



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

**Recommandation CP(2013)10
sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe
sur la lutte contre la traite des êtres humains
par l'Espagne**

*adoptée lors de la 12ème réunion du Comité des Parties
le 7 octobre 2013*

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

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

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

Compte tenu des règles de procédure du Comité des Parties ;

Compte tenu de l'instrument de ratification déposé par l'Espagne le 2 avril 2009 ;

Ayant examiné le rapport sur la mise en œuvre de la Convention par l'Espagne, adopté par le GRETA lors de sa 17^e réunion (1-5 juillet 2013) dans le cadre du premier cycle d'évaluation ;

Ayant examiné les commentaires du Gouvernement espagnol sur le rapport du GRETA, soumis le 13 septembre 2013¹ ;

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

- les efforts déployés pour lutter contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle, notamment par l'adoption du Plan d'action national contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, la mise en place d'une commission interministérielle pour évaluer sa mise en œuvre ainsi le financement des ONG spécialisées portant assistance aux femmes et filles victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle ;
- l'adoption d'une législation érigeant en infraction la traite des êtres humains aux fins des différents types d'exploitation et d'une réglementation relative aux droits des victimes de la traite ;

¹ Le délai pour fournir les commentaires a été fixé au 16 septembre 2013.

- l'adoption d'un Protocole cadre de protection des victimes de la traite afin d'améliorer l'identification, l'assistance et la protection des victimes par tous les acteurs concernés ;
- la possibilité de prolonger la période de rétablissement et de réflexion au delà de 30 jours en raison des besoins et de la situation personnelle de la victime ;
- l'inclusion d'une clause de non-sanction dans le code pénal et l'adoption d'instructions aux procureurs à cet égard.

Prenant note des domaines où des actions complémentaires seraient nécessaires pour améliorer la mise en œuvre de la Convention par l'Espagne, consistant notamment :

- adopter une approche globale dans le cadre de la lutte contre la traite, en particulier en accordant une attention accrue à la traite aux fins d'exploitation par le travail et en renforçant les mesures de prévention et de protection répondant à la particulière vulnérabilité des enfants à la traite ;
- à améliorer l'identification des victimes de la traite, en renforçant l'approche multidisciplinaire, en formant les acteurs concernés au phénomène de la traite et en les encourageant à adopter une approche proactive pour détecter les victimes, notamment parmi les migrants irréguliers et les enfants non accompagnés ;
- à fournir une assistance adéquate à toutes les victimes de la traite, quel que soit le type d'exploitation et en prenant en compte les besoins spécifiques des enfants ;
- à faire en sorte que toutes victimes potentielles de la traite sont systématiquement informées de la possibilité de bénéficier d'un délai de rétablissement et de réflexion et se voient accordées ce délai sans avoir à le demander ;
- à adopter des mesures pour assurer que les possibilités d'indemnisation soient effectivement accessibles aux personnes soumises à la traite ;
- à veiller à ce que les victimes et les victimes potentielles de la traite ne soient pas expulsées du pays et à s'assurer que le cadre du retour volontaire assisté leur est rendu accessible et est adapté à leurs besoins, en tenant compte de leur droits, leur sécurité et leur dignité ;
- à protéger effectivement les victimes de la traite durant la procédure pénale, le procès et au-delà, lorsque nécessaire.

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

2. Demande au Gouvernement espagnol d'informer le Comité des Parties des mesures prises pour se conformer à cette recommandation d'ici au 7 octobre 2015 ;

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

Addendum

Liste de propositions du GRETA concernant la mise en œuvre de la Convention par l'Espagne

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

1. Le GRETA encourage les autorités espagnoles à renforcer leur approche fondée sur les droits humains de la lutte contre la traite dans le prochain plan pour les droits de l'homme, notamment en abordant la traite des êtres humains comme une violation grave des droits humains des victimes de la traite.

Définition de « traite des êtres humains »

2. Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient inclure « l'enlèvement » et « l'offre ou acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre » parmi les moyens inclus dans la définition juridique de la traite des êtres humains.

Approche globale et coordination

3. Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à prendre des mesures pour inscrire l'action nationale et régionale de lutte contre la traite dans une approche globale et notamment :

- de prendre en considération tous les types de victimes de la traite de toutes les formes d'exploitation dans le cadre juridique et politique anti-traite, tout en tenant compte de la dimension de genre de la traite, y compris au travers d'un plan d'action national complet sur la lutte contre la traite ;
- d'intensifier les efforts destinés à prévenir et détecter la traite en Espagne, y compris en tenant compte de la situation de l'Espagne en tant que pays de transit ;
- de renforcer les mesures de prévention et de protection destinées aux enfants, qui sont particulièrement vulnérables à la traite.

4. Le GRETA exhorte également les autorités espagnoles à renforcer la coordination et la coopération :

- entre les autorités au niveau de l'État et des régions, notamment entre la police nationale, la garde civile et les forces de police régionales ;
- entre toutes les autorités compétentes et la société civile, en particulier en précisant les conditions de la participation de la société civile à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des mesures de lutte contre la traite en Espagne (au niveau étatique et au niveau des communautés autonomes) et en associant la société civile au processus de suivi établi par le protocole-cadre pour la protection des victimes de la traite.

5. Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient examiner les répercussions des différentes bases juridiques relatives à l'identification, l'orientation et l'assistance des victimes de la traite, selon qu'elles sont originaires des pays de l'Union européenne ou d'un pays tiers, étant donné que cela peut avoir une incidence négative sur leurs droits en vertu de la Convention.

6. Le GRETA invite les autorités espagnoles à faire procéder à une évaluation indépendante du plan d'action visant à lutter contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle, afin de mesurer l'impact des actions menées dans ce cadre et de planifier les futures politiques et mesures de lutte contre la traite.

7. En outre, le GRETA invite les autorités espagnoles à réfléchir à la mise en place d'un rapporteur national indépendant ou d'un autre mécanisme pour le suivi des activités anti-traite menées par les autorités et de la mise en œuvre des obligations découlant du droit interne (voir l'article 29, paragraphe 4, de la Convention et le paragraphe 298 du rapport explicatif).

Formation des professionnels concernés

8. Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient prendre des mesures complémentaires pour assurer une formation spécialisée et régulière sur la traite à l'ensemble des professionnels concernés, en particulier les membres des forces de l'ordre nationales et régionales (notamment la police des frontières), les inspecteurs du travail, les travailleurs sociaux, les agents de la protection de l'enfance, les agents chargés des visas, les agents des services d'asile, les juges et les procureurs. Cette formation devrait aborder la traite comme une violation grave des droits humains et couvrir les droits des victimes de la traite, notamment les besoins de protection des enfants victimes de la traite. Il faudrait concevoir les futurs programmes de formation de manière à ce que ces professionnels puissent améliorer les connaissances et les compétences dont ils ont besoin pour identifier, aider et protéger les victimes de la traite, en tenant compte de leur sexe et de leur âge, et pour faire condamner les trafiquants.

Collecte de données et recherche

9. Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à concevoir et entretenir un système statistique complet et cohérent sur la traite des êtres humains, en réunissant des données statistiques fiables émanant de tous les acteurs clés et pouvant être ventilées (par sexe, âge, type d'exploitation, pays d'origine et/ou de destination, etc.). La mise en place de ce système devrait s'accompagner de toutes les mesures nécessaires au respect du droit des personnes concernées à la protection des données à caractère personnel, 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. Le système statistique devrait contribuer à l'élaboration, la supervision et l'évaluation des politiques de lutte contre la traite.

10. Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient continuer à mener et à soutenir des recherches sur les questions liées à la traite, en ce qu'elles constituent une source d'information importante pour toute future mesure de politique. Parmi les domaines dans lesquels des recherches supplémentaires sont nécessaires pour mieux cerner l'ampleur de la traite en Espagne figurent la traite aux fins d'exploitation par le travail, la traite interne, la traite des enfants et l'incidence de la traite parmi les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile.

Coopération internationale

11. Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient poursuivre leurs efforts visant à renforcer la coopération internationale avec des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux pour prévenir et combattre toute forme de traite, aider et protéger les victimes de la traite, enquêter sur les affaires de traite et poursuivre les trafiquants.

12. De plus, le GRETA invite les autorités espagnoles à évaluer les actions de coopération internationale menées à ce jour afin de cibler leur action future sur les priorités fondamentales et obtenir ainsi un impact maximal avec des moyens financiers réduits.

Actions de sensibilisation et mesures destinées à décourager la demande

13. Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à élaborer des mesures de sensibilisation à la traite aux fins d'exploitation par le travail. Des mesures d'information et d'éducation devraient également être prises pour promouvoir une sensibilisation à la traite parmi les ressortissants espagnols, y compris les enfants. Les autorités espagnoles devraient prévoir des campagnes d'information, de sensibilisation et d'éducation, en y associant la société civile, en s'appuyant sur les résultats des recherches et des évaluations d'impact et en se concentrant sur les besoins identifiés.

14. Le GRETA exhorte aussi les autorités espagnoles :

- à poursuivre les efforts destinés à décourager la demande de services fournis par les victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, en veillant à ce que ces mesures soient équilibrées et n'entraînent pas l'incrimination des victimes ;
- à intensifier leurs efforts destinés à décourager la demande de services fournis par les victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, y compris en renforçant les inspections du travail, en particulier dans les secteurs à risques comme l'agriculture, l'industrie textile, le travail domestique, la construction et l'hôtellerie/la restauration.

15. Le GRETA invite les autorités espagnoles à envisager l'adoption de mesures législatives ou autres pour ériger en infraction pénale le fait d'utiliser les services d'une personne dont on sait qu'elle est victime de la traite.

16. En outre, le GRETA invite les autorités espagnoles à continuer de contribuer aux activités de sensibilisation à la traite dans les principaux pays d'origine des victimes de la traite se retrouvant en Espagne.

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

17. Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à intensifier leurs efforts pour détecter les cas de traite aux frontières et dans le cadre de la lutte contre la migration irrégulière, notamment en dispensant des formations spécialisées et régulières sur la lutte contre la traite, selon une approche fondée sur les droits humains et centrée sur les victimes, aux membres des forces de l'ordre, y compris la police des frontières, avec des instructions claires sur la marche à suivre.

18. Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient :

- garder à l'examen l'application des nouvelles circulaires sur l'enregistrement des enfants sans papiers qui arrivent de manière irrégulière en Espagne, et de vérifier les liens qui existent entre l'enfant et le ou les adulte(s) l'accompagnant ;
- garder à l'examen la délivrance de visas et accréditations pour les travailleurs domestiques employés dans des foyers diplomatiques ;
- prendre des mesures supplémentaires pour fournir des informations écrites aux ressortissants étrangers qui envisagent de travailler en Espagne, dans une langue qu'ils comprennent, afin de les mettre en garde contre les risques liés à la traite aux fins d'exploitation sexuelle et d'exploitation par le travail, de les informer sur leurs droits et les services auxquels ils peuvent s'adresser pour obtenir de l'aide et des conseils.

Identification des victimes de la traite des êtres humains

19. Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à revoir la procédure d'identification des victimes de la traite pour faire en sorte que les victimes potentielles soient considérées d'abord comme des personnes ayant été exposées à des violations des droits humains, et non comme une source de preuves pour des enquêtes pénales. À cette fin, les autorités espagnoles devraient :

- renforcer le caractère multidisciplinaire de la prise de décision relative à l'identification des victimes de la traite, y compris en confiant un rôle officiel dans la procédure d'identification à d'autres acteurs de terrain, tels que les inspecteurs du travail, les assistants sociaux, le personnel médical et les ONG ;
- s'assurer qu'il y ait une coordination et un échange d'informations satisfaisants entre tous les acteurs impliqués dans la procédure d'identification ;
- veiller à ce que les indicateurs et autres outils utilisés pour l'identification des victimes de la traite couvrent tous les types de traite et à ce que leur application soit dûment surveillée et évaluée ;
- prévoir suffisamment de temps pour l'identification des victimes de la traite, afin de tenir compte de l'expérience traumatisante qu'elles ont subie ainsi que du temps nécessaire pour rassembler toutes les informations requises et prendre une décision concernant l'identification ;
- garantir la qualité et la disponibilité des interprètes durant la procédure d'identification et à fournir un document décrivant les droits des victimes de la traite dans une langue qu'elles comprennent ;
- informer par écrit les personnes concernées, dans une langue qu'elles comprennent, sur l'issue de la procédure d'identification ;
- adopter une approche proactive en matière d'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, notamment dans les secteurs où le risque de traite est le plus élevé, comme l'agriculture, le bâtiment, le textile, la restauration, l'hôtellerie et le travail domestique ;
- améliorer la détection et l'identification des victimes de la traite parmi les migrants en situation irrégulière au moyen d'une approche proactive comprenant des formations régulières sur la traite et les droits des victimes, dispensées aux fonctionnaires des services de l'immigration, de la police des frontières et des services chargés des demandes d'asile, y compris le personnel des CIE et des CETI ;
- prendre en compte, lors de l'identification des enfants victimes de la traite, la situation et les besoins particuliers de ces victimes, notamment en établissant un mécanisme d'orientation spécial pour les enfants, avec la participation de spécialistes de l'enfance, de services de protection des enfants, de forces de police et de procureurs.

Assistance aux victimes

20. Le GRETA considère qu'une spécialisation des avocats qui apportent une assistance juridique gratuite aux victimes de la traite et aux victimes potentielles, non seulement dans des cas d'exploitation sexuelle mais pour tout type d'exploitation, pourrait être reproduite dans d'autres parties de l'Espagne.

21. Le GRETA exhorte les autorités centrales et régionales d'Espagne à veiller à ce que toutes les victimes de la traite reçoivent un soutien et une assistance appropriés, de leur identification jusqu'à leur rétablissement, et en particulier :

- à adopter des normes minimales d'assistance à toutes les victimes de la traite, indépendamment de leur sexe, de leur âge, de leur nationalité et du type d'exploitation, et de mettre à disposition des fonds suffisants pour que ces normes puissent être respectées ;
- à faire en sorte qu'un hébergement temporaire sûr et convenable soit proposé à toutes les victimes de la traite, adapté à leurs besoins spécifiques ;
- à garantir l'accès aux services de santé pour toutes les victimes de la traite en Espagne ;
- à permettre aux victimes de la traite résidant légalement sur son territoire d'accéder au marché de l'emploi, aux formations professionnelles et à l'éducation, en tant que mesures de réadaptation ;
- à veiller que les victimes étrangères sans papiers puissent avoir accès aux mesures d'assistance en leur délivrant des documents d'identité temporaires ;
- à garantir que tous les enfants victimes de la traite bénéficient des mesures d'assistance prévues par la Convention, d'une manière adaptée à leurs besoins ;
- à assurer la formation spécialisée de tous les professionnels responsables des mesures d'assistance et de protection destinées aux victimes de la traite, y compris aux avocats fournissant l'assistance juridique gratuite aux victimes de la traite ;
- à contrôler la mise en œuvre du système d'assistance aux victimes de la traite et à l'adapter en conséquence pour qu'il corresponde aux besoins des victimes.

Délai de rétablissement et de réflexion

22. Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à revoir le contenu et l'application des règles concernant le délai de rétablissement et de réflexion, conformément aux obligations prévues à l'article 13 de la Convention, afin que toutes les victimes potentielles, y compris les ressortissants de l'UE, soient systématiquement informées de la possibilité de disposer d'un délai de rétablissement et de réflexion et se le voit proposer sans avoir à le demander. Dans le cadre de leur réexamen, les autorités espagnoles devraient fixer des critères clairs pour déterminer la durée de la période de rétablissement et de réflexion, en tenant compte de la situation personnelle des victimes potentielles, et assurer la formation des autorités compétentes, pour que les critères soient appliqués de manière harmonisée dans toute l'Espagne. Les autorités espagnoles devraient examiner les raisons pour lesquelles si peu de victimes de la traite demandent et obtiennent un délai de rétablissement et de réflexion.

23. En outre, le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient faire davantage pour s'assurer que les victimes et victimes potentielles de la traite aient accès à toutes les mesures d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention, durant le délai de rétablissement et de réflexion.

Permis de séjour

24. Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient intensifier leurs efforts pour faire en sorte que les victimes de la traite puissent bénéficier pleinement du droit d'obtenir un permis de séjour temporaire en raison de leur situation personnelle et/ou de leur coopération avec les autorités, notamment :

- en fixant des critères clairs pour la délivrance d'un permis de séjour aux victimes de la traite sur la base de leur situation personnelle et de leur coopération avec les autorités ;

- en veillant à ce que les autorités compétentes reçoivent des informations à jour et des formations appropriées pour garantir une application harmonisée de ces critères dans toute l'Espagne ;
- en fixant un délai pour l'examen des demandes de permis de séjour pour les victimes de la traite ;
- en tenant dûment compte des informations fournies par les ONG spécialisées lors de l'examen des demandes de permis de séjour sur la base de la situation personnelle de la victime.

25. En outre, le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient intensifier leurs efforts pour faire en sorte que les mesures prises pour mettre en œuvre la Convention n'affectent pas les droits des victimes de la traite, adultes et enfants, en vertu du droit international des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne l'accès à la protection internationale et le respect du principe de non-refoulement, conformément aux articles 14, paragraphe 5, et 40, paragraphe 4, de la Convention.

Indemnisation et recours

26. Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à informer systématiquement les victimes de la traite, dans une langue qu'elles peuvent comprendre, sur leur droit à une indemnisation de la part des trafiquants et/ou de l'État et sur la procédure à suivre, ainsi qu'à veiller à ce que les victimes aient effectivement accès à une assistance juridique en la matière.

27. Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient modifier la loi 35/1995 sur l'aide et l'assistance aux victimes d'infractions violentes et d'atteintes à la liberté sexuelle, de manière à ce que toutes les victimes de la traite aient accès à une indemnisation par l'Etat, indépendamment de leur nationalité et du type d'exploitation et même si elles n'ont pas subi de lésions corporelles importantes ni de grave préjudice physique ou mental du fait de la traite.

28. Le GRETA considère aussi que les autorités espagnoles devraient intensifier leurs efforts pour faire en sorte que les trafiquants condamnés versent une indemnisation aux victimes de la traite ; il s'agirait notamment de veiller à ce que les policiers, les juges et les procureurs reçoivent une formation appropriée et coordonnent dûment leurs activités, de manière à ce qu'ils puissent enquêter sur les avoirs, les localiser et les geler, et vérifier les profits réalisés par les trafiquants.

Rapatriement et retour des victimes

29. Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à veiller à ce que les victimes et victimes potentielles de la traite ne soient pas expulsées du pays et que le cadre du retour volontaire assisté soit pleinement accessible à ces personnes et adapté à leurs besoins, en tenant dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité. Cela implique d'informer les victimes de la traite sur les programmes existants, de les protéger contre la re-victimisation et la traite répétée et, dans le cas d'enfants, de respecter pleinement le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.

30. De plus, le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient prendre des mesures pour développer la coopération avec les pays d'origine des victimes de la traite, afin de faire en sorte que les risques soient correctement évalués et que les victimes puissent retourner dans leur pays en toute sécurité et s'y réinsérer effectivement.

Droit pénal matériel

31. Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient revoir leur législation afin de bien refléter les dispositions substantielles de l'article 20 de la Convention concernant l'incrimination des actes relatifs aux documents de voyage ou d'identité.

Non-sanction des victimes de la traite

32. Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à ne pas retenir le motif de collaboration avec les autorités lorsqu'il s'agit d'exonérer les victimes de traite de leur responsabilité découlant de leur séjour irrégulier en Espagne.

33. Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient garder à l'examen l'application de la disposition de non-sanction dans l'article 177 bis, paragraphe 11, du code pénal et les orientations données dans la circulaire 5/2011 du ministère public, ainsi qu'attirer l'attention des professionnels concernés (en particulier les membres des forces de l'ordre, les procureurs et les juges) sur le principe de non-sanction.

Enquêtes, poursuites et droit procédural

34. Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient renforcer leurs efforts afin de s'assurer que les infractions liées à la traite aux fins de tout type d'exploitation font l'objet d'enquêtes et de poursuites sans délai et de manière effective.

35. En outre, le GRETA considère qu'il faut continuer à améliorer la spécialisation et la formation des juges, des procureurs, des enquêteurs de la police et des avocats sur la traite et les droits des victimes de la traite.

Protection des victimes et des témoins

36. Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à veiller à ce que les victimes de la traite et les témoins soient protégés de manière effective tout au long de la procédure pénale et au-delà, si nécessaire, conformément à l'article 28 de la Convention. À cette fin, les autorités espagnoles devraient revoir l'adéquation du système actuel de protection des victimes et témoins en matière de traite, à la fois pour les adultes et les enfants.