d'une organisation de protection des victimes ; contrôles effectués par la police (par exemple, dans des quartiers de prostitution) ; résultats d'enquêtes ; informations obtenues sur le terrain par les centres d'assistance ; déclarations de la victime auprès de la police ou de la Brigade financière de lutte contre le travail illégal (FKS) ; personnel des hôpitaux et médecins ; centres d'hébergement pour femmes ; décision prise dans le cadre d'une procédure d'asile ou d'un placement en rétention en vue du rapatriement.

127. Au niveau de chaque Land, la coopération entre la police, les centres d'assistance et d'autres acteurs se fonde sur le document d'orientation établi par le Groupe de travail fédéral sur la traite (voir paragraphe 63). Ce document prévoit que, lorsqu'une autorité menant des investigations a des raisons de penser qu'une personne est victime de la traite, cette personne doit être informée de la possibilité de recevoir de l'aide de la part d'un service d'assistance indépendant. L'autorité établit immédiatement le contact avec le centre d'assistance et l'unité de police spécialisée en charge des mesures de protection. Le centre d'assistance doit avoir la possibilité d'accompagner la victime potentielle, si elle le souhaite, lorsqu'elle est entendue par la police, le procureur et le tribunal. Ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 64, les accords de coopération existants ne concernent, pour la plupart, que les affaires de traite aux fins d'exploitation sexuelle.

⁵⁹ Dans certains Länder, notamment à Berlin, une liste d'indicateurs pour l'identification des victimes potentielles est annexée à l'accord de coopération du Land.

⁶⁰ Les accords de coopération des Länder fixent les critères de recevabilité en fonction desquels les victimes peuvent bénéficier des programmes de protection, et confèrent à la police la compétence décisionnelle concernant la recevabilité des victimes. Parmi ces critères figurent la situation de la personne concernée, son attitude, son témoignage et l'existence d'une menace.

128. Lorsqu'une victime prend contact avec un centre d'assistance, celui-ci l'informe de ses droits et des services d'aide disponibles. Si la victime accepte de coopérer avec les services répressifs, le centre d'assistance prend contact avec l'unité de police concernée. Les centres d'assistance peuvent entrer en contact avec des victimes de la traite dans le cadre de leur travail de terrain. Par exemple, les travailleurs sociaux des centres d'assistance FIM à Francfort et Mitternachtsmission à Dortmund se rendent régulièrement dans des maisons closes pour distribuer du matériel d'information.

129. La récente création d'un service national d'assistance téléphonique pour femmes victimes de violences pourrait contribuer à améliorer l'identification des victimes de la traite. Ce service peut être appelé gratuitement 24 heures sur 24 ; il offre des conseils aux femmes ayant subi toute forme de violence, y compris la traite aux fins d'exploitation sexuelle ou d'exploitation par le travail. Des interprètes sont disponibles en permanence (15 langues sont couvertes actuellement). Selon le premier rapport annuel du service téléphonique, une assistance initiale substantielle a été fournie dans 65 cas en rapport avec la traite⁶¹.

130. En ce qui concerne la traite aux fins d'exploitation sexuelle, les acteurs concernés ont établi des structures et des pratiques visant à détecter et identifier les victimes. Toutefois, la sensibilité au phénomène de la traite est généralement bien plus faible en zone rurale. Les structures de coordination bien établies, telles que celles de Berlin et de Hambourg, font état d'améliorations dans l'identification des victimes et le nombre d'affaires portées en justice. Le GRETA a reçu des informations concernant des problèmes pratiques qui se posent dans certains cas. Par exemple, l'absence d'interprètes compétents lors des descentes de police complique la communication avec les victimes potentielles et la rend parfois impossible.

131. Le GRETA constate l'existence de lacunes considérables dans la pratique actuelle d'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail. Cet aspect n'a pas encore été intégré dans les accords de coopération au niveau national et régional. L'Allemagne ne dispose d'aucun organisme doté d'un mandat complet d'inspection du travail, cette compétence étant divisée entre plusieurs organismes différents. La Brigade financière de lutte contre le travail illégal (FKS) est la seule structure de niveau fédéral effectuant des contrôles dans les lieux de travail, mais elle n'est pas compétente pour enquêter dans les affaires de traite. Le GRETA a appris que la plupart des cas de traite aux fins d'exploitation par le travail sont détectés lors de contrôles de routine effectués par le FKS.

132. L'inspection du travail (Gewerbeaufsicht) est organisée de façon différente d'un Land à l'autre. Soit les services d'inspection du travail font partie de l'administration générale du Land, soit ils forment une institution indépendante. En Allemagne, l'inspection du travail est généralement chargée de faire respecter les lois relatives à la santé et la sécurité sur le lieu de travail, dans le secteur public et dans le secteur privé. En outre, ils veillent au respect de la législation concernant la durée du travail, la protection des femmes enceintes, le travail des enfants, la protection des jeunes travailleurs et les travaux domestiques. Les inspecteurs du travail effectuent des visites de routine, des visites dans le cadre d'investigations faisant suite à des accidents ou des maladies du travail, et des visites faisant suite à des plaintes. Les visites peuvent également viser certains aspects relatifs à la santé ou à la sécurité, ou des secteurs à haut risque, par exemple la sécurité dans les chantiers ou la protection des jeunes travailleurs. Le mandat des inspecteurs du travail couvre également les aspects de la sécurité et de la santé au travail dans le secteur agricole et dans les postes de travail à domicile. Les employés de maison ne sont pas concernés par la loi sur la santé et la sécurité au travail. D'autres lois toutefois, telles que la loi sur la protection de la maternité, la loi relative au temps de travail et la loi sur la protection des jeunes au travail, s'appliquent également aux employés de maison. Dans certaines conditions, notamment afin de parer à un danger imminent ou à une menace à la sécurité ou à l'ordre public, le principe fondamental d'inviolabilité du domicile peut être restreint pour permettre aux inspecteurs du travail de pénétrer dans des locaux afin de les inspecter même si le propriétaire s'y oppose.

⁶¹ Rapport disponible à l'adresse : https://www.hilfetelefon.de/fileadmin/hilfetelefon_de/Downloads/pdf/Pressemeldungen/Hilfetelefon_Jahresbericht_150dpi_US_B2.pdf (en allemand).

133. Le GRETA a été informé que les principales autorités concernées telles que l'inspection du travail, la police, les procureurs, les juges et les services d'enregistrement des étrangers sont très insuffisamment sensibilisées au problème de la traite aux fins d'exploitation par le travail. Les syndicats ont une bonne connaissance de la situation dans les secteurs de l'économie confrontés à ce problème, mais ils n'ont que rarement été associés aux structures de coordination.

134. A ce jour, l'identification des enfants victimes de la traite n'a fait l'objet d'aucune mesure spécifique ou initiative au niveau national. En outre, le GRETA a été informé que les acteurs concernés se préoccupent rarement de la traite visant d'autres formes d'exploitation que l'exploitation sexuelle ou par le travail (par exemple, la mendicité ou la criminalité forcées).

135. Au cours des procédures d'asile, les fonctionnaires chargés d'examiner les dossiers ont pour tâche de déceler d'éventuels indicateurs de traite. Afin d'améliorer l'identification des victimes, l'Office fédéral des migrations et des réfugiés (BAMF) a mené un projet intitulé « Identification et protection des victimes de la traite des êtres humains dans le système d'asile », en coopération avec l'OIM et le HCR. Dans la phase initiale du projet, l'identification de victimes nigérianes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle a été évaluée sur la base d'un échantillon anonymisé de 214 décisions prises dans le cadre de procédures d'asile. L'évaluation a fait apparaître que les agents chargés des dossiers avaient une connaissance insuffisante des indicateurs de traite. Plusieurs chargés de dossiers ont reçu une formation sur les indicateurs de traite et ont été déployés dans toutes les agences locales du BAMF, où ils ont transmis leurs connaissances à leurs collègues. Selon les informations communiquées par le BAMF, entre le 1^{er} janvier 2012 et le 16 décembre 2014, 80 personnes ont été identifiées comme victimes de la traite dans le contexte de la procédure d'asile (7 en 2012, 33 en 2013 et 40 en 2014).

136. Dans les centres d'accueil et les centres de rétention pour migrants en situation irrégulière, l'identification des victimes de la traite se heurte à des difficultés particulières. En raison du manque de personnel, il n'est pas toujours possible de fournir une assistance adéquate ; parfois, les connaissances en langues étrangères sont insuffisantes et l'on manque d'interprètes. C'est pourquoi les premiers travailleurs sociaux avec lesquels les victimes entrent en contact sont souvent les agents des centres d'assistance et non ceux des services sociaux. Toutefois, la tâche des travailleurs sociaux est particulièrement difficile dans les centres d'accueil en raison de la brièveté du séjour des victimes potentielles et de leur transfert dans des centres d'hébergement pour demandeurs d'asile.

137. **Le GRETA exhorte les autorités allemandes à :**

- **renforcer le caractère interinstitutionnel de l'identification des victimes de la traite en confiant un rôle officiel, dans la procédure d'identification, à des acteurs de terrain tels que les ONG, la Brigade financière de lutte contre le travail illégal (FKS), les inspecteurs du travail et d'autres instances qui peuvent être en contact avec des victimes de la traite ;**
- **fournir à tous les acteurs de terrain des indicateurs opérationnels harmonisés, des orientations et des outils pour l'identification des victimes de la traite soumises à différentes formes d'exploitation ;**
- **veiller à ce que la police, le FKS, les inspecteurs du travail et les autres acteurs compétents adoptent une approche plus volontariste et renforcent leur action de terrain pour identifier les victimes potentielles de la traite, y compris en ce qui concerne les formes d'exploitation autres que sexuelles (exploitation par le travail, mendicité forcée, criminalité forcée) ;**
- **établir une procédure d'identification et d'orientation des enfants victimes de la traite qui tienne compte de la situation et des besoins particuliers des enfants, en y associant des spécialistes de l'enfance, des services de protection de l'enfance et des services spécialisés de la police et du parquet.**

138. En outre, le GRETA considère que les autorités allemandes devraient améliorer l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile et les migrants irréguliers dans les centres de rétention, y compris grâce à la formation du personnel des centres d'asile et de rétention.

b. Assistance aux victimes

139. La Convention impose aux Parties de prendre des mesures pour assister les victimes dans leur rétablissement physique, psychologique et social, en tenant compte de leurs besoins en matière de sécurité et de protection, et en coopération avec les ONG et d'autres organisations engagées dans l'assistance aux victimes. L'assistance doit être fournie sur une base consensuelle et informée, prenant dûment en compte les besoins spécifiques des personnes en situation vulnérable et les enfants, et ne doit pas être subordonnée à la volonté des victimes de témoigner (article 12). La nécessité de prendre en considération les besoins des victimes figure également dans les dispositions de la Convention relatives au permis de séjour temporaire (article 14) et aux droits des enfants victimes de la traite (article 12(7)). La Convention prévoit en outre que l'assistance aux victimes de la traite doit inclure un hébergement convenable et sûr.

140. En Allemagne, les victimes de la traite reçoivent une assistance fournie par des centres d'assistance spécialisés, gérés par des ONG, qui les aident à obtenir les services de soutien dont elles ont besoin. Les accords de coopération conclus entre la police et les centres d'assistance au niveau des Länder prévoient que, lorsque des enquêteurs entrent pour la première fois en contact avec une victime potentielle, celle-ci doit être informée de la possibilité de recevoir de l'aide de la part d'un service d'assistance indépendant.

141. L'Allemagne compte 48 centres d'assistance spécialisés pour victimes de la traite. Les centres offrent les services suivants : hébergement sûr, soins médicaux, assistance psychosociale, éducation ; aide à l'obtention d'un permis de séjour et de prestations sociales, assistance dans les démarches administratives ; assistance dans le contexte des enquêtes et des poursuites pénales, organisation d'une assistance juridique, accompagnement au tribunal ; aide à l'ouverture de nouvelles perspectives en Allemagne. Les services proposés par les centres d'assistance sont gratuits, anonymes, confidentiels et fondés sur le consentement de la victime⁶². Dans la mesure du possible, les centres offrent leurs services dans la langue maternelle de la victime, ou avec l'aide d'interprètes. Le GRETA a appris que les centres d'assistance ne sont pas assurés d'un financement suffisant à long terme.

142. Une partie seulement des centres d'assistance proposent des services aux victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail. En effet, certains centres ont un périmètre d'activité limité par leur mandat ; d'autres n'offrent pas de services aux victimes de sexe masculin. À Hambourg, par exemple, il a été décidé que le centre d'assistance Koofra proposerait une assistance aux victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail. Les syndicats ont organisé, sur la base de projets, la fourniture de services d'assistance aux travailleurs étrangers confrontés à des situations de travail difficiles ou assimilées à l'exploitation (notamment dans le cadre du projet « Faire Mobilität » avec la participation de centres d'assistance situés dans six grandes villes). Toutefois, de tels services ne peuvent être proposés dans l'ensemble du pays.

⁶² Selon les informations présentées par les autorités allemandes et sur la base des chiffres fournis par 12 Länder, 38 victimes de la traite ont refusé de recevoir de l'assistance en 2010, 58 en 2011 et 170 en 2012. Les autorités bavaroises ont indiqué que les personnes qui refusent de l'assistance sont, pour la plupart, des ressortissants allemands.

143. En droit allemand, l'étendue des services d'assistance auxquels une victime de la traite peut prétendre dépend étroitement de la situation de cette personne au regard du droit de séjour. Jusqu'à récemment, les victimes de la traite venant de pays non membres de l'Union européenne ne pouvaient recevoir des prestations qu'au titre de la loi sur les prestations aux demandeurs d'asile (AsylbLG), tandis que les citoyens de l'UE recevaient des prestations plus élevées, équivalentes à celles versées aux citoyens allemands, en application du Code social (mais voir aussi le paragraphe 145 ci-dessous). Depuis le 1^{er} mars 2015, les victimes de la traite qui n'ont pas la citoyenneté de l'UE mais possèdent un permis de séjour en application de l'article 25, paragraphe 4a, de la loi sur le droit de séjour (voir paragraphe 160), sont également bénéficiaires des prestations prévues par le Code social. La loi sur les prestations aux demandeurs d'asile ne s'applique désormais qu'aux victimes de la traite qui n'ont pas encore reçu de permis de séjour, en particulier durant le délai de rétablissement et de réflexion.

144. L'assistance garantie par la loi sur les prestations aux demandeurs d'asile présente un certain nombre de limites. Les bénéficiaires de ces prestations ne peuvent recevoir de soins médicaux qu'en cas d'urgence ou d'affection aiguë. Les prestations standard ne couvrent pas les traitements médicaux de longue durée, les soins dentaires de base, les frais de déplacement ni les services d'interprétation. La prise en charge des frais d'interprétation et de traduction, particulièrement nécessaire à l'exercice effectif des droits, est soumise à des restrictions très strictes. Selon les ONG, ces frais ne sont pris en charge qu'à titre exceptionnel ; des cas positifs ont été signalés en Rhénanie du Nord-Westphalie, où les frais de traduction sont pris en charge quelle que soit la nationalité de la victime. D'autre part, il semble que la demande de prestations engendre une lourde charge de travail pour les centres d'assistance, car de nombreuses prestations, comme la prise en charge d'un traitement à titre exceptionnel, doivent faire l'objet d'une demande distincte. Dans certains Länder, les soins médicaux de base sont assurés sur la base d'une carte d'assurance ou de bons de traitement d'une durée de validité de trois mois, qui permettent au détenteur de consulter directement les médecins. Dans un petit nombre de Länder seulement, des bons de traitement sont délivrés au cas par cas. Selon des ONG, certains médecins n'acceptent pas les bons de traitement ; des efforts supplémentaires sont alors nécessaires pour convaincre le médecin d'accepter le bon ou pour trouver un médecin plus coopératif.

145. Le GRETA a appris que les lignes directrices émises par l'agence fédérale pour l'emploi dans le but de définir plus clairement les critères ouvrant droit aux prestations au titre de l'article 7, volume II du Code social, ont connu des interprétations variables. En raison de ce manque de clarté juridique, les citoyens de l'UE qui bénéficient d'un délai de rétablissement et de réflexion pour décider s'ils coopéreront avec les autorités d'enquête, ne sont nullement assurés de recevoir des prestations. Dans la pratique, certains ne reçoivent une aide financière qu'à la condition d'accepter de témoigner en justice, d'autres reçoivent des prestations au titre de la loi AsylbLG (aux montants inférieurs à ceux prévus par le Code social), et d'autres encore reçoivent les prestations prévues par le Code social.

146. Des structures d'hébergement de courte durée ont été créées à l'intention des victimes d'exploitation sexuelle. Les centres d'assistance gèrent ainsi, dans tout le pays, plusieurs appartements offrant un hébergement sûr et dont l'adresse est tenue secrète. Plusieurs centres d'assistance entretiennent également une coopération avec les centres d'hébergement pour femmes, notamment pour accueillir des femmes en situation d'urgence. Par la suite, les victimes sont habituellement logées dans des appartements en fonction de leurs besoins. Aucune structure n'est prévue pour héberger les hommes victimes de la traite ni les victimes d'exploitation par le travail ; des solutions doivent être trouvées au cas par cas.

147. La délégation du GRETA s'est rendue dans un centre d'hébergement d'urgence protégé, situé à Berlin et géré par le centre d'assistance pour femmes migrantes Ban Ying. Cet établissement offre un hébergement et des services d'assistance aux femmes en situation de détresse, y compris aux victimes de la traite. La plupart des femmes sont hébergées pendant 9 à 12 mois et bénéficient d'un suivi psychosocial, d'une assistance juridique et d'une aide dans différents domaines pratiques tels que l'obtention de documents d'identité. Le centre d'hébergement dispose de trois chambres à coucher et d'une pièce réservée aux urgences ; il peut accueillir jusqu'à 10 femmes et affiche complet en permanence. En raison du manque de place, un nombre croissant de femmes sont orientées vers un autre centre d'hébergement d'urgence pour victimes de la traite situé à Berlin, vers des foyers pour victimes de violences domestiques, ou encore vers des foyers pour personnes sans domicile fixe. Jusqu'en 2014, le centre d'hébergement était intégralement financé par le Land de Berlin, mais celui-ci exige dorénavant qu'un cofinancement soit assuré par une ONG. Le personnel du centre se compose de quatre personnes employées à temps partiel (deux travailleurs sociaux et deux interprètes). Au cours de la visite, le personnel a fait état de ses préoccupations concernant le nombre limité de places d'hébergement, la faiblesse des effectifs, l'absence de psychologue spécialement formé, et la difficulté d'obtenir des soins médicaux appropriés, en particulier en liaison avec la toxicomanie, les psychoses et les troubles de stress post-traumatique.

148. La délégation du GRETA s'est également rendue dans un centre d'hébergement pour femmes de Francfort-sur-le-Main, qui travaille en coopération avec le centre d'assistance FIM. Le centre est soutenu par une association appartenant à la commune et peut accueillir 32 femmes, principalement des victimes de violences domestiques. Il héberge régulièrement des victimes de la traite, habituellement pour une durée de six à 12 mois, avant le transfert de la victime dans un appartement avec l'aide de FIM. Le conseil municipal préconise un taux d'occupation de 100 % ; l'absence de capacité de réserve peut poser problème lorsqu'il faut héberger des femmes en situation d'urgence.

149. Les services de l'enfance et de la jeunesse ont pour mission de protéger tous les mineurs, y compris les victimes de la traite, et de défendre leurs intérêts. En situation d'urgence, lorsqu'un enfant est en danger, ces services peuvent prendre l'enfant en charge (en application de l'article 42 du Code social VIII) et le confier à titre temporaire aux soins d'une personne qualifiée, le placer dans un établissement approprié ou trouver un autre hébergement. Les mineurs non accompagnés se voient attribuer un tuteur légal. Selon les ONG, l'hébergement des enfants victimes de la traite pose un problème sérieux. Le nombre de places en centre d'hébergement ou en logement sûr, offrant une surveillance 24 heures sur 24, est insuffisant. La situation est très variable d'un Land à l'autre ; dans certains Länder, les jeunes de 16 ou 17 ans ne sont pas placés dans des centres pour jeunes. En matière de traite, la coopération entre les services de la jeunesse, les tuteurs, la police et les centres d'assistance spécialisés n'est pas assurée de façon cohérente. De même, il semble que les services de tutelle pour enfants victimes de la traite ne soient pas suffisamment formés.

150. **Le GRETA exhorte les autorités allemandes à intensifier leurs efforts pour fournir une assistance aux victimes de la traite, et notamment à :**

- **faire en sorte que l'assistance aux victimes ne dépende pas de la disposition de ces dernières à fournir un témoignage ;**
- **prévoir un financement suffisant pour maintenir la fourniture de l'assistance ; si l'assistance est déléguée à des ONG, qui jouent alors le rôle de prestataire de services, l'État est dans l'obligation d'allouer les fonds nécessaires et de garantir la qualité des services fournis par les ONG ;**
- **faire en sorte, par des mesures législatives si nécessaire, que toutes les victimes de la traite, y compris les citoyens de l'Union européenne, puissent bénéficier pleinement des droits énoncés dans la Convention ;**
- **mettre en place, dans tout le pays, des structures d'assistance adéquates pour les victimes de la traite, quelle que soit la forme d'exploitation, y compris l'exploitation par le travail et d'autres formes d'exploitation non sexuelles ;**

- **faire en sorte que soit proposé aux hommes victimes de la traite un hébergement temporaire convenable et sûr qui réponde à leurs besoins ;**
 - **faire en sorte que les enfants victimes de la traite bénéficient des mesures d'assistance prévues par la Convention, y compris une tutelle, un service d'interprétation, d'autres services, un foyer spécialisé, des soins médicaux ainsi qu'une assistance juridique et psychosociale.**
- c. Délai de rétablissement et de réflexion

151. Les victimes de la traite étant extrêmement vulnérables après le traumatisme qu'elles ont subi, l'article 13 de la Convention impose aux Parties l'obligation de prévoir dans leur droit interne un délai de rétablissement et de réflexion d'au moins 30 jours. Le délai de rétablissement et de réflexion, en soi, ne doit pas dépendre de la coopération avec les autorités d'enquêtes ou de poursuites et ne doit pas être confondu avec la question d'un permis de séjour tel que prévu par l'article 14(1) de la Convention. En vertu de la Convention, le délai de rétablissement et de réflexion devrait être accordé lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire que la personne concernée est une victime de la traite, c'est-à-dire avant la fin de la procédure d'identification. Pendant ce délai, les Parties doivent autoriser les personnes concernées à séjourner sur leur territoire et aucune mesure d'éloignement ne peut être exécutée à leur égard.

152. Selon les autorités allemandes, l'article 59, paragraphe 7, de la loi sur le droit de séjour correspond aux dispositions exigées par la Convention en ce qui concerne le délai de rétablissement et de réflexion. Il s'énonce comme suit :

« Si le bureau d'enregistrement des étrangers a des raisons concrètes de penser qu'un étranger a été victime d'une infraction pénale [de traite]⁶³, il fixe (...) un délai de sortie qui sera calculé de telle sorte que l'étranger puisse décider s'il est prêt à témoigner [en tant que témoin dans la procédure pénale]. Le délai de sortie s'élève à au moins trois mois. »

153. Dans la pratique, les victimes de la traite reçoivent un « ordre de quitter le territoire » valable au moins trois mois. La loi sur le droit de séjour ne définit pas de délai maximal et, selon certains Länder, le délai accordé est supérieur à trois mois. À Berlin, le délai est fixé d'emblée à six mois. Durant cette période, la victime présumée ne peut être éloignée du territoire allemand. Dans certains cas, un délai est accordé à des citoyens de l'Union européenne qui n'ont pas encore décidé s'ils coopéreront avec les autorités ; autrement ces personnes risqueraient d'être exclues des mesures d'assistance prévues par le Code social durant les trois premiers mois suivant leur détection, en vertu des règles générales s'appliquant aux citoyens de l'UE venus chercher un emploi en Allemagne (voir paragraphe 145).

154. Le GRETA note que l'objectif du délai de rétablissement et de réflexion prévu par l'article 59, paragraphe 7, de la loi sur le droit de séjour n'est pas énoncé aussi clairement que dans la Convention, à savoir permettre aux victimes potentielles de la traite de se rétablir, d'échapper à l'influence des trafiquants et/ou de prendre, en connaissance de cause, une décision quant à leur coopération avec les autorités compétentes. Le GRETA estime qu'il conviendrait d'envisager de modifier la loi en renommant l'« ordre de quitter le territoire » de manière à refléter l'esprit qui devrait motiver l'octroi d'un délai de rétablissement et de réflexion.

⁶³ Les infractions visées sont la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle ou aux fins d'exploitation par le travail, la facilitation de la traite, et les infractions définies par la loi de lutte contre le travail illégal ainsi que la loi sur les travailleurs détachés.

155. L'octroi d'un délai de rétablissement et de réflexion relève de la compétence du bureau d'enregistrement des étrangers, qui prend la décision en coopération avec le service de police ou du parquet compétent. Dans les Länder dans lesquels le bureau d'enregistrement des étrangers participe à la structure de coordination, celui-ci agit parfois sur la base des renseignements fournis par le centre d'assistance. L'octroi d'un délai de rétablissement et de réflexion doit être dûment motivé par des éléments tels qu'une déclaration de la victime, un signalement de police ou des informations fournies par un centre d'assistance spécialisé⁶⁴.

156. On ne connaît pas le nombre de délais de rétablissement et de réflexion accordés à des victimes de la traite en Allemagne⁶⁵. Le GRETA a appris que l'octroi d'un tel délai fonctionne généralement de manière satisfaisante pour les victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle. Dans la plupart des cas, la police ne confirme le statut de victime auprès du bureau d'enregistrement des étrangers qu'après avoir eu un entretien personnel avec la personne concernée. En outre, des ONG ont informé le GRETA que, le plus souvent, il a été demandé aux personnes soumises à la traite de rester en contact avec les autorités de poursuite durant la période de rétablissement et de réflexion. Le GRETA note que cette pratique peut potentiellement nuire au bien-être de certaines victimes, ce qui irait à l'encontre du but recherché. C'est pourquoi les enquêteurs devraient tenir compte de l'objectif de ce délai lorsqu'ils réfléchissent à la nécessité et à la manière d'approcher une victime durant la période de rétablissement et de réflexion. L'objectif est de permettre à la victime de se rétablir physiquement et psychologiquement ainsi que de pouvoir prendre une décision en connaissance de cause, en disposant d'une certaine sérénité.

157. Le GRETA a appris que, dans les affaires d'exploitation par le travail ou de traite des enfants, le délai de rétablissement et de réflexion est rarement accordé et les victimes potentielles ne sont pas informées de l'existence de cette possibilité. Cela s'explique par le fait que les autorités qui sont en contact avec des victimes potentielles d'exploitation par le travail, ainsi que les autorités de protection de l'enfance, n'ont pas reçu une formation systématique à la reconnaissance des cas de traite ; dans la plupart des cas, ces autorités ne sont pas associées aux structures interinstitutionnelles de coopération des Länder ni aux accords de coopération anti-traite.

158. Le GRETA exhorte les autorités allemandes à faire en sorte que, conformément aux obligations énoncées à l'article 13 de la Convention, toutes les victimes potentielles de la traite, y compris les victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail et les victimes de la traite des enfants, se voient proposer un délai de réflexion et de rétablissement 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. Les fonctionnaires qui procèdent à l'identification devraient recevoir des instructions soulignant clairement la nécessité de proposer un délai de rétablissement et de réflexion tel qu'il est défini dans la Convention, c'est-à-dire de ne pas le faire dépendre de la coopération des victimes et de le proposer aux victimes avant qu'elles aient fait des déclarations officielles aux enquêteurs.

d. Permis de séjour

159. L'article 14, paragraphe 1, de la Convention prévoit deux possibilités concernant la délivrance de permis de séjour aux victimes de la traite : en raison de leur situation personnelle et/ou de leur coopération avec les autorités compétentes aux fins de l'enquête ou de la procédure pénale.

160. En Allemagne, la délivrance d'un permis de séjour aux victimes de la traite est régie par l'article 25, paragraphe 4a, de la loi sur le droit de séjour, qui énonce trois conditions cumulatives à la délivrance d'un tel permis. Il est libellé comme suit :

⁶⁴ Le règlement administratif général afférent à la loi sur le droit de séjour énonce au point 50.2a.1.2 que, outre les déclarations de la victime présumée et des autorités d'enquête, les informations présentées par un centre d'assistance peuvent également être prises en compte.

⁶⁵ Hambourg est le seul Land à avoir présenté des statistiques sur le nombre de délais de rétablissement et de réflexion : 36 en 2010, 54 en 2011 et 24 en 2012.

« Un permis de séjour temporaire peut être délivré (...) à un étranger qui a été victime d'une infraction visée aux articles 232, 233 ou 233a du Code pénal (...). Le ressortissant étranger doit remplir les conditions suivantes :

1. le parquet ou le tribunal pénal estiment que sa présence temporaire sur le territoire fédéral est appropriée pour la procédure pénale relative à l'infraction étant donné que sans ses déclarations, l'établissement des faits serait entravé,
2. il a rompu tout contact avec les personnes qui sont accusées d'avoir commis l'infraction, et
3. il s'est déclaré prêt à témoigner dans la procédure pénale relative à l'infraction »⁶⁶.

161. Les permis de séjour visés à l'article 25, paragraphe 4a, sont délivrés par les bureaux d'enregistrement des étrangers. En vertu de l'article 72, paragraphe 6, de la loi sur le droit de séjour, le bureau d'enregistrement des étrangers doit consulter le parquet compétent ou le tribunal saisi de l'affaire avant de prendre sa décision. La durée du séjour de la victime se limite à la durée de la procédure pénale contre les trafiquants. L'article 26, paragraphe 1, phrase 5 de la loi sur le droit de séjour énonce que le permis de séjour est respectivement délivré et prolongé pour une durée de six mois. Une durée de validité plus longue est autorisée dans des cas justifiés. Les conditions de la prolongation d'un permis sont les mêmes que pour sa délivrance initiale. Il n'y a pas de limite de temps aux prolongations.

162. En vertu de l'article 31 du règlement sur l'emploi, les victimes qui ont obtenu un permis de séjour peuvent prendre un emploi. Un regroupement familial consécutif n'est pas autorisé. Les victimes ne peuvent pas bénéficier des cours d'intégration, mais ont accès à la formation professionnelle et à l'éducation.

163. Les autorités allemandes ont indiqué que, parallèlement à ces dispositions spéciales de protection des victimes de la traite, les dispositions à caractère général de la loi sur le droit de séjour continuent de s'appliquer, y compris à l'issue des poursuites pénales. Selon les autorités allemandes, les victimes de la traite ne font d'ordinaire pas l'objet de mesures d'éloignement lorsque les poursuites pénales sont terminées. Un permis de séjour peut être délivré pour d'autres motifs, en particulier au titre de l'article 25, paragraphe 3 (interdiction d'éloignement), paragraphe 4 (raisons humanitaires ou personnelles urgentes ou intérêt public majeur), ou paragraphe 5 (départ impossible pour des raisons de fait ou de droit) de la loi sur le droit de séjour. Il peut également être délivré au motif d'un regroupement familial ou de la poursuite d'une activité économique.

164. Selon les chiffres fournis par les autorités allemandes, de 2008 au 30 avril 2014, 419 permis de séjour ont été délivrés à 213 personnes au titre de l'article 25, paragraphe 4a de la loi sur le droit de séjour. Des ordres d'éloignement ou d'expulsion sont enregistrés pour 35 d'entre elles dans la base de données centrale. Parmi ces 35 personnes, une seule est réputée avoir effectivement quitté le pays (en 2013).

165. Le GRETA note qu'en vertu de la loi sur le droit de séjour, la possibilité d'obtenir un permis de séjour dépend de la volonté de la victime de coopérer avec les autorités chargées des enquêtes et des poursuites, et de la valeur de son témoignage. Les victimes sont dans une grande incertitude car la délivrance d'un permis dépend de l'ouverture de poursuites pour traite. Dans de nombreux cas, les investigations ne conduisent pas à l'ouverture de poursuites pour traite ; il est par exemple possible que les informations fournies par la victime ne soient pas considérées comme ayant valeur de preuve, ou qu'elles soient déjà connues de la police. Il arrive également que les trafiquants ne puissent être identifiés ou que les autorités considèrent que les preuves ne suffisent pas à engager des poursuites pour traite.

⁶⁶ Voir note de bas de page n°11.

166. Une enquête menée en 2013 par les centres d'assistance pour victimes de la traite à la demande du Groupe de travail fédéral sur la traite montre qu'une grande partie des victimes venues de pays tiers choisissent de ne pas prendre contact avec les autorités. Selon cette étude, seulement 14 % des personnes qui ne sont pas citoyens de l'Union européenne ont signalé les crimes commis à leur rencontre à la police⁶⁷. Les principales raisons invoquées sont la crainte des trafiquants et l'incertitude juridique.

167. Selon les ONG, les victimes de la traite passent parfois plusieurs années en Allemagne (tant que durent les poursuites pénales), mais il est très difficile pour elles de trouver un emploi et un logement car leur permis de séjour n'est habituellement accordé et renouvelé que pour des périodes de six mois.

168. L'article 25, paragraphe 4a, de la loi sur le droit de séjour ne fait pas de distinction entre les adultes et les enfants parmi les victimes. Il est demandé aux uns comme aux autres de coopérer avec les autorités chargées des enquêtes et des poursuites pour obtenir un permis de séjour. A cet égard, le GRETA note que le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a fait part de ses préoccupations concernant cette situation, et a recommandé à l'Allemagne de réviser la loi afin d'en abroger les conditions dont est assorti l'octroi d'un permis de séjour aux enfants victimes de la traite⁶⁸. Lorsque les autorités doutent qu'un enfant puisse bénéficier d'une protection adéquate dans son pays d'origine, son éloignement n'est pas mis en œuvre ; de nombreux mineurs non accompagnés restent ainsi en Allemagne jusqu'à l'obtention de la majorité. Leur présence n'est toutefois tolérée que dans l'attente de leur expulsion, ce qui les place dans une situation juridique beaucoup plus difficile qu'un adulte qui recevrait un permis de séjour.

169. Le GRETA considère que les autorités allemandes devraient prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que les victimes de la traite aient la possibilité de recevoir un permis de séjour en Allemagne et de bénéficier des droits associés à un tel permis.

170. Le GRETA considère en outre que les autorités allemandes devraient prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que les enfants victimes de la traite puissent recevoir un permis de séjour sur la base de l'intérêt supérieur de l'enfant et non sur la base de sa volonté ou capacité de coopérer avec les autorités judiciaires.

171. En outre, le GRETA invite les autorités allemandes à envisager de revoir la législation pertinente de façon à délivrer des permis de séjour aux victimes de la traite qui du fait de leur situation personnelle ne sont pas en mesure de coopérer avec les autorités.

e. Indemnisation et recours

172. L'article 15 de la Convention établit l'obligation, pour les Parties, de prévoir dans leur droit interne le droit à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuite pour les victimes de la traite. Les Parties doivent aussi prévoir le droit pour les victimes de la traite à être indemnisées par les trafiquants, et prendre des mesures, législatives ou autres, pour faire en sorte que l'indemnisation des victimes soit garantie par l'État. Une approche de la lutte contre la traite fondée sur les droits humains suppose de poursuivre les trafiquants de manière effective, en mettant l'accent sur le droit de la victime à un recours effectif. Par ailleurs, l'article 15(1) de la Convention prévoit que les victimes de la traite doivent avoir accès aux informations sur les procédures judiciaires et administratives pertinentes dans une langue qu'elles peuvent comprendre.

⁶⁷ Sous-groupe de travail « droit de séjour » du Groupe de travail fédéral sur la traite des êtres humains : rapport sur le droit de séjour des victimes de la traite et de l'exploitation par le travail, juillet 2013. Disponible à l'adresse http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Ergebnispapiere_Zusammenfassungen_Hintergrundpapiere/Bericht_der_Unterarbeitungsgruppe_Aufenthaltsrecht_der_Bund_Laender-AG_Menschenhandel.pdf (allemand uniquement).

⁶⁸ Voir document CRC/C/DEU/CO/3-4, 31 janvier 2014, paragraphes 72 et 73.

173. En Allemagne, les victimes de la traite des êtres humains peuvent demander des dommages et intérêts pour l'ensemble des préjudices matériels et immatériels causés par les trafiquants. Ce droit se fonde sur l'article 823 (Obligation d'indemnisation) combiné aux articles 249 (Nature et étendue des dommages) et 253 (Dommages immatériels) du Code civil (Bürgerliches Gesetzbuch, BGB). Les victimes peuvent demander réparation soit en déposant plainte au civil, soit en se portant partie civile dans le cadre d'une procédure pénale⁶⁹. Dans le premier cas, la victime peut demander une aide juridictionnelle. En vertu des articles 114 et suivants du Code de procédure civile, toute personne qui, en raison de sa situation personnelle et économique, n'est pas en mesure de payer les frais de justice, peut bénéficier sur demande d'une aide aux frais de justice sous réserve que l'action visée offre des perspectives de succès suffisantes. L'aide consiste en la prise en charge des frais de justice et, si nécessaire, des honoraires d'avocat.

174. Il n'existe pas de statistiques judiciaires officielles sur les indemnisations versées aux victimes de la traite, mais une enquête menée en 2009 auprès de centres d'assistance montre que les victimes de la traite n'ont que rarement été indemnisées par les trafiquants⁷⁰. En raison de l'insuffisance des actifs des trafiquants, mais aussi du fait que leurs biens n'ont pas été saisis à temps, le niveau d'indemnisation était faible. Dans quelques cas seulement, les victimes ont reçu entre 12 000 et 30 000 euros. Le plus souvent, le montant de l'indemnisation était beaucoup plus faible : entre 1000 et 4000 euros.

175. Le GRETA a reçu des informations selon lesquelles un grand nombre de personnes n'ayant pas la citoyenneté européenne et se trouvant en situation irrégulière, qui ont été soumises à la traite mais pas officiellement identifiées comme victimes, sont dissuadées de saisir la justice du travail pour réclamer leurs salaires impayés alors qu'elles sont en droit de le faire. Cela s'explique par le fait qu'en vertu de l'article 87, paragraphe 2, de la loi sur le droit de séjour, les tribunaux civils (dont font partie les tribunaux du travail) ont l'obligation de communiquer leurs données aux bureaux d'enregistrement des étrangers ; les personnes concernées craignent donc que les bureaux d'enregistrement des étrangers prennent des mesures pour mettre fin à leur séjour en Allemagne.

176. Les victimes d'infractions violentes, y compris les victimes de la traite, peuvent demander une indemnisation en application de la loi sur l'indemnisation des victimes d'infractions (OEG). Lorsqu'une demande est déposée, l'autorité compétente⁷¹ l'examine et décide d'accorder ou pas une indemnisation au titre de la loi OEG. La possibilité de déposer une demande n'est pas limitée dans le temps. L'indemnisation comprend la prise en charge du traitement médical, le versement d'une pension dont le montant ne dépend pas d'éventuels revenus de la victime mais des effets à long terme des lésions subies, et des versements dont le montant dépend des revenus, en remplacement des salaires non perçus.

177. L'article 1 de l'OEG énonce que toute personne ayant subi en Allemagne un préjudice personnel causé par une agression physique volontaire et délictueuse a droit, sur demande, à être indemnisée des dommages matériels et des lésions corporelles qui en découlent. Les victimes qui ont subi des violences psychologiques mais non physiques ne sont pas concernées par la loi, dont l'application exige qu'une « agression physique » ait eu lieu. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités allemandes ont indiqué que le gouvernement fédéral prépare une réforme de la loi sur l'indemnisation par l'État ; dans ce contexte, une attention accrue sera portée aux victimes de violences psychologiques, notamment les victimes de la traite.

⁶⁹ La procédure de plainte avec constitution de partie civile (« Adhäsionsverfahren ») est prévue aux articles 403 et suivants du Code de procédure pénale (StPO).

⁷⁰ Rabe, Compensation and remuneration for trafficked persons in Germany; in : Human Trafficking in Germany - Strengthening Victim's Human Rights, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2009.

⁷¹ L'article 6 de la loi sur l'indemnisation des victimes d'infractions (OEG) établit que la mise en œuvre de cette même loi incombe à l'autorité responsable de la mise en œuvre de la loi sur l'indemnisation des victimes de guerre.

178. Les ressortissants étrangers peuvent demander une indemnisation en application de l'OEG. Ceux qui ont la citoyenneté de l'UE reçoivent une indemnisation de même niveau que celle des citoyens allemands ; pour les ressortissants de pays tiers, le niveau d'indemnisation dépend de la durée de leur séjour en Allemagne. Les ressortissants de pays tiers qui font l'objet d'une mesure d'expulsion ou de renvoi, qui quittent le pays et qui ne sont plus en possession d'un permis de séjour valable, ou qui quittent le pays et n'y reviennent pas dans des conditions régulières dans un intervalle de six mois, reçoivent une indemnité forfaitaire.

179. Le GRETA a été informé que les procédures d'indemnisation par l'État durent généralement assez longtemps et présentent un faible taux de succès. Le traitement des dossiers dure fréquemment de deux à trois ans. Les administrations compétentes attendent généralement la fin des poursuites pénales avant de prendre une décision sur la demande de la victime. Selon les informations dont disposent les centres d'assistance, seul un petit nombre de victimes de la traite ont été indemnisées au titre de l'OEG. Des indemnités ont ainsi été versées à des femmes soumises à la traite aux fins d'exploitation sexuelle, qui avaient déposé des témoignages au cours des procédures pénales et dont le séjour en Allemagne, à l'issue de la procédure pénale, était durablement assuré. Les indemnités versées concernaient les blessures corporelles. Les versements et les prestations comprenaient des pensions comprises entre 130 et 300 euros par mois, la prise en charge de traitements médicaux, des prothèses dentaires et d'autres prestations médicales.

180. Le GRETA considère que les autorités allemandes devraient informer systématiquement les victimes de la traite, dans une langue qu'elles peuvent comprendre, de leur droit à une indemnisation de la part des trafiquants et/ou de l'Etat et des procédures à suivre, et devraient veiller à ce que les victimes aient un accès effectif à une assistance juridique dans ce domaine.

181. En outre, le GRETA exhorte les autorités allemandes à faire en sorte que toutes les victimes de la traite, y compris les enfants, aient un accès effectif à l'indemnisation par l'Etat, quelle que soit leur nationalité et le type d'exploitation en cause, et sans qu'il soit nécessaire d'avoir subi une agression physique.

f. Rapatriement et retour des victimes

182. L'article 16 de la Convention impose aux Parties de mettre en place des programmes de rapatriement visant à éviter la re-victimisation, avec la participation des institutions nationales ou internationales et des ONG concernées, ainsi que de déployer des efforts pour favoriser la réinsertion des victimes dans la société de l'État de retour. Les Parties doivent aussi mettre à la disposition des victimes de la traite des renseignements sur les instances susceptibles de les aider dans le pays où elles retournent : services de détection et de répression, ONG, professions juridiques et organismes sociaux, par exemple. Le retour des victimes de la traite doit de préférence être volontaire ; il est nécessaire d'assurer ce retour en tenant dûment compte des droits, de la sécurité et de la dignité de la personne concernée et de l'état de toute procédure judiciaire liée au fait qu'elle est une victime de la traite. De plus, une victime ne peut être renvoyée dans son pays d'origine lorsque cela serait contraire à l'obligation de l'État en matière de protection internationale, que rappelle l'article 40, paragraphe 4, de la Convention.

183. En Allemagne, le retour des victimes de la traite dans leur pays d'origine, ou dans un autre pays en cas de migration par un pays intermédiaire, est organisé principalement par les centres d'assistance. Dans de nombreux cas, ceux-ci s'occupent du paiement des frais de transport et organisent le voyage. Ils accompagnent les victimes jusqu'au point de départ et, si celles-ci le souhaitent, les orientent vers les centres d'assistance et les organisations partenaires du pays d'origine. L'ONG SOLWODI, qui gère plusieurs centres d'assistance en Allemagne, dispose ainsi d'un réseau d'organisations partenaires dans les pays d'accueil, qui prêtent assistance aux victimes après leur retour. Le centre d'assistance Koofra de Hambourg entretient également des relations avec des organisations de conseil et d'assistance dans les pays d'origine des victimes.

184. Les victimes de la traite qui retournent volontairement dans leur pays reçoivent une aide au rapatriement dans le cadre du programme fédéral REAG/GARP⁷². Par dérogation aux règles générales concernant les personnes ayant la citoyenneté de l'UE, l'aide au rapatriement est expressément mise à la disposition des citoyens de l'UE qui sont victimes de la traite. Le programme est géré par l'OIM pour le compte du ministère de l'Intérieur et du Land concerné. Sa mise en œuvre est assurée en coopération avec les collectivités locales et régionales, les organisations caritatives, les ONG spécialisées et le HCR.

185. Lorsque la victime est un enfant, le service de protection de l'enfance compétent doit être informé avant le retour de l'enfant dans son pays d'origine. L'autorité responsable du retour des mineurs non accompagnés doit obtenir l'assurance, par le biais de l'ambassade concernée, que l'enfant sera remis à un membre de sa famille, à une autre personne responsable de la garde de l'enfant, ou à un centre d'accueil adéquat. Si cela n'est pas possible, les autorités des frontières s'abstiennent d'expulser le mineur. Indépendamment des aspects liés au droit de séjour, les autorités des frontières prennent rapidement contact avec les services de la jeunesse, qui doivent obligatoirement être informés lorsqu'il est envisagé d'expulser un mineur. Entre janvier et novembre 2014, les autorités des frontières ont identifié un millier de mineurs non accompagnés, dont une trentaine ont fait l'objet d'une mesure de retour ou se sont vu refuser l'entrée en Allemagne.

186. Le GRETA considère que les autorités allemandes devraient prendre des mesures supplémentaires pour :

- **faire en sorte que les procédures de retour des victimes de la traite soient mises en œuvre en tenant dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité. Cela implique d'informer les victimes des programmes existants, de les protéger contre la revictimisation et la traite répétée et, dans le cas d'enfants, de respecter pleinement le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant ;**
- **développer la coopération avec les pays d'origine des victimes de la traite, afin de garantir une évaluation sérieuse des risques et un retour des victimes en toute sécurité, ainsi que leur réintégration effective ;**
- **veiller au respect de l'obligation de non-refoulement énoncée à l'article 40, paragraphe 4, de la Convention.**

4. Mise en œuvre par l'Allemagne de mesures concernant le droit pénal matériel, les enquêtes, les poursuites et le droit procédural

a. Droit pénal matériel

187. En application de l'article 18 de la Convention, les Parties sont tenues de conférer le caractère d'infraction pénale aux actes constitutifs de la traite lorsqu'ils ont été commis intentionnellement. De plus, la Convention impose aux Parties d'envisager de prendre des mesures pour incriminer le fait d'utiliser les services qui font l'objet de l'exploitation, en sachant que la personne concernée est victime de la traite (article 19). Fabriquer des documents de voyage ou d'identité frauduleux, les soustraire, les altérer ou les détruire, ainsi que les procurer ou les fournir, sont des actes auxquels il faut aussi conférer le caractère d'infraction pénale, lorsqu'ils ont été commis intentionnellement afin de permettre la traite (article 20).

⁷² Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme.

188. Les sanctions prévues pour les infractions de base par l'article 232 (Traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle), paragraphe 1, et l'article 233 (Traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail), paragraphe 1, sont des peines de prison comprises entre six mois et 10 ans. L'article 232, paragraphes 3 et 4, porte la peine à un à 10 ans d'emprisonnement en cas de circonstances aggravantes. L'article 232, paragraphe 5, prévoit la possibilité de réduire la peine pour les actes de moindre gravité. L'article 233 suit mutatis mutandis les mêmes règles d'aggravation et d'atténuation. Les infractions définies à l'article 233a (Facilitation de la traite des êtres humains), paragraphe 1, sont punies d'une peine d'emprisonnement comprise entre trois mois et cinq ans, ou entre six mois et 10 ans en cas de circonstances aggravantes telles que définies au paragraphe 2 de cet article.

189. L'article 46, paragraphe 2, phrase 2, du StGB fait obligation aux tribunaux de tenir compte des antécédents de l'auteur d'une infraction, et notamment de son casier judiciaire, lors de la détermination des peines. Selon les autorités allemandes, la prise en compte de condamnations antérieures à l'étranger est unanimement préconisée par la jurisprudence et la littérature judiciaire⁷³.

190. En vertu de l'article 23 du StGB, toute tentative de crime (défini comme une infraction punissable d'une peine d'emprisonnement d'au moins un an) entraîne une responsabilité pénale, tandis que les tentatives de délit (infraction punissable d'une peine minimale inférieure à un an) n'entraînent une responsabilité pénale que lorsque la loi le prévoit expressément. Les infractions de traite avec circonstances aggravantes, telles que définies à l'article 232, paragraphes 3 et 4, et à l'article 233, paragraphe 3, du StGB, constituent à ce titre des crimes, dont la tentative est donc punissable. Pour les autres infractions relatives à la traite, le caractère punissable de la tentative d'infraction est énoncé à l'article 232, paragraphe 2, à l'article 233, paragraphe 2, et à l'article 233a, paragraphe 3. L'article 23, paragraphe 2, du StGB établit que la tentative d'infraction peut être sanctionnée par une peine moins lourde que l'infraction accomplie, conformément aux règles d'atténuation énoncées à l'article 49, paragraphe 1, du StGB.

191. En vertu de l'article 26 du StGB, la complicité est sanctionnée des mêmes peines que celles s'appliquant à l'infraction faisant l'objet de la complicité. En vertu de l'article 27, toute personne qui aide intentionnellement une autre personne à commettre intentionnellement un acte illicite sera condamnée pour complicité. La peine prononcée à l'encontre du complice est celle infligée à l'auteur principal de l'infraction, atténuée toutefois en application de l'article 49, paragraphe 1. L'acte constitutif de l'infraction peut, dans certaines situations, être considéré soit comme l'aide à la commission d'une infraction au titre des articles 232 ou 233 du StGB, soit comme une infraction au titre de l'article 233a du StGB. Les autorités allemandes n'ont pas connaissance de décisions concernant cette question qui auraient été rendues publiques, mais la doctrine juridique considère, dans sa majorité, que l'infraction entraînant les peines les plus lourdes doit être prise en compte, et que dans le cas de l'article 233a, paragraphe 2, du StGB, c'est cet article qui doit être appliqué⁷⁴.

192. En Allemagne, l'utilisation en connaissance de cause des services d'une victime de la traite n'est pas une infraction pénale, hormis dans le cas particulier d'abus sexuels sur mineurs (article 182 du StGB). L'article 182, paragraphe 1, incrimine le fait d'engager une activité sexuelle avec une personne âgée de moins de 18 ans en tirant profit d'une situation d'exploitation, ce qui peut s'appliquer aux victimes de la traite. Cette infraction est punie d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans ou d'une amende. D'autre part, la loi de lutte contre le travail illégal érige en infraction pénale le fait d'employer un étranger victime de la traite qui ne possède pas de permis de séjour en exploitant sciemment la situation de contrainte dans laquelle se trouve cette personne⁷⁵.

⁷³ Voir : décision de la Cour fédérale (Bundesgerichtshof, BGH) du 1^{er} août 2007 (5 StR 282/07 et StV 2007 632) ; décision de la Cour pénale supérieure de Bavière (BayObLGSt), du 17 mars 1978 (RReg 2 St 429/77 et JZ 78, 449) ; Schönke/Schröder-Stree, StGB, 28^e éd., § 46, 32 ; LK-Theune, StGB, 12^e éd., § 46, 174.

⁷⁴ Schönke/Schröder-Eisele, 29^e édition, § 233a StGB, paragr. 10, Lackner/Kühl, 28^e édition, § 233a StGB, paragr. 7 et LK-Kudlich, StGB, 12^e édition, § 233a paragr. 31 ; sur l'hypothèse d'une concurrence de ces infractions, Münchener Kommentar-Renzikowski, § 233a StGB, paragr. 34 et Kindhäuser/Neumann/Paeffgen-Böse, 4^e édition, § 233a StGB, paragr. 7.

⁷⁵ L'article 10a de la loi de lutte contre le travail illégal, intitulé « Emploi d'étrangers sans titre de séjour qui sont victimes de la traite des êtres humains » est libellé comme suit : « Quiconque emploie, en infraction à l'article 3, paragraphe

193. L'incrimination des actes relatifs aux documents de voyage et d'identité est prévue par les articles suivants du StGB : 267 (Faux en écriture), 271 (Provoquer l'enregistrement de fausses données dans des registres publics), 273 (Falsification de documents d'identité officiels), 276 (Acquisition de documents d'identité officiels falsifiés), 274, paragraphe 1, alinéa 1 (Suppression de documents).

194. En ce qui concerne la responsabilité des personnes morales, la loi sur les infractions administratives (Ordnungswidrigkeitengesetz, OWiG) comporte des dispositions permettant d'imposer des sanctions administratives à cette catégorie de personnes. L'article 30 de cette loi prévoit la possibilité d'infliger des amendes aux personnes morales dont les représentants (organes décisionnels, conseil d'administration ou autre personnes exerçant des fonctions managériales) ont commis une infraction pénale ou administrative ayant entraîné un manquement aux obligations de la personne morale, ayant entraîné l'enrichissement de la personne morale, ou ayant eu un tel enrichissement pour but. Il est communément admis que les personnes morales visées par l'article 30 comprennent les établissements de droit public hormis les entités territoriales (telles que l'Etat fédéral et les Länder). Le montant de l'amende administrative peut atteindre 10 millions d'euros si l'infraction pénale a été commise intentionnellement et 5 millions d'euros si elle a été commise par négligence. Le montant de l'amende administrative doit être supérieur au gain financier que l'auteur a tiré de l'infraction. Si les montants maximaux prévus par la loi (c'est-à-dire 5 ou 10 millions d'euros) sont insuffisants au regard de cette règle, ils peuvent être dépassés. Les autorités allemandes ont informé le GRETA qu'elles n'ont pas connaissance d'affaires dans lesquelles des amendes auraient été infligées à des personnes morales en rapport avec des actes de traite.

195. Des organisations de la société civile, des fonctionnaires et des services répressifs ont signalé au GRETA que le libellé actuel de l'article 233 du StGB (Traite aux fins d'exploitation par le travail) rend l'infraction très difficile à prouver. Cet article énumère plusieurs éléments subjectifs pour lesquels il est très difficile de fournir des preuves ; de surcroît, il a été interprété de manière restrictive par la Cour fédérale de justice. De ce fait, les auteurs d'infractions de traite aux fins d'exploitation par le travail sont fréquemment poursuivis non pas pour cette infraction, mais pour d'autres infractions plus faciles à prouver et punies de peines nettement moins lourdes⁷⁶. Dans les milieux professionnels, l'avis général est que la législation actuelle est inefficace et ne permet pas d'obtenir un nombre satisfaisant de poursuites et de condamnations pour traite aux fins d'exploitation par le travail.

196. Le GRETA considère que les autorités allemandes devraient procéder à une évaluation approfondie et complète des dispositions de droit pénal relatives à la traite aux fins d'exploitation par le travail, et s'apprêter à ajuster, sur la base d'une telle évaluation, le contenu et/ou l'application des dispositions concernées en vue de remédier aux éventuelles insuffisances constatées.

197. En outre, le GRETA invite les autorités allemandes à envisager de conférer le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser les services d'une personne en sachant qu'elle est victime de la traite, pour toutes les formes d'exploitation.

b. Non-sanction des victimes de la traite

198. En vertu de l'article 26 de la Convention, les Parties doivent prévoir la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes.

4, alinéa 2, de la loi sur le droit de séjour un ressortissant étranger en exploitant la situation dans laquelle se trouve l'étranger du fait d'avoir été soumis par un tiers à des actes énoncés aux paragraphes 232 ou 233 du Code pénal, est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans ou d'une amende » (traduction non officielle). Disposition introduite par la loi fédérale du 22 novembre 2011 (Journal officiel I p. 2258) et entrée en vigueur le 26 novembre 2011.

⁷⁶

Par exemple, rétention et détournement de salaires (article 266a du StGB).

199. La législation allemande ne contient aucune disposition prévoyant spécifiquement la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite. Les autorités allemandes ont fait référence à plusieurs dispositions de droit pénal matériel et procédural utilisées pour appliquer le principe de non-sanction dans le cadre législatif existant.

200. En premier lieu, l'article 154c, paragraphe 2, du Code de procédure pénale (StPO) énonce que lorsqu'une personne dépose plainte après avoir subi un acte de coercition ou d'extorsion, et qu'une infraction commise par elle est révélée à cette occasion, le ministère public peut s'abstenir de la poursuivre pour cette infraction (sous réserve que la gravité de l'infraction n'exige pas impérativement une sanction). Le GRETA note qu'en vertu de cette disposition, le procureur a toute latitude pour décider de poursuivre ou non la victime.

201. Une autre possibilité consiste à appliquer l'article 170, paragraphe 2, du StPO, qui établit que le parquet peut mettre fin à des poursuites lorsque l'enquête ne produit pas des éléments justifiant une mise en accusation. Toutefois, la décision n'est alors prise qu'à la fin de l'enquête, c'est-à-dire lorsque le procureur décide s'il doit engager des poursuites, ce qui laisse la victime dans l'incertitude pendant une longue période. La possibilité d'abandonner des poursuites est également prévue par les articles 153 et 153a du StPO, en vertu desquels le procureur ou le juge peut prendre une telle décision lorsqu'il considère que la culpabilité présumée d'une personne victime de la traite est mineure et en l'absence d'intérêt public au maintien des poursuites (le versement d'une somme d'argent à une organisation à but non lucratif peut être demandé à la victime en remplacement).

202. Outre les moyens offerts par le droit procédural pour renoncer à des poursuites, il est possible qu'en vertu des règles de droit matériel relatives à la contrainte, un acte commis sous la contrainte ne soit pas punissable. L'article 35 du Code pénal (StGB) établit à titre général qu'une personne n'est pas coupable lorsque, en présence d'un danger imminent menaçant sa vie, son intégrité physique ou sa liberté, et qui ne peut être évité d'une autre façon, elle commet un acte illicite afin d'écartier le danger de sa personne. Toutefois, l'application de cet article revêt une grande incertitude ; par exemple, il peut être avancé que le danger aurait pu être écarté d'une autre façon.

203. Le GRETA a reçu des informations contradictoires en ce qui concerne l'application du principe de non-sanction. Il semble qu'en général, les victimes de la traite ne soient pas punies pour les infractions à la loi sur le droit de séjour. Cependant, le GRETA a été informé que dans plusieurs cas d'exploitation par le travail de cuisiniers chinois, les victimes ont dû payer une somme d'argent afin que des poursuites ne soient pas engagées contre elles pour infraction à la loi sur le droit de séjour, conformément à l'article 153a du StPO. Dans l'ensemble, le principe de non-sanction des victimes de la traite n'est apparemment pas garanti de manière cohérente. Cela s'explique par le fait que les policiers, les procureurs et les juges ne connaissent pas suffisamment l'existence de ce principe.

204. **Le GRETA exhorte les autorités allemandes à faire en sorte que les victimes de la traite ne soient pas sanctionnées pour des infractions commises lorsqu'elles étaient soumises à la traite ou en conséquence d'être soumises à la traite. Les autorités allemandes devraient évaluer la mise en œuvre, par les autorités judiciaires et autres autorités pertinentes, du principe de non-sanction des victimes de la traite ayant pris part à des activités illicites sous la contrainte, et devraient s'appêter à ajuster, sur la base d'une telle évaluation, le contenu et/ou l'application des dispositions concernées en vue de remédier aux éventuelles insuffisances constatées. Dans ce contexte, il conviendrait d'envisager de diffuser auprès des procureurs et autres professionnels concernés des recommandations expliquant comment appliquer le principe de non-sanction aux victimes de la traite.**

c. Enquêtes, poursuites et droit procédural

205. L'un des objectifs de la Convention est d'assurer des enquêtes et des poursuites efficaces en matière de traite (article 1(1)(b)). A cet égard, les Parties sont tenues de coopérer dans le cadre des investigations et/ou des procédures pénales liées à la traite (article 32). De plus, la Convention précise que les enquêtes ou les poursuites concernant les infractions de traite ne doivent pas être subordonnées aux déclarations des victimes, et que les associations ou ONG qui ont pour objectif de lutter contre la traite ou de protéger les droits humains doivent pouvoir assister et soutenir la victime durant la procédure pénale, dans les conditions prévues par le droit interne et avec le consentement de la victime (article 27).

206. Le Code de procédure pénale allemand est régi par le principe de la légalité des poursuites (Legalitätsprinzip) en vertu duquel le ministère public est tenu de poursuivre toute infraction susceptible d'être poursuivie dès lors qu'il existe des indices matériels suffisants (articles 152, paragraphe 2, et 160, paragraphe 1, du StPO). Lorsqu'il résulte de l'enquête que les conditions justifiant l'exercice de l'action publique sont réunies, le ministère public doit engager l'action publique en adressant l'acte d'accusation au tribunal compétent (article 170, paragraphe 1, du StPO). Le ministère public agit donc d'office. Des exceptions à cette règle sont prévues pour certaines infractions, généralement de moindre gravité, qui ne peuvent être poursuivies qu'à la demande de la victime ; la traite n'en fait pas partie.

207. En ce qui concerne l'assistance dont peuvent bénéficier les victimes durant la procédure pénale, l'article 406f, paragraphe 2, du StPO énonce que, si la victime d'une infraction pénale est entendue comme témoin, la présence d'une personne de confiance est autorisée. Cette personne peut être un membre d'un centre d'assistance aux victimes de la traite. En général, les centres d'assistance se chargent de préparer les victimes en vue de leur participation à la procédure.

208. L'Allemagne dispose d'un cadre juridique complet, qui comprend des mesures provisoires de saisie des produits du crime (saisie et mise sous main de justice, articles 111b et suivants du StPO), des mesures de confiscation des instruments (article 74 du StGB) et des mesures de déchéance des produits du crime (article 73 du StGB). Les mesures de confiscation et de déchéance peuvent également s'appliquer à des tiers lorsque l'infraction a été commise pour le compte et au profit d'une tierce partie, ou lorsqu'une tierce partie a acquis des biens en sachant qu'ils proviennent d'activités criminelles (article 73, paragraphe 4, du StGB).

209. Selon le rapport national annuel sur la traite des êtres humains de l'année 2013, publié par le BKA, des biens d'une valeur de 550 000 euros ont été saisis à titre conservatoire dans 17 procédures pénales⁷⁷. Le GRETA note qu'en dépit de l'existence d'un cadre juridique adéquat, une telle mesure est prise dans un nombre d'enquêtes décevant (2 % en 2011 et 2012). En outre, les autorités allemandes ont informé le GRETA que le nombre de condamnations ayant entraîné la confiscation de biens est également très faible : un cas en 2012, cinq en 2011 et un en 2010. Cette situation a des incidences sur le faible niveau d'indemnisation des victimes de la traite (voir paragraphe 174). Le GRETA souligne que la confiscation présuppose la détection, l'identification et la saisie des actifs illégaux lors de l'enquête judiciaire, et la mise en place des procédures requises. **Le GRETA considère que les autorités allemandes devraient prendre des mesures pour garantir l'application effective des dispositions légales concernant la confiscation des biens des trafiquants.**

⁷⁷

En 2012 : 103 000 euros dans 12 procédures ; en 2011 : 340 000 euros dans 12 procédures.

210. L'utilisation de techniques spéciales d'enquête nécessite l'autorisation préalable d'un juge. S'il y a péril en la demeure, le procureur peut ordonner certaines de ces mesures (notamment les écoutes téléphoniques) sans autorisation préalable. L'ordre émanant du parquet devient caduc dans un délai de trois jours ouvrables s'il n'est pas confirmé par un juge. Les méthodes et techniques spéciales d'enquête suivantes peuvent être appliquées dans les affaires de traite : surveillance des télécommunications (en application de l'article 100a, paragraphe 1, combiné à l'article 100a, paragraphe 2, alinéa 1 i) du StPO) ; surveillance du domicile (en application de l'article 100c, paragraphe 1, combiné à l'article 100c, paragraphe 2, alinéa 1 g) du StPO) ; enquête discrète (en application de l'article 110a du StPO).

211. Les techniques de surveillance plus intrusives sont soumises à des conditions juridiques plus strictes. En vertu de l'article 100c du StPO, les propos à caractère privé échangés dans des locaux privés peuvent être surveillés et enregistrés à l'insu de la personne concernée si des éléments donnent à penser que cette personne est impliquée, en tant qu'auteur, instigateur ou complice, dans la commission d'un crime particulièrement grave ou dans la tentative de commettre un tel crime. Les infractions de traite ne satisfont au critère de gravité particulière qu'en présence des circonstances aggravantes énoncées à l'article 232, paragraphes 3 à 5, et à l'article 233, paragraphe 3, du StGB.

212. Selon les informations fournies par l'Office fédéral de la statistique, le nombre de poursuites pénales engagées pour infraction de traite s'élevait à 192 en 2010, 148 en 2011, 162 en 2012 et 135 en 2013. Le nombre de condamnations pour infraction de traite (articles 232, 233 et 233a du StGB) s'élevait à 131 en 2010, 117 en 2011, 128 en 2012 et 93 en 2013⁷⁸. Compte tenu du nombre de victimes identifiées, ces chiffres semblent plutôt faibles.

213. Il ressort des chiffres de l'Office fédéral de la statistique concernant les condamnations en 2013 que 64 personnes ont été condamnées pour traite aux fins d'exploitation sexuelle, 11 personnes pour traite aux fins d'exploitation par le travail et 1 personne pour facilitation de la traite⁷⁹. En ce qui concerne les condamnations pour traite aux fins d'exploitation sexuelle visées par l'article 232 du StGB, 95 % d'entre elles ont donné lieu à une peine d'emprisonnement. Toutefois, 72 % des peines de prison étaient assorties d'un sursis. La durée d'emprisonnement allait jusqu'à 1 an dans 29 % des cas, jusqu'à 2 ans dans 48 % des cas, jusqu'à 3 ans dans 5 % des cas et jusqu'à 5 ans dans 13 % des cas. Elle était comprise entre 5 et 10 ans dans 5 % des cas.

214. Le GRETA considère que les autorités allemandes devraient prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que la traite donne lieu à des enquêtes et à des poursuites effectives, menant à des sanctions proportionnées et dissuasives. Dans ce contexte, le GRETA considère qu'il est nécessaire de continuer à améliorer la spécialisation et la formation des juges et des procureurs en ce qui concerne la traite (voir paragraphe 73).

d. Protection des victimes et des témoins

215. En vertu de l'article 28 de la Convention, les Parties doivent prendre des mesures pour assurer une protection effective et appropriée face aux repréailles ou intimidations possibles, notamment pendant et après les enquêtes et les poursuites à l'encontre des auteurs. Cette protection, qui peut prendre différentes formes (protection physique, attribution d'un nouveau lieu de résidence, changement d'identité, etc.), doit être apportée aux victimes de la traite, aux personnes qui donnent des informations sur la traite ou qui collaborent d'une autre manière avec les autorités chargées des investigations ou des poursuites, aux témoins qui font une déposition et, si nécessaire, aux membres de la famille des personnes susmentionnées. De plus, l'article 30 de la Convention comporte une disposition qui oblige les Parties à prendre des mesures pour protéger la vie privée des victimes et leur identité, et pour assurer leur sécurité et leur protection contre l'intimidation durant la procédure judiciaire, y compris des mesures de protection spécifiques lorsqu'il s'agit d'enfants.

⁷⁸ Condamnations concernant des auteurs d'infractions adultes et mineurs.

⁷⁹ Condamnations concernant des auteurs d'infractions adultes.

216. Il revient à l'unité de police compétente (unités de protection des victimes, d'enquête ou de protection des témoins) du Land concerné d'établir une analyse des risques pour les victimes de la traite. D'ordinaire, ces unités travaillent en coopération étroite avec le centre d'assistance qui s'occupe de la victime. En fonction du risque encouru par la victime, l'unité de police compétente décide, en coopération avec le centre d'assistance et d'autres services publics, des mesures à prendre pour protéger la victime. Parmi les mesures possibles figurent les suivantes : protection du domicile ou d'autres lieux ; protection directe ; masquage des données ; hébergement sûr ; déménagement ; changement de nom ; accompagnement aux audiences (par la police ou une organisation d'aide) ; recours à l'unité de prise en charge des témoins du tribunal pénal ; mesures de protection avant, pendant et après les auditions et les comparutions devant les tribunaux ; mesures de protection en rapport avec d'autres entrevues dont le trafiquant pourrait avoir connaissance ; communication au centre d'assistance d'informations relatives à la sécurité de la victime ; visite auprès des personnes et des groupes en situation de risque, avec recommandations sur les mesures de sécurité à prendre ; mesures à l'encontre des contrevenants potentiels (par exemple, visites de mise en garde).

217. Les victimes présentant un risque élevé, dont le témoignage est essentiel pour les poursuites pénales, peuvent également bénéficier d'une protection policière dans le cadre du programme de protection des témoins, conformément à la loi d'harmonisation de la protection des témoins (ZSHG). Une telle protection peut être mise en place en fonction de critères spécifiques, au cas par cas. Les autorités allemandes ont expliqué que les victimes de la traite ne remplissent que rarement les conditions requises par l'article 1 de la ZSHG pour bénéficier d'un programme de protection. De 2009 à 2014, 11 victimes de la traite ont fait l'objet d'un programme officiel de protection des témoins au niveau des Länder ou de la Police fédérale. Plutôt que d'inclure les victimes de la traite dans le programme de protection des témoins, l'Office fédéral de police criminelle (BKA) applique un ensemble de mesures de sécurité adaptées aux besoins des victimes conformément aux articles 6 et 26 de la loi sur l'Office fédéral de police criminelle, en coopération avec des services d'assistance spécialisés. Entre 2009 et 2014, trois victimes de la traite ont bénéficié de ces mesures. De telles mesures de protection des victimes adaptées au cas par cas sont également appliquées au niveau des Länder. Le Land de Rhénanie-Palatinat, par exemple, a fait état de 18 cas survenus au cours de la période susmentionnée.

218. Le Code de procédure pénale (StPO) comprend une série de mesures destinées à protéger les victimes et les témoins de crimes. Afin de protéger la vie privée et l'identité des témoins entendus dans les procédures judiciaires, ceux-ci peuvent être autorisés à ne fournir qu'une adresse à laquelle les documents pourront leur être envoyés, plutôt que celle de leur domicile. En outre, le témoin pourra être autorisé à ne pas fournir de données personnelles permettant de l'identifier, ou à fournir de telles données seulement pour une identité antérieure (article 68 du StPO). D'autre part, les articles 171b et 172 de la loi d'organisation judiciaire (Gerichtsverfassungsgesetz, GVG) prévoient la possibilité de tenir des audiences à huis clos afin d'assurer la protection des témoins.

219. La législation comprend également des dispositions destinées à protéger les témoins d'une éventuelle intimidation lors des audiences principales. L'article 247 du StPO donne au tribunal la possibilité d'éloigner le prévenu de la salle d'audience lors de la comparution du témoin s'il craint que le témoin ne dise pas la vérité en présence du prévenu. Il en est de même lorsque le fait d'être mis en présence du prévenu risque d'affecter sérieusement la santé du témoin, ou risque d'affecter sérieusement son équilibre, s'agissant d'un témoin âgé de moins de 18 ans. Si le fait d'être entendu en présence des participants à l'audience risque d'affecter sérieusement l'équilibre du témoin, celui-ci peut également être entendu par le biais d'une connexion vidéo.

220. Les enregistrements audiovisuels d'auditions sont autorisés par l'article 58a du StPO. Dans certaines circonstances, il est possible de présenter de tels enregistrements audiovisuels, plutôt que d'entendre le témoin, lors de l'audience principale (article 255a du StPO).

221. Les Instructions pour les poursuites pénales et les amendes administratives (RiStBV) comportent des dispositions spécifiques pour la protection des mineurs. Le point 19 du RiStBV énonce qu'il convient d'éviter dans la mesure du possible les auditions répétées de mineurs en préparation d'une audience principale, compte tenu du stress émotionnel lié aux auditions pour les jeunes témoins. Le point 135 précise que les mineurs doivent être entendus avant les autres témoins lorsque cela est possible et qu'ils doivent faire l'objet d'une surveillance, et si possible recevoir une assistance, en salle d'attente. Enfin, seul le juge qui préside l'audience entend les témoins âgés de moins de 18 ans (article 241a du StPO).

222. Le GRETA considère que les autorités allemandes devraient tirer pleinement parti des mesures disponibles afin de protéger les victimes et les témoins de la traite et d'éviter qu'elles fassent l'objet d'intimidations pendant l'enquête ainsi que pendant et après la procédure judiciaire.

223. En outre, le GRETA invite les autorités allemandes à examiner l'application pratique des mesures juridiques et autres de protection des victimes et des témoins de la traite afin d'établir si ces mesures sont effectivement appliquées au profit des victimes et des témoins de la traite, et si elles contribuent réellement à les protéger.

5. Conclusions

224. Le GRETA salue les mesures prises par les autorités allemandes pour combattre la traite des êtres humains et porter assistance aux victimes de la traite, notamment par l'adoption de lois et la mise en place de structures de coordination au niveau fédéral et dans la plupart des Länder, avec la participation des organisations de la société civile. Le GRETA félicite également les autorités allemandes pour les efforts entrepris en matière de coopération internationale.

225. Toutefois, il reste à relever plusieurs défis, au moyen de mesures législatives, politiques ou pratiques, afin de satisfaire aux exigences de l'approche fondée sur les droits humains et centrée sur la victime de la Convention (voir paragraphes 36 à 39). Le GRETA souligne l'importance de faire en sorte que toutes les victimes de la traite soient identifiées en tant que telles et puissent bénéficier des mesures d'assistance et de protection prévues par la législation allemande et la Convention. Il est nécessaire d'accroître de manière significative les efforts consacrés à l'identification proactive des victimes de la traite. Il convient d'établir sur une base plus durable le financement public des mesures d'assistance fournies aux victimes par des ONG.

226. Le GRETA souligne en particulier la nécessité d'accroître la sensibilisation à la traite aux fins d'exploitation par le travail et d'améliorer l'identification des victimes de ce type de traite. Les autorités allemandes devraient également accorder davantage d'attention à la traite des enfants et établir des réseaux de coopération entre les services de protection de l'enfance, les ONG et les services de lutte contre la criminalité. Il faudrait en outre améliorer l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile et les migrants en situation irrégulière.

227. L'application du délai de rétablissement et de réflexion devrait être réexaminée de façon à ce que toutes les victimes potentielles de la traite soient systématiquement informées de la possibilité de bénéficier d'un tel délai. En outre, il convient d'intensifier les efforts pour faire en sorte que les victimes de la traite puissent tirer pleinement parti de leur droit d'obtenir un permis de séjour temporaire, en particulier avant et après les procédures pénales.

228. Des efforts supplémentaires sont également nécessaires pour renforcer l'efficacité des enquêtes et des poursuites concernant les infractions liées à la traite, de façon à parvenir à des sanctions proportionnées et dissuasives. Il faudrait également prendre des mesures pour que les victimes de la traite bénéficient d'un accès effectif à l'indemnisation.

229. Tous les professionnels concernés qui peuvent être en contact avec des victimes potentielles de la traite, notamment les membres des forces de l'ordre, les procureurs, les juges, les inspecteurs du travail, le personnel des services des migrations, des services de l'asile et des centres de rétention pour migrants irréguliers, les travailleurs sociaux, les professionnels de santé et le personnel des centres d'assistance, doivent régulièrement suivre des formations sur la nécessité d'appliquer une approche fondée sur les droits humains à la lutte contre la traite, sur la base de la Convention et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

230. Le GRETA invite les autorités allemandes à le tenir régulièrement informé des faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention. Il espère poursuivre sa bonne coopération avec elles en vue d'atteindre les objectifs de la Convention.

Annexe I : Liste des propositions du GRETA

Définition de « traite des êtres humains »

1. Le GRETA considère que les autorités allemandes devraient veiller à ce que tous les moyens figurant dans la Convention soient dûment pris en compte.
2. Le GRETA exhorte les autorités allemandes à faire en sorte que la définition de la traite figurant dans le Code pénal soit pleinement conforme à la Convention.

Approche globale et coordination

3. Le GRETA considère que les autorités allemandes devraient renforcer et harmoniser les cadres institutionnels et les structures de coordination de la lutte contre la traite au niveau fédéral, entre le niveau fédéral et les Länder, entre les Länder et au sein de chaque Land. L'objectif devrait être de renforcer la cohérence et l'efficacité de l'ensemble des actions menées par les institutions publiques contribuant à prévenir et combattre la traite sous toutes ses formes, et de protéger les victimes de la traite sans discrimination, quel que soit leur lieu de résidence en Allemagne.
4. En outre, le GRETA considère que les autorités allemandes devraient renforcer la coordination entre les organismes publics et les ONG luttant contre la traite en associant la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique anti-traite, y compris à l'évaluation des efforts entrepris au niveau de la fédération et des Länder.
5. Le GRETA exhorte également les autorités allemandes à prendre des mesures pour inscrire l'action nationale de lutte contre la traite dans une approche globale. Elles devraient notamment :
 - élaborer une stratégie ou un plan d'action national et global de lutte contre la traite, visant la traite pour toutes les formes d'exploitation ;
 - accorder une attention particulière à la traite des enfants et prendre des mesures de coordination et de coopération permettant aux structures existantes de protection de l'enfance, notamment au niveau des Länder, de partager l'expérience des acteurs publics et non publics spécialisés dans la lutte contre la traite ;
 - renforcer les mesures de lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail en y associant la société civile, les syndicats, la Brigade financière de lutte contre le travail illégal et le secteur privé, et en améliorant l'identification des victimes de cette forme de traite ainsi que l'assistance à ces personnes.
6. D'autre part, le GRETA invite les autorités allemandes à envisager de nommer un rapporteur national indépendant ou d'établir un autre mécanisme indépendant chargé du suivi des activités de lutte contre la traite menées par les institutions de l'Etat (voir article 29, paragraphe 4, de la Convention, et paragraphe 298 du rapport explicatif).

Formation des professionnels concernés

7. Le GRETA considère que les autorités allemandes devraient continuer à investir dans la formation régulière aux questions relatives à la traite et aux différentes formes d'exploitation ainsi qu'aux droits des victimes de la traite de toutes les professions pouvant être en contact avec des victimes de la traite, en particulier les policiers, les procureurs, les juges, les assistants sociaux, le personnel médical, les inspecteurs du travail, le personnel des centres d'assistance, les fonctionnaires des services de l'immigration et de l'asile et le personnel des centres de rétention pour migrants en situation irrégulière. Les programmes de formation devraient être conçus de manière à ce que ces professionnels puissent améliorer les connaissances et les compétences dont ils ont besoin pour identifier, assister et protéger les victimes de la traite, faciliter l'indemnisation des victimes et faire condamner les trafiquants.

Collecte de données et recherches

8. Le GRETA exhorte les autorités allemandes à développer et gérer un système de collecte de données complet et cohérent sur la traite des êtres humains, en recueillant des données statistiques fiables auprès de tous les acteurs principaux et en permettant la ventilation de ces données (en fonction du sexe, de l'âge, du type d'exploitation, du pays d'origine et/ou de destination) afin de préparer, contrôler et évaluer les politiques anti-traite. 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, y compris lorsque des ONG travaillant avec des victimes de la traite sont invitées à fournir des informations pour alimenter la base de données nationale. La collecte de données devrait également couvrir les délais de rétablissement et de réflexion accordés aux victimes ainsi que les indemnités qui leur sont versées.

Coopération internationale

9. Le GRETA salue les efforts entrepris par les autorités allemandes dans le domaine de la coopération internationale et invite celles-ci à continuer de développer cette coopération en vue de prévenir la traite, d'aider les victimes de la traite, d'enquêter sur les infractions de traite et de poursuivre les auteurs, y compris en étudiant d'autres possibilités de coopération avec des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, dans les pays d'origine et de transit.

Mesures de sensibilisation

10. Le GRETA considère que les autorités allemandes devraient continuer à sensibiliser le public à la traite et prévoir des campagnes d'information et d'éducation en suivant une approche globale, en y associant la société civile, en s'appuyant sur l'évaluation des mesures déjà menées et en se concentrant sur les besoins identifiés. En outre, le GRETA exhorte les autorités allemandes à concevoir des mesures de sensibilisation à la traite des enfants et aux autres formes de traite (telles que la traite aux fins de mendicité forcée, de criminalité forcée ou de prélèvement d'organes).

Mesures destinées à décourager la demande

11. Le GRETA considère que les autorités allemandes devraient poursuivre leurs efforts visant à décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite, pour toutes les formes d'exploitation, en partenariat avec le secteur privé et la société civile, y compris les syndicats et les employeurs.

Initiatives sociales, économiques et autres à l'intention des groupes vulnérables à la traite

12. Le GRETA salue les mesures en faveur des groupes vulnérables à la traite soutenues par les autorités allemandes dans les pays d'origine. Cependant, le GRETA considère que les autorités allemandes devraient renforcer la prévention de la traite grâce à des mesures en faveur de l'autonomie sociale et économique des groupes vulnérables à la traite qui se trouvent en Allemagne.

Mesures aux frontières destinées à prévenir la traite et mesures en faveur des voies légales de migration

13. Le GRETA invite les autorités allemandes à intensifier leurs efforts visant à prévenir la traite parmi les employés de maison des ménages diplomatiques et à encourager la participation aux sessions annuelles d'information destinées à ce groupe cible.

Identification des victimes de la traite des êtres humains

14. Le GRETA exhorte les autorités allemandes à :
- renforcer le caractère interinstitutionnel de l'identification des victimes de la traite en confiant un rôle officiel, dans la procédure d'identification, à des acteurs de terrain tels que les ONG, la Brigade financière de lutte contre le travail illégal (FKS), les inspecteurs du travail et d'autres instances qui peuvent être en contact avec des victimes de la traite ;
 - fournir à tous les acteurs de terrain des indicateurs opérationnels harmonisés, des orientations et des outils pour l'identification des victimes de la traite soumises à différentes formes d'exploitation ;
 - veiller à ce que la police, le FKS, les inspecteurs du travail et les autres acteurs compétents adoptent une approche plus volontariste et renforcent leur action de terrain pour identifier les victimes potentielles de la traite, y compris en ce qui concerne les formes d'exploitation autres que sexuelles (exploitation par le travail, mendicité forcée, criminalité forcée) ;
 - établir une procédure d'identification et d'orientation des enfants victimes de la traite qui tienne compte de la situation et des besoins particuliers des enfants, en y associant des spécialistes de l'enfance, des services de protection de l'enfance et des services spécialisés de la police et du parquet.
15. En outre, le GRETA considère que les autorités allemandes devraient améliorer l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile et les migrants irréguliers dans les centres de rétention, y compris grâce à la formation du personnel des centres d'asile et de rétention.

Assistance aux victimes

16. Le GRETA exhorte les autorités allemandes à intensifier leurs efforts pour fournir une assistance aux victimes de la traite, et notamment à :
- faire en sorte que l'assistance aux victimes ne dépende pas de la disposition de ces dernières à fournir un témoignage ;
 - prévoir un financement suffisant pour maintenir la fourniture de l'assistance ; si l'assistance est déléguée à des ONG, qui jouent alors le rôle de prestataire de services, l'État est dans l'obligation d'allouer les fonds nécessaires et de garantir la qualité des services fournis par les ONG ;
 - faire en sorte, par des mesures législatives si nécessaire, que toutes les victimes de la traite, y compris les citoyens de l'Union européenne, puissent bénéficier pleinement des droits énoncés dans la Convention ;
 - mettre en place, dans tout le pays, des structures d'assistance adéquates pour les victimes de la traite, quelle que soit la forme d'exploitation, y compris l'exploitation par le travail et d'autres formes d'exploitation non sexuelles ;
 - faire en sorte que soit proposé aux hommes victimes de la traite un hébergement temporaire convenable et sûr qui réponde à leurs besoins ;
 - faire en sorte que les enfants victimes de la traite bénéficient des mesures d'assistance prévues par la Convention, y compris une tutelle, un service d'interprétation, d'autres services, un foyer spécialisé, des soins médicaux ainsi qu'une assistance juridique et psychosociale.

Délai de rétablissement et de réflexion

17. Le GRETA exhorte les autorités allemandes à faire en sorte que, conformément aux obligations énoncées à l'article 13 de la Convention, toutes les victimes potentielles de la traite, y compris les victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail et les victimes de la traite des enfants, se voient proposer un délai de réflexion et de rétablissement 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. Les fonctionnaires qui procèdent à l'identification devraient recevoir des instructions soulignant clairement la nécessité de proposer un délai de rétablissement et de réflexion tel qu'il est défini dans la Convention, c'est-à-dire de ne pas le faire dépendre de la coopération des victimes et de le proposer aux victimes avant qu'elles aient fait des déclarations officielles aux enquêteurs.

Permis de séjour

18. Le GRETA considère que les autorités allemandes devraient prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que les victimes de la traite aient la possibilité de recevoir un permis de séjour en Allemagne et de bénéficier des droits associés à un tel permis.

19. Le GRETA considère en outre que les autorités allemandes devraient prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que les enfants victimes de la traite puissent recevoir un permis de séjour sur la base de l'intérêt supérieur de l'enfant et non sur la base de sa volonté ou capacité de coopérer avec les autorités judiciaires.

20. En outre, le GRETA invite les autorités allemandes à envisager de revoir la législation pertinente de façon à délivrer des permis de séjour aux victimes de la traite qui du fait de leur situation personnelle ne sont pas en mesure de coopérer avec les autorités.

Indemnisation et recours

21. Le GRETA considère que les autorités allemandes devraient informer systématiquement les victimes de la traite, dans une langue qu'elles peuvent comprendre, de leur droit à une indemnisation de la part des trafiquants et/ou de l'État et des procédures à suivre, et devraient veiller à ce que les victimes aient un accès effectif à une assistance juridique dans ce domaine.

22. En outre, le GRETA exhorte les autorités allemandes à faire en sorte que toutes les victimes de la traite, y compris les enfants, aient un accès effectif à l'indemnisation par l'État, quelle que soit leur nationalité et le type d'exploitation en cause, et sans qu'il soit nécessaire d'avoir subi une agression physique.

Rapatriement et retour des victimes

23. Le GRETA considère que les autorités allemandes devraient prendre des mesures supplémentaires pour :

- faire en sorte que les procédures de retour des victimes de la traite soient mises en œuvre en tenant dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité. Cela implique d'informer les victimes des programmes existants, de les protéger contre la revictimisation et la traite répétée et, dans le cas d'enfants, de respecter pleinement le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- développer la coopération avec les pays d'origine des victimes de la traite, afin de garantir une évaluation sérieuse des risques et un retour des victimes en toute sécurité, ainsi que leur réintégration effective ;
- veiller au respect de l'obligation de non-refoulement énoncée à l'article 40, paragraphe 4, de la Convention.

Droit pénal matériel

24. Le GRETA considère que les autorités allemandes devraient procéder à une évaluation approfondie et complète des dispositions de droit pénal relatives à la traite aux fins d'exploitation par le travail, et devraient s'apprêter à ajuster, sur la base d'une telle évaluation, le contenu et/ou l'application des dispositions concernées en vue de remédier aux éventuelles insuffisances constatées.

25. En outre, le GRETA invite les autorités allemandes à envisager de conférer le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser les services d'une personne en sachant qu'elle est victime de la traite, pour toutes les formes d'exploitation.

Non-sanction des victimes de la traite

26. Le GRETA exhorte les autorités allemandes à faire en sorte que les victimes de la traite ne soient pas sanctionnées pour des infractions commises lorsqu'elles étaient soumises à la traite ou en conséquence d'être soumises à la traite. Les autorités allemandes devraient évaluer la mise en œuvre, par les autorités judiciaires et autres autorités pertinentes, du principe de non-sanction des victimes de la traite ayant pris part à des activités illicites sous la contrainte, et devraient s'apprêter à ajuster, sur la base d'une telle évaluation, le contenu et/ou l'application des dispositions concernées en vue de remédier aux éventuelles insuffisances constatées. Dans ce contexte, il conviendrait d'envisager de diffuser auprès des procureurs et autres professionnels concernés des recommandations expliquant comment appliquer le principe de non-sanction aux victimes de la traite.

Enquêtes, poursuites et droit procédural

27. Le GRETA considère que les autorités allemandes devraient prendre des mesures pour garantir l'application effective des dispositions légales concernant la confiscation des biens des trafiquants.

28. Le GRETA considère que les autorités allemandes devraient prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que la traite donne lieu à des enquêtes et à des poursuites effectives, menant à des sanctions proportionnées et dissuasives. Dans ce contexte, le GRETA considère qu'il est nécessaire de continuer à améliorer la spécialisation et la formation des juges et des procureurs en ce qui concerne la traite.

Protection des victimes et des témoins

29. Le GRETA considère que les autorités allemandes devraient tirer pleinement parti des mesures disponibles afin de protéger les victimes et les témoins de la traite et d'éviter qu'elles fassent l'objet d'intimidations pendant l'enquête ainsi que pendant et après la procédure judiciaire.

30. En outre, le GRETA invite les autorités allemandes à examiner l'application pratique des mesures juridiques et autres de protection des victimes et des témoins de la traite afin d'établir si ces mesures sont effectivement appliquées au profit des victimes et des témoins de la traite, et si elles contribuent réellement à protéger ces personnes.

Annexe II : Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations

Institutions publiques

Ministères et organismes fédéraux

- Ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse
- Ministère fédéral de l'Intérieur
- Ministère fédéral de la Justice et de la Protection des Consommateurs
- Ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales
- Ministère fédéral des Affaires étrangères
- Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement
- Office fédéral des migrations et des réfugiés
- Office fédéral de police criminelle
- Office fédéral des Finances

Organismes des Länder

Berlin

- Sénat, Service de l'intérieur et des sports
- Sénat, Service de la justice et de la protection des consommateurs
- Sénat, Service du travail, de l'intégration et de la femme
- Parquet
- Police criminelle
- Bureau d'enregistrement des étrangers
- Service de la santé et des affaires sociales

Hambourg

- Service de l'intérieur et des sports
- Service de la justice et de l'égalité entre les femmes et les hommes
- Service du travail, des affaires sociales, de la famille et de l'intégration
- Parquet
- Police criminelle
- Bureau d'enregistrement des étrangers

Rhénanie du Nord-Westphalie

- Ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales
- Ministère de la Justice
- Ministère du Travail, de l'Intégration et des Affaires sociales
- Ministère de la Santé, de l'Égalité, des Soins et des Personnes âgées
- Police criminelle
- Police de la ville de Dortmund

Rhénanie-Palatinat

- Ministère de l'Intérieur, des Sports et de l'Infrastructure
- Ministère de l'Intégration, de la Famille, des Enfants, des Jeunes et des Femmes
- Parquet de Coblenche

Saxe

- Ministère de l'Intérieur
- Ministère de la Justice et de l'Europe
- Ministère des Affaires sociales et de la Protection des Consommateurs
- Parquet général de la ville de Dresde

-
- Police criminelle

Organisations intergouvernementales

- Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)

Organisations de la société civile

- Agisra
- Alliance contre la traite aux fins d'exploitation par le travail
- Amnesty International
- Arbeit und Leben
- Ban Ying
- Caritas Osnabrück
- Centre d'assistance pour femmes de Düsseldorf
- Diakonie Deutschland
- Dortmunder Mitternachtsmission
- ECPAT
- Faire Mobilität
- FIM – Le droit de la femme est égal au droit de l'homme
- Institut allemand pour les droits humains
- IN VIA
- KOK
- KOBRAnet
- KOOFRA
- SOLWODI
- Terre des Femmes
- Syndicat de la police
- Confédération allemande des syndicats (DGB)
- Syndicat du bâtiment, de l'agriculture et de l'environnement (IG BAU)

Commentaires du Gouvernement

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

Le GRETA s'est engagé dans un dialogue avec les autorités allemandes 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 allemandes le 22 avril 2015 en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités allemandes (uniquement disponibles en anglais), reçus le 19 mai 2015 se trouvent ci-après.



Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 53107 Bonn

Executive Secretary of the Council of
Europe Convention on Action against
Trafficking in Human Beings
Ms Petya Nestorova
Council of Europe

F- 67075 Strasbourg Cedex

Referat 403
Schutz von Frauen vor Gewalt

BEARBEITET VON Nicole Zündorf-Hinte
HAUSANSCHRIFT Rochusstraße 8 - 10, 53123 Bonn
POSTANSCHRIFT 53107 Bonn

TEL +49 (0)3018 555-2528
FAX +49 (0)3018 555-42528
E-MAIL nicole.zuendorf-hinte@bmfjsfj.bund.de
INTERNET www.bmfjsfj.de

ORT, DATUM Bonn, May 19, 2015

Comments of Germany on the Report concerning the implementation of the CoE Convention on Action against Trafficking by Germany

Dear Ms Nestorova,

I would like to grasp the opportunity to thank GRETA for the constructive dialogue during the monitoring cycle. We have received very valuable recommendations to further improve our actions against trafficking in human beings and are looking forward to inform GRETA and the Committee of the Parties in 2017 on the implementation of the recommendations.

However, Germany has a few comments regarding the final report annexed to the letter, which we ask to be published together with the report.

Yours sincerely

Pp

Nicole Zündorf-Hinte

Comments of Germany to the Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Actions against Trafficking in Human Beings by Germany (First evaluation round)

Germany would like to inform the GRETA expert commission and the Committee of the Parties that additional improvements in residence law are currently planned for victims of human trafficking. The Federal Government has already presented a bill (Act to Revise the Right to Stay and the Termination of Residence, *Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung*) which was approved by the Federal Cabinet on 3 December 2014. Under the new legislation, victims of human trafficking for reasons of sexual exploitation who cooperate with the law enforcement authorities should as a general rule be granted a residence permit (under the current law the residence permit only may be granted to the victim of human trafficking by the foreigners authorities). It would be possible to renew this residence permit for reasons related to personal circumstances or humanitarian concerns, or in the public interest even after the victim has participated in criminal proceedings against traffickers. Family members would be allowed to immigrate to join persons holding such a residence permit. The new legislation will focus more on the interests of the victim of trafficking, increase legal certainty from the start and make clear that persons who help bring criminals to justice have a reasonable perspective to stay in Germany.

Furthermore, the Federal Government has the following comments:

Regarding paragraphs 151 to 158 ("Recovery and reflection period"):

"GRETA urges the German authorities to ensure, in compliance with the obligations contained in Article 13 of the Convention, that all possible victims of trafficking, including victims of THB for labour exploitation and of child trafficking, are 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. Public officials performing identification should be issued with clear instructions stressing the need to offer the recovery and reflection period as defined in the Convention, i.e. not making it conditional on the victim's co-operation and offering it to victims before formal statements are made to investigators."

The recovery and reflection period referred to in Article 13 of the Convention is reflected above all in Section 59 (7) of the Residence Act (*Aufenthaltsgesetz*, AufenthG), which applies to all victims of human trafficking. This period (called *Bedenkzeit* in German law) is governed as follows: If the foreigners authority has concrete grounds to suspect that the foreigner has been the victim of a criminal offence as specified in Section 25 (4a) or

(4b) (human trafficking for the purpose of sexual exploitation or labour exploitation and promotion of human trafficking; offences under the Act to Combat Clandestine Employment or the Act on Temporary Employment Businesses), it sets a deadline for leaving the country which will allow the foreigner sufficient time to decide whether he or she is willing to testify. This period is at least three months and takes the form of a temporary suspension of removal, which prevents deportation. There is no maximum time limit for the reflection period which is supposed to allow the foreigner sufficient time to be able to decide whether to cooperate with the law enforcement authorities.

In addition, general residence law always applies; the specific residence law provisions to protect victims of human trafficking do not have a blocking effect. In particular, it should be noted that, in accordance with Section 59 (7) of the Residence Act, Germany grants the recovery and reflection period for the victims of human trafficking by extending the deadline for leaving the country. According to Section 59 (1) of the Residence Act, foreigners are in principle to be given seven to 30 days to leave the country. The deadline to leave the country may be prolonged as general rule if appropriate in view of the special circumstances of the individual case, Section 59 (1) sentence 4 of the Residence Act. This provision also applies to victims of human trafficking, especially if it was not possible to determine before the foreigners authority's decision whether the foreigner was a victim.

Regarding paragraphs 159 to 171 ("Residence permits")

“169. GRETA considers that the German authorities should take further steps to ensure that victims of trafficking are able to benefit from a residence permit in Germany and the rights attached to it.

170. GRETA also considers that the German authorities should take additional steps to ensure that child victims of trafficking may be granted a residence permit on the basis of their best interests and not on the basis of their willingness or ability to co-operate with judicial bodies.

171. Further, GRETA invites the German authorities to consider reviewing the relevant legislation so as to provide residence permits to victims of THB who [are] unable to co-operate with the authorities, on the basis of their personal situation.”

Section 25 (4a) and (4b) of the Residence Act provide for special residence rights for victims of human trafficking: They may be issued a temporary residence title.

According to Section 25 (4a) and (4b) of the Residence Act, this title may be issued if the public prosecutor's office or the responsible criminal court considers the person's temporary presence in the federal territory to be appropriate in connection with criminal

proceedings relating to one of the criminal offences listed, because it would be more difficult to investigate the facts of the case without his or her information. And the person in question must declare his or her willingness to testify as a witness in the criminal proceedings. In the case of human trafficking for the purpose of sexual exploitation, the victim must also have broken off contact to the person accused of the crime.

The Federal Government believes that linking the residence permit to the willingness of the person in question to cooperate is necessary not only under European Union law (see Directive 2004/81/EC); based on European law, Section 25 (4a) of the Residence Act is intended to secure the residence of victims primarily with the aim of enforcing the government's claim to prosecute. This link is essential also for reasons of law enforcement. As a rule, it is not possible to conduct criminal proceedings without the victims' testimony. Using residence law to encourage victims to provide testimony also helps protect victims and potential future victims of human trafficking by enabling the authorities to effectively prosecute traffickers.

In addition to these special provisions to protect victims of human trafficking, general residence law always also applies, especially after criminal proceedings have been concluded. In this way, it is possible to deal appropriately with situations in which victims are not able to cooperate with the authorities. For this reason, victims of human trafficking do not, as a rule, have to fear deportation after the criminal proceedings are over. Under current law, residence permits may be issued at any time for humanitarian reasons. In particular, a residence permit may be issued pursuant to Section 25 (3) (a deportation ban applies), Section 25 (4) (urgent humanitarian or personal grounds or substantial public interests) or Section 25 (5) (if departure is impossible in fact or in law) of the Residence Act.

And also the Land Berlin submitted one comment:

The Land Berlin (Senate Department for Labor, Integration and Women) points out that there has been no fundamental change regarding the financing of specialized counseling centers and shelters for victims of trafficking in 2014. From the beginning these institutions have been financed via so called matching funds (*Fehlbedarfsfinanzierung*), i.e. the Land Berlin grants funds to complement the institution's own resources. Up to 2013 the resources of the institutions were in practice often calculated with an amount of € 0. Starting in 2014, due to requirements established by the Berlin Court of Auditors, this is no longer possible. This means, that starting in 2014 e.g. the Ban Ying shelter organization now is obliged to contribute € 100 of own funds, leaving the sum of € 117 900 in complementary funds for the Berlin Senate to pay per annum for the double budget year 2014/2015.