



**G R E T A**

GROUPE D'EXPERTS SUR LA  
LUTTE CONTRE LA TRAITE DES  
ÊTRES HUMAINS

GRETA(2016)7

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

## DEUXIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Adopté le 11 mars 2016

Publié le 10 juin 2016

Ce document est une traduction de la version originale anglaise. Il peut subir des retouches de forme.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

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

[trafficking@coe.int](mailto:trafficking@coe.int)

[www.coe.int/trafficking/fr](http://www.coe.int/trafficking/fr)

## Table des matières

Préambule.....	4
I. Introduction .....	5
II. Principaux faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention par le Danemark .....	7
1. Nouvelles tendances concernant la traite et les formes d'exploitation.....	7
2. Évolution du cadre juridique .....	7
3. Évolution du cadre institutionnel .....	8
4. Plans d'action nationaux.....	8
5. Formation des professionnels concernés .....	10
6. Collecte de données et recherches .....	12
III. Constats article par article .....	13
1. Prévention de la traite des êtres humains .....	13
a. Mesures de sensibilisation (article 5) .....	13
b. Mesures visant à prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail (article 5) .....	14
c. Mesures visant à prévenir la traite des enfants (article 5).....	16
d. Mesures visant à prévenir la traite aux fins de prélèvement d'organes (article 5) .....	17
e. Mesures visant à décourager la demande (article 6) .....	18
f. Mesures aux frontières (article 7) .....	18
2. Mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes, en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes.....	19
a. Identification des victimes (article 10) .....	19
b. Mesures d'assistance (article 12).....	23
c. Identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces victimes (article 10).....	24
d. Protection de la vie privée (article 11) .....	26
e. Délai de rétablissement et de réflexion (article 13) .....	27
f. Permis de séjour (article 14).....	28
g. Indemnisation et recours (article 15).....	30
h. Rapatriement et retour des victimes (article 16) .....	33
3. Droit pénal matériel .....	35
a. Incrimination de la traite (article 18) .....	35
b. Incrimination de l'utilisation des services d'une victime (article 19) .....	38
c. Responsabilité des personnes morales (article 22).....	39
d. Non-sanction des victimes de la traite des êtres humains (article 26).....	39
4. Enquêtes, poursuites et droit procédural.....	41
a. Mesures visant à assurer des enquêtes efficaces (articles 1, 27 et 29) .....	41
b. Protection des témoins et des victimes (article 28) .....	45
c. Compétence (article 31) .....	45
5. Coopération internationale et coopération avec la société civile .....	46
a. Coopération internationale (article 32).....	46
b. Coopération avec la société civile (article 35) .....	48
IV. Conclusions .....	50
Annexe Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations ...	56
Commentaires du Gouvernement.....	57

## Préambule

Le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) a été institué en vertu de l'article 36 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (ci-après « la Convention »), qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2008. Le GRETA est composé de 15 experts indépendants et impartiaux, avec des profils variés, qui ont été choisis pour leur expérience professionnelle dans les domaines couverts par la Convention. Le mandat des membres du GRETA est de quatre ans, renouvelable une fois.

Le GRETA est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention par les Parties et d'élaborer des rapports évaluant les mesures prises par chaque Partie. Conformément à l'article 38, paragraphe 1, de la Convention, le GRETA évalue la mise en œuvre de la Convention en suivant une procédure divisée en cycles. Au début de chaque cycle, il sélectionne les dispositions particulières sur lesquelles va porter la procédure d'évaluation et définit les moyens les plus appropriés pour mener son évaluation. Pour chaque cycle d'évaluation, le GRETA adopte un questionnaire qui sert de base à l'évaluation et qui est adressé à toutes les Parties.

Le premier cycle d'évaluation a été lancé en février 2010 et le questionnaire pour ce cycle a été envoyé à l'ensemble des Parties selon un calendrier adopté par le GRETA et établi en fonction des dates d'entrée en vigueur de la Convention pour chaque Partie. Le GRETA a décidé d'organiser des visites dans tous les Etats parties afin de collecter des informations complémentaires et de rencontrer directement les acteurs concernés, tant gouvernementaux que non gouvernementaux.

A la suite du premier cycle d'évaluation, qui a donné une vue d'ensemble de la mise en œuvre de la Convention par chaque Partie, le GRETA a lancé le deuxième cycle d'évaluation le 15 mai 2014. Le GRETA consacrer ce deuxième cycle à l'examen des effets des mesures législatives, politiques et pratiques sur la prévention de la traite, la protection des droits des victimes et la poursuite des trafiquants. L'application, à la lutte contre la traite, d'une approche fondée sur les droits humains reste au centre de ce deuxième cycle d'évaluation. De plus, une attention particulière est accordée aux mesures prises pour faire face aux nouvelles tendances en matière de traite et pour tenir compte de la vulnérabilité des enfants vis-à-vis de la traite. Pour ce deuxième cycle, il a adopté un questionnaire qui sera adressé à tous les Etats ayant achevé le premier cycle, selon un calendrier approuvé par le GRETA.

Les rapports du GRETA reposent sur des informations collectées auprès de sources diverses et contiennent des recommandations destinées à renforcer la mise en œuvre de la Convention par les Parties. Dans ses recommandations, le GRETA a choisi d'utiliser trois verbes différents, à savoir « exhorter », « considérer » et « inviter », qui correspondent à différents niveaux d'urgence de l'action recommandée dans le cadre de la mise en conformité de la législation et/ou de la pratique de la Partie avec la Convention. Ainsi, le GRETA emploie le verbe « exhorter » lorsqu'il parvient à la conclusion que les lois ou les politiques du pays ne sont pas conformes à la Convention, ou lorsqu'il constate que, malgré l'existence de dispositions juridiques et d'autres mesures, une obligation de la Convention n'est pas mise en œuvre. Dans d'autres situations, le GRETA « considère » que des améliorations sont encore nécessaires pour se conformer pleinement à une obligation de la Convention. Lorsqu'il « invite » un pays à poursuivre ses efforts dans un domaine donné, le GRETA reconnaît que les autorités sont d'ores et déjà sur la bonne voie.

Concernant la procédure d'établissement des rapports, le GRETA examine un projet de rapport sur chaque Partie en session plénière. Dans le cadre du dialogue confidentiel avec les autorités nationales, celles-ci sont invitées à soumettre, dans un délai de deux mois, des commentaires sur le projet de rapport, ce qui leur permet de donner des informations complémentaires ou de corriger d'éventuelles erreurs factuelles. Le GRETA prend ces commentaires en compte pour établir son 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 du GRETA est rendu public, accompagné des éventuels commentaires de la Partie, et envoyé au Comité des Parties à la Convention.

## I. Introduction

1. La première évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention ») par le Danemark s'est déroulée entre 2010 et 2011<sup>1</sup>. Après réception de la réponse du Danemark au premier questionnaire du GRETA le 3 septembre 2010, une visite d'évaluation dans le pays a été organisée du 25 au 28 janvier 2011. Le projet de rapport sur le Danemark a été examiné à la 10<sup>e</sup> réunion du GRETA (15-18 mars 2011) et le rapport final a été adopté à sa 11<sup>e</sup> réunion (20-23 septembre 2011). À la suite de la réception des commentaires des autorités danoises, le rapport final du GRETA a été publié le 20 décembre 2011.

2. Dans son premier rapport sur le Danemark, le GRETA saluait les dispositions prises par les autorités danoises dans l'objectif de mettre en place un cadre juridique, opérationnel et institutionnel pour la lutte contre la traite des êtres humains. Le GRETA notait que l'action menée par le Danemark contre la traite portait exclusivement sur la lutte contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle, mais que le troisième plan d'action national visait aussi à combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail. Le GRETA constatait avec inquiétude que l'identification des victimes de la traite était envisagée principalement sous l'angle de l'immigration et exhortait les autorités danoises à revoir la procédure d'identification des victimes de la traite, pour faire en sorte que les victimes potentielles soient considérées d'abord comme des personnes ayant été exposées à des violations des droits humains, et non pas comme des délinquants. Cela inclut de faire en sorte que les victimes de la traite bénéficient d'un délai de rétablissement et de réflexion adéquat, et non pas du délai accordé aux étrangers en situation irrégulière pour préparer leur départ du Danemark. De plus, le GRETA exhortait les autorités danoises à revoir le système d'octroi de permis de séjour aux victimes de la traite et à veiller à ce que toutes les catégories de victimes de la traite bénéficient d'un soutien et d'une assistance appropriés. Le GRETA considérait aussi que les autorités danoises devraient revoir l'actuel cadre pour le retour et le rapatriement des victimes, de manière à ce qu'il permette d'éviter une nouvelle victimisation et la traite répétée.

3. Sur la base du rapport du GRETA, le Comité des Parties à la Convention a adopté, le 30 janvier 2012, une recommandation adressée aux autorités danoises, dans laquelle il leur demande de l'informer des mesures prises pour se conformer à cette recommandation d'ici au 30 janvier 2014<sup>2</sup>. Le rapport soumis par les autorités danoises le 4 février 2014 a été examiné à la 13<sup>e</sup> réunion du Comité des Parties (7 février 2014). Le Comité des Parties a décidé de transmettre le rapport des autorités au GRETA aux fins d'examen et de publication<sup>3</sup>.

4. Le 3 juin 2014, le GRETA a lancé le deuxième cycle d'évaluation de la Convention à l'égard du Danemark en envoyant le questionnaire concernant ce cycle aux autorités danoises. Le délai imparti pour répondre au questionnaire avait été initialement fixé au 3 novembre 2014 mais, le cinquième plan d'action national sur la lutte contre la traite des êtres humains (2015-2018) devant être adopté au premier semestre 2015<sup>4</sup>, les autorités danoises ont demandé que l'échéance soit repoussée au 1<sup>er</sup> mars 2015, ce que le GRETA a accepté. Les autorités danoises ont soumis leur réponse le 9 mars 2015.

---

<sup>1</sup> Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Danemark, premier cycle d'évaluation : <http://rm.coe.int/1680631bd5>

<sup>2</sup> Recommandation CP(2012)4 sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Danemark, adoptée lors de la 7<sup>e</sup> réunion du Comité des Parties le 30 janvier 2012 : <http://rm.coe.int/1680631ba4>

<sup>3</sup> Rapport présenté par les autorités danoises sur les mesures prises en vue de se conformer à la Recommandation CP(2011)2 du Comité des Parties sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (en anglais) : <http://rm.coe.int/1680631bd2>

<sup>4</sup> Le plan d'action national (2015-2018) a été présenté le 19 mai 2015.

5. Lors de la préparation du présent rapport, le GRETA a utilisé la réponse au questionnaire soumise par le Danemark, d'autres informations qu'il avait collectées et des informations émanant de la société civile. Une visite d'évaluation au Danemark a eu lieu du 18 au 22 mai 2015 pour permettre la tenue de réunions avec des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, collecter des informations complémentaires et examiner l'application pratique des mesures adoptées. La visite a été effectuée par une délégation composée de :

- Mme Alexandra Malangone, membre du GRETA ;
- M. Ryszard Piotrowicz, membre du GRETA ;
- M. Mats Lindberg, administrateur au secrétariat de la Convention.

6. Au cours de la visite, la délégation du GRETA a rencontré des représentants des ministères et d'autres services publics concernés, dont le ministère de la Justice, le ministère de l'Enfance, de l'Égalité des femmes et des hommes, de l'Intégration et des Affaires sociales, le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Emploi, le ministère des Impôts, le centre danois de lutte contre la traite (CMM), le service danois de l'immigration (DIS), le service danois chargé de l'environnement de travail (WEA) et la commission d'indemnisation des victimes d'infractions violentes. Des discussions ont également eu lieu avec des procureurs, des juges et des policiers. De plus, une rencontre s'est tenue avec un membre du Parlement danois.

7. Au cours de la visite, la délégation du GRETA s'est rendue dans un centre d'accueil pour mineurs non accompagnés, géré par la Croix-Rouge danoise à Gribskov, et dans un foyer qui accepte les hommes victimes de la traite et qui est géré par l'Armée du Salut à Copenhague.

8. Des réunions ont été tenues séparément avec des représentants d'organisations non gouvernementales, la fédération syndicale 3F et un chercheur universitaire. La délégation du GRETA s'est aussi entretenue avec des agents du bureau local de l'Organisation internationale pour les migrations et le Conseil nordique des Ministres.

9. La liste des autorités nationales, des organisations non gouvernementales et des autres organisations avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations figure en annexe du présent rapport. Le GRETA leur sait gré des informations reçues.

10. Le GRETA tient à remercier pour leur coopération les autorités danoises, et en particulier Mme Anne-Sophie Abel Lohse et Mme Louise Falkenberg du ministère de la Justice.

11. La version provisoire du présent rapport a été adoptée par le GRETA à sa 24<sup>e</sup> réunion (16-20 novembre 2015) et soumise aux autorités danoises pour commentaires le 22 décembre 2015. Les commentaires des autorités ont été reçus le 22 février 2016 et ont été pris en compte par le GRETA lors de la considération et de l'adoption du rapport final à l'occasion de sa 25<sup>e</sup> réunion (7-11 mars 2016). Le rapport rend compte de la situation jusqu'au 11 mars 2016 ; les développements après cette date ne sont pas pris en compte dans l'analyse et les conclusions ci-dessous. Les conclusions résument les progrès réalisés depuis le premier rapport, les problématiques qui exigent une action immédiate et les autres domaines où des actions supplémentaires sont nécessaires (voir pages 44-45).

## II. Principaux faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention par le Danemark

### 1. Nouvelles tendances concernant la traite et les formes d'exploitation

12. Le Danemark est principalement un pays de destination des victimes de la traite. Depuis le premier cycle d'évaluation du GRETA, le nombre total de victimes de la traite recensées a augmenté de la façon suivante : 60 en 2011, 66 en 2012, 76 en 2013 et 71 en 2014 et 93 en 2015. Environ 70% des victimes recensées étaient des femmes. Le nombre d'enfants victimes de la traite qui ont été identifiés était 15. La grande majorité des victimes étaient originaires de la Roumanie et du Nigéria. Les autres pays d'origine des victimes étaient principalement, la Thaïlande et l'Ouganda. Depuis la première évaluation du GRETA, le Danemark a connu une augmentation du nombre des victimes identifiées originaires de pays tiers et en possession de permis de séjour dans des pays de l'UE, pour l'essentiel l'Italie et l'Espagne. On a dénombré un seul cas de traite interne, en 2013, concernant une danoise soumise à l'exploitation sexuelle.

13. L'exploitation sexuelle reste le principal objectif de la traite au Danemark (70% des victimes recensées) mais la traite aux fins d'exploitation par le travail est en hausse (près de 10% des victimes recensées), en particulier dans les services de nettoyage et, du bâtiment, services de restauration du travail domestique et de la culture du chanvre. De plus, en 2015 il y a eu 43 victimes de traite identifiées aux fins d'activités criminelles forcées (voir les paragraphes 176-177), augmentant ainsi la part de cette forme de traite qui représentait 17% du nombre total de victimes identifiées pendant la période 2011-2015.

### 2. Évolution du cadre juridique

14. Le Code pénal danois (CP) a été modifié par la loi n° 275 du 27 mars 2012, afin de rendre la législation danoise conforme à la nouvelle Directive 2011/36/UE<sup>5</sup> concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène, ainsi que la protection des victimes. (paragraphe 145). Dans la section 262a du CP criminalisant la traite, la liste des buts de l'exploitation a été élargie pour y inclure l'exploitation aux fins d'activités criminelles. La peine maximale dont la traite est punissable a été portée de huit à 10 ans d'emprisonnement. La modification portait aussi sur l'article 7(1)(2)(a) du CP concernant la compétence pénale pour les actes de traite commis hors du territoire du Danemark (voir paragraphe 185). En outre, l'article 262(a) du CP a été modifié par la loi n° 633 du 12 juin 2013, dans l'objectif de remplacer le terme « activité sexuelle indécente » par le libellé « la prostitution, la réalisation d'images ou de films pornographiques, les spectacles pornographiques ». Au Danemark, la prostitution en soi n'est pas une infraction pénale. Cependant, amener une personne à se livrer à des actes sexuels avec un client contre paiement ou promesse de paiement, ou exploiter de toute autre manière que ce soit les actes sexuels d'une personne avec un client contre paiement ou promesse de paiement, est une infraction pénale.

15. De plus, la loi relative aux étrangers a été modifiée par la loi n° 432 du 1<sup>er</sup> mai 2013, de manière à porter la durée maximale de la « période de réflexion » de 100 à 120 jours. L'article 9c(5) ajouté à la loi relative aux étrangers prévoit qu'un permis de séjour temporaire peut être accordé à des ressortissants étrangers, y compris les victimes de la traite, si leur présence au Danemark est requise aux fins d'une enquête ou d'une procédure pénale. Le permis de séjour ne peut être prolongé par-delà la durée de la procédure.

---

<sup>5</sup> Le 3 décembre 2015 a eu lieu au Danemark un référendum sur l'adoption (« opt in ») de la législation de l'UE dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Étant donné la réponse négative au référendum, le Danemark n'envisage pas d'adopter et de transposer la Directive 2011/36/UE pour l'instant.

### 3. Évolution du cadre institutionnel

16. Dans son premier rapport sur le Danemark, le GRETA invitait les autorités danoises à améliorer encore la coopération et la coordination entre les ministères, le centre danois de lutte contre la traite (*Center Mod Menneskehandel*, CMM), la police, les ONG et les autres membres de la société civile œuvrant dans le domaine de la lutte contre la traite et de la protection des victimes.

17. Le groupe de travail interministériel sur la traite des êtres humains, créé en 2002, continue de coordonner la mise en œuvre des activités prévues par les plans d'action nationaux. Il est conduit par le ministère de l'Enfance, de l'Éducation et de l'Égalité des femmes et des hommes. Les autres membres qui le composent sont le ministère de la Justice, le ministère de la Santé, le ministère des Impôts, le ministère de l'Emploi, le ministère des Affaires étrangères, le CMM, le service danois de l'immigration (DIS), l'administration danoise des impôts et des douanes (SKAT) et le service danois chargé de l'environnement de travail. Le département de l'égalité des femmes et des hommes conserve son rôle de coordination. Les responsabilités dans le domaine de l'immigration et de l'insertion ont été transférées du ministère de la Justice à un nouveau ministère de l'Immigration, de l'Intégration et du Logement.<sup>6</sup>

18. Établi en septembre 2007, le CMM reste l'acteur unique et essentiel concernant la lutte contre la traite et en particulier le soutien aux victimes au Danemark. Il a mis en place un système national d'orientation qui assure la coordination et la coopération entre les principaux acteurs concernés (et notamment, ONG, police, DIS) et d'autres acteurs pertinents. Fin 2014, des réunions semestrielles entre le CMM, le ministère de l'Enfance, de l'Éducation de l'Égalité des femmes et des hommes, et des ONG ont été introduites.

19. Le système national d'orientation et six groupes d'orientation régionaux, mentionnés dans le premier rapport d'évaluation, continuent de soutenir les travaux du groupe de travail interministériel sur la traite des êtres humains et de faciliter la coopération et les contacts entre les autorités et les partenaires de la société civile à un niveau régional.<sup>7</sup>

20. Par ailleurs, en 2012, un groupe de travail gouvernemental interdisciplinaire a été constitué pour venir à l'appui des efforts de lutte contre la traite aux fins du travail forcé et pour améliorer les procédures d'identification et d'orientation des victimes. Ce groupe rassemble des représentants du CMM, de la police nationale danoise, SKAT du service danois chargé de l'environnement de travail (WEA), de l'agence nationale danoise pour l'emploi et le marché du travail et du DIS.

### 4. Plans d'action nationaux

21. L'application du troisième plan d'action national sur la lutte contre la traite des êtres humains (2011-2014) a été prolongée jusqu'à fin juin 2015, au moment de l'entrée en vigueur du quatrième plan d'action national pour 2015-2018 (voir paragraphe 23). Le troisième plan d'action national comportait cinq volets majeurs : 1) l'identification des victimes de la traite ; 2) la fourniture de l'assistance appropriée aux victimes ; 3) la réduction de la demande ; 4) la prévention de la traite à l'échelle internationale ; et 5) la poursuite des trafiquants. Comme dans le cas du deuxième plan d'action national, la mise en œuvre du troisième plan a fait l'objet d'une évaluation externe réalisée par le cabinet-conseil international COWI. Pourtant, des représentants de la société civile qui travaillent avec les victimes de la traite estiment n'avoir pas été suffisamment consultés par le COWI, au point que l'évaluation ne reflétait pas leurs visions de façon appropriée (voir paragraphe 199).

---

<sup>6</sup> Lorsque les tâches ou les rôles du ministère de l'Enfance, de l'Égalité des femmes et des hommes, de l'Intégration et des Affaires sociales sont mentionnés dans ce rapport, il est à noter, qu'à la connaissance du GRETA, ces tâches et rôles ont été repris par le ministère de l'Enfance, de l'Éducation et de l'Égalité des femmes et des hommes qui lui a succédé en juillet 2015.

<sup>7</sup> Pour plus de détails sur les groupes d'orientation, voir le premier rapport du GRETA sur le Danemark, paragraphe 30.



22. Dans ses conclusions, le COWI notait que la lutte contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle faisait l'objet d'une action de plus grande ampleur que la traite aux fins d'exploitation par le travail, même s'il n'est pas toujours aisé de distinguer les mesures prises contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle de celles prises contre la prostitution en général. En dépit de compétences jugées plutôt solides et larges en matière de lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail, notamment au niveau de l'administration danoise des impôts et des douanes et du service danois chargé de l'environnement de travail, peu de victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail ont été identifiées et il a été difficile de recueillir des preuves pour parvenir à des condamnations. Il y a aussi eu très peu d'identifications d'enfants victimes de la traite et aucune identification d'enfants citoyens danois. Le travail du CMM a fait l'objet d'une évaluation positive du COWI, en ce qui concerne notamment ses efforts sur le plan de la coordination. L'évaluation recommandait d'accorder une priorité plus élevée à des campagnes d'information axées sur les personnes exposées au risque d'exploitation par le travail et aux femmes s'adonnant à la prostitution qui n'ont pas accès aux services sociaux. Entre autres recommandations, il faut citer une plus large diffusion de la législation, des statistiques et d'autres informations pertinentes auprès des partenaires qui soutiennent les victimes, en particulier les ONG. Selon l'évaluation, il faudrait apporter des éclaircissements aux chevauchements et aux interactions entre le plan d'action national et l'action des municipalités en vertu de la loi relative aux services sociaux. La formation continue de tous les acteurs concernés est également recommandée, dans l'objectif du développement de compétences transversales. En outre, pour permettre une meilleure évaluation des forces et des faiblesses des futures mesures de lutte contre la traite, il est recommandé de définir des indicateurs et des critères de succès plus lisibles.

23. Le quatrième plan d'action national a été préparé par le département de l'égalité des femmes et des hommes, en étroite coopération avec le groupe de travail interministériel sur la traite des êtres humains, et a été publié le 19 mai 2015. Toutefois, les représentants de la société civile rencontrés par la délégation du GRETA considéraient n'avoir pas été suffisamment consultés pour la préparation du plan d'action national. Le quatrième plan d'action national comportait cinq volets majeurs : 1) la prévention de la traite au Danemark et à l'échelle internationale ; 2) l'identification proactive des victimes de la traite ; 3) le soutien individualisé et coordonné des victimes de la traite ; 4) la poursuite des trafiquants ; et 5) le partenariat et la coordination. Si les femmes victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle restent le principal groupe cible, le plan d'action national prévoit aussi des mesures relatives au travail forcé et à d'autres formes de traite.

24. Le GRETA note avec satisfaction que le quatrième plan d'action national n'emploie plus l'expression « personnes trafiquées au Danemark », conformément à la recommandation du GRETA dans son premier rapport<sup>8</sup>, et qu'il n'est plus fait usage de l'interprétation restrictive de cette expression, qui excluait les victimes de traite interne.

25. La mise en œuvre du quatrième plan d'action national relève de la responsabilité du groupe de travail inter-ministériel sur la traite des êtres humains. Comme pour les précédents plans, le financement de sa mise en œuvre est permis directement par le Parlement danois qui, de ce fait, a en dernière instance un droit de regard déterminant sur le contenu du plan d'action national. Au total 88,6 millions DKK (environ 11,9 millions d'euros) ont été alloués à la mise en œuvre des activités prévues dans le quatrième plan d'action national, soit un budget légèrement supérieur à celui affecté au troisième plan d'action national. Huit ministres ont signé et ce faisant approuvé le quatrième plan d'action national.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Voir les paragraphes 125-126 et 130 du premier rapport du GRETA sur le Danemark.

<sup>9</sup> Les huit ministères ci-après, d'avant le 18 juin 2015, ont signé le plan d'action national 2015-2018 : le ministère de l'Emploi, le ministère de la Justice, le ministère du Commerce et de la Coopération au développement, le ministère de l'Enfance, de l'Égalité des femmes et des hommes, de l'Intégration et des Affaires sociales, le ministère des Impôts, le ministère de la Santé et de la Protection sociale et le ministère des Affaires étrangères. Après les élections, les ministères ont changé et la répartition des portefeuilles entre les ministères a connu quelques modifications.

26. Quatre ONG (Croix-Rouge danoise, Hope Now, Pro Vest et Reden International) ont participé à la mise en œuvre du plan d'action national 2011-2014 et maintiennent leur engagement formel dans la mise en œuvre du quatrième plan. Quelque 2,5 millions d'euros ont été mis en réserve pour subventionner les ONG impliquées dans la mise en œuvre du quatrième plan.

27. Le GRETA salue la décision des autorités danoises de faire procéder à des évaluations externes de la mise en œuvre des plans d'action nationaux. Toutefois, le GRETA note qu'une évaluation ad hoc conduite par une société commerciale n'est pas comparable à un suivi continu de l'action anti-traite par un rapporteur national. De l'avis du GRETA, le principal élément du mécanisme de rapporteur national, au sens de l'article 29, paragraphe 4, de la Convention,<sup>10</sup> devrait être la capacité d'assurer un suivi critique des efforts et de l'efficacité de l'ensemble des institutions de l'État, y compris le coordonnateur national, et à cette fin d'entretenir des échanges constants avec la société civile, les milieux scientifiques et d'autres acteurs pertinents. L'approche fondée sur les droits humains aux politiques anti-traite telle que préconisée par la Convention exige un suivi et une évaluation adéquats. La séparation structurelle entre les fonctions exécutives et les fonctions de contrôle permet d'évaluer objectivement la mise en œuvre de la législation, des politiques et des activités anti-traite, d'identifier les lacunes et les insuffisances, et de formuler des recommandations juridiques et politiques de portée générale.<sup>11</sup> Le GRETA considère que les autorités danoises devraient envisager la possibilité d'établir un rapporteur national indépendant ou de désigner un autre mécanisme en tant qu'entité organisationnelle indépendante, dans l'objectif de garantir un suivi effectif des activités anti-traite menées par les institutions de l'État et de faire des recommandations aux personnes et institutions concernées.

## 5. Formation des professionnels concernés

28. Dans son premier rapport, le GRETA invitait les autorités danoises à renforcer la formation dispensée aux juristes et au personnel judiciaire sur la question de la traite et sur la législation applicable et la jurisprudence, en soulignant la nécessité d'appliquer une approche fondée sur les droits humains à la lutte contre la traite, sur la base de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

29. Le GRETA a été informé que, pour garantir que les policiers et les procureurs soient tenus informés des problèmes qui se posent et des nouveaux modes de traite, notamment aux fins de l'exploitation par le travail et aux fins d'activités criminelles, le procureur général a publié des lignes directrices sur le traitement des affaires de traite, y compris l'application du principe de non-sanction (voir paragraphes 86 et 158) et a mis en ligne la jurisprudence disponible en matière de traite (voir paragraphe 43). De l'avis du procureur général, ces mesures et procédures garantissent que les affaires de traite sont traitées de façon appropriée et uniforme sur tout le territoire. Le procureur général évoque les questions liées à la traite lorsque cela s'avère pertinent, comme lors de réunions auxquelles des représentants de tous les districts de police et les procureurs régionaux sont présents. Le GRETA note toutefois qu'il n'y a pas de sessions de formation spécifiquement sur la traite organisées pour les procureurs et qu'il n'y a pas de procureurs spécialisés en la matière.

30. L'école de police dispense des formations sur la traite depuis 2007. La formation est assurée par des experts de la police nationale danoise et du CMM, et est obligatoire pour tous les nouveaux policiers et stagiaires à l'école. Elle porte sur le *modus operandi* des trafiquants, les techniques d'enquête, l'identification des victimes et l'approche orientée vers la répression adoptée face aux victimes de la traite.

---

<sup>10</sup> « Chaque Partie envisage de nommer des Rapporteurs Nationaux ou d'autres mécanismes chargés du suivi des activités de lutte contre la traite menées par les institutions de l'État et de la mise en œuvre des obligations prévues par la législation nationale. »

<sup>11</sup> Dans ce contexte, voir aussi le rapport de synthèse de la réunion consultative sur le renforcement des partenariats avec les rapporteurs nationaux et mécanismes équivalents, organisée par la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, les 23 et 24 mai 2013 à Berlin.

31. Les 12 services de police locale au Danemark ont chacun désigné une personne chargée plus particulièrement des questions de traite. Une fois par an, la police nationale danoise organise une journée de formation à l'intention de ces 12 policiers, afin de promouvoir le partage de connaissances sur les nouvelles tendances et des pratiques exemplaires. En plus de ces policiers, une personne venue des unités spéciales de renseignements et d'analyse de chacun des services de police participe à ces journées, aux côtés d'autres acteurs clés d'autorités pertinentes, et notamment la SKAT et le CMM.

32. La police nationale danoise dispense des formations sur une base ad hoc aux autorités partenaires, comme la SKAT, le WEA et le DIS. De plus, elle publie des lignes directrices sur la façon de détecter et de gérer les cas de traite. Elles ont été tout récemment révisées en 2014.

33. Le 30 avril 2012, CMM a organisé une action de formation pour les juges qui a réuni 17 participants. La formation, organisée sur quatre jours, couvrait notamment les obligations du Danemark en vertu du Protocole de Palerme et de la Convention du Conseil de l'Europe. Enfin, des juges ont participé individuellement à des manifestations de formation proposées hors du Danemark.

34. Le CMM assure la formation d'un large éventail de professionnels concernés et a publié un document d'information sur la législation et les procédures applicables aux enfants victimes de la traite. Parmi les professionnels formés par le CMM figurent des agents du service de l'immigration, les municipalités, les institutions relevant de l'aide sociale aux enfants et aux jeunes, le personnel du système pénal (y compris les prisons et les institutions pour jeunes délinquants), le personnel des hôpitaux et des centres médicaux, le personnel des centres de réfugiés, des centres d'accueil et des centres de rétention pour migrants en situation irrégulière.

35. Dans le cadre de l'action générale du CMM pour prévenir la traite aux fins du travail forcé et pour renforcer la collaboration avec les acteurs du marché du travail, les inspecteurs du travail et les membres des syndicats ont également bénéficié d'une formation sur la traite. Par ailleurs, le CMM s'est chargé de la formation de représentants d'entreprises privées, afin de les sensibiliser au risque de traite dans les chaînes d'approvisionnement, et a publié une série de lignes directrices pour les entreprises et les employeurs sur la gestion du risque de travail forcé dissimulé (voir paragraphe 52).

36. Le CMM et la police nationale danoise ont apporté leur contribution à des séminaires de formation sur la traite destinés au personnel diplomatique et consulaire préalablement à leur déploiement dans les pays d'origine des victimes de la traite. Le CMM a conçu des supports de formation à cette fin.

37. De plus, le CMM a mis au point un kit de formation pour les compagnies aériennes et assuré la formation du personnel de la Scandinavian Airlines à l'identification des victimes de la traite. La formation visait à sensibiliser à la traite et à permettre au personnel navigant d'identifier les personnes victimes de la traite ou exposées au risque de traite.

38. Le GRETA salue les efforts engagés par les autorités danoises pour former à la traite et se félicite de l'élargissement des catégories de professionnels bénéficiant de formation. Le GRETA considère que ces efforts devraient se poursuivre et de manière systématique, en particulier en ce qui concerne les juges, procureurs, les inspecteurs du travail, les agents travaillant dans les centres de rétention et les centres pour demandeurs d'asile, ainsi que le personnel médical.

## 6. Collecte de données et recherches

39. Dans son premier rapport sur le Danemark, le GRETA considérait que, aux fins d'élaborer, de superviser et d'évaluer les politiques de lutte contre la traite, les autorités danoises devraient concevoir, et faire fonctionner, un système statistique complet et cohérent sur la traite des êtres humains, en réunissant des données statistiques fiables émanant de tous les acteurs clés et pouvant être ventilées (par sexe, âge, type d'exploitation, pays d'origine et/ou de destination, etc. La mise en place de ce système devrait s'accompagner de toutes les mesures nécessaires au respect du droit des personnes concernées à la protection des données à caractère personnel. De plus, le GRETA invitait les autorités danoises à continuer de mener et de soutenir des recherches sur les questions liées à la traite, en particulier dans des domaines encore peu étudiés, tels que la traite des enfants et la traite aux fins d'exploitation par le travail.

40. Il n'y a pas eu de changement majeur dans la collecte de données opérée par le CMM depuis le premier rapport du GRETA. Le CMM continue de collecter, de compiler et d'analyser des données sur les victimes de la traite recensées, qui sont ventilées par sexe, âge, pays d'origine (ou pays pour lequel la victime est en possession d'un permis de séjour valide) et type d'exploitation.<sup>12</sup> Les informations collectées par le CMM couvrent différents aspects du processus d'identification et de l'assistance fournie aux victimes (par exemple, la première personne à entrer en contact avec la victime ; la personne qui l'a identifiée ; où elle était hébergée ; l'assistance dont elle a bénéficié durant la période de réflexion et, dans la mesure du possible, ce qui s'est passé à l'issue de la « période de réflexion »). Le CMM reçoit régulièrement des données statistiques du DIS, avec lequel il a mis en place une coopération formelle. En ce qui concerne la collecte de données, il n'existe pas d'accord formel entre le CMM et la police nationale danoise ou le procureur général, mais il est possible d'obtenir des informations sur demande. En 2014, le CMM a mis en place un dispositif de collecte de données plus complet mais, au moment de la rédaction de ce rapport, ce dispositif n'est toujours pas pleinement opérationnel.

41. La police nationale danoise collecte aussi des données sur les cas de traite, principalement en ce qui concerne les rapports pénales déposés et les chefs d'accusation. Le procureur général et les membres de la police nationale danoise ont accès aux données relatives à la traite qui sont stockées dans le système informatique de la police danoise, POLSAS.

42. Le GRETA salue les mesures prises par les autorités danoises pour développer et entretenir un système statistique complet et cohérent sur les mesures de protection et de promotion des droits des victimes, ainsi que sur les enquêtes, les poursuites et les décisions de justice relatives à des affaires de traite et considère que le système statistique devrait être rendu pleinement opérationnel dès que possible et qu'il soit fait plein usage de son potentiel.

43. Le procureur général a résumé des procédures judiciaires concernant des cas de traite aux fins d'exploitation sexuelle. Ce résumé, consultable sur intranet et sur le site web du ministère public,<sup>13</sup> continuera d'être mis à jour de façon régulière. À partir de cette jurisprudence, le parquet général est en mesure d'extraire des informations qui ne peuvent être fournies par POLSAS (par exemple, sexe, âge et pays d'origine de la victime, indemnisation éventuelle octroyée, confiscation des produits de la traite, durée de l'incarcération).

---

<sup>12</sup> Les données sont présentées de façon semestrielle sur le site web du CMM : [www.centermodmenneskehandel.dk](http://www.centermodmenneskehandel.dk)

<sup>13</sup> [www.anklagemyndigheden.dk](http://www.anklagemyndigheden.dk)

44. Ces dernières années, le CMM a fait établir trois rapports de recherche sur la traite, basés sur des enquêtes conduites dans trois secteurs : le travail au pair, le secteur « vert » (agriculture et jardinage) et le secteur du nettoyage.<sup>14</sup> Ces trois secteurs ont été sélectionnés car ils emploient une proportion relativement importante de travailleurs étrangers, et parce que des pays autres que le Danemark y ont identifié des cas d'exploitation et de traite aux fins du travail forcé. Les enquêtes ont été menées sur la base d'une série d'entretiens qualitatifs avec des groupes de travailleurs migrants, ainsi que des entretiens avec des professionnels choisis pour leur connaissance des conditions de travail des travailleurs étrangers dans les secteurs concernés. Les recherches étaient axées sur le pays d'origine de ces travailleurs, sur les modalités de leur recrutement et sur la façon dont ils percevaient leurs conditions de vie et de travail au Danemark. Les trois rapports de recherche sont parvenus à la conclusion qu'il n'y avait pas de victimes de la traite véritablement identifiées parmi les personnes interrogées, qu'il y avait de nombreux exemples d'exploitation par le travail et que, dans certains cas, il y avait des éléments permettant de soupçonner des situations de traite aux fins de travail forcé mais dans une proportion ne permettant pas d'identifier de véritables cas de traite.

45. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient continuer à mener et encourager des recherches sur les questions liées à la traite, car de tels travaux constituent une source d'information importante pour les futures mesures politiques. Parmi les domaines dans lesquels des recherches sont nécessaires pour mieux cerner l'ampleur du phénomène de la traite figurent la traite des enfants et la traite interne.

### III. Constats article par article

#### 1. Prévention de la traite des êtres humains

##### a. Mesures de sensibilisation (article 5)

46. Dans son premier rapport sur le Danemark, le GRETA considérait que les autorités danoises devraient adopter des mesures visant à sensibiliser à la traite aux fins d'exploitation par le travail et à décourager la demande de services fournis par des personnes victimes de la traite, en particulier dans les secteurs de l'agriculture, du bâtiment et du nettoyage. Le GRETA invitait les autorités danoises à associer des représentants de la société civile à la planification des futures campagnes de sensibilisation et à envisager la possibilité de participer à des activités de sensibilisation dans les pays d'origine des victimes. Par ailleurs, le GRETA considérait que les autorités danoises devraient prendre des mesures pour informer les étrangers ayant l'intention de se rendre au Danemark, de manière à ce qu'ils soient avertis des risques liés à la traite aux fins d'exploitation sexuelle ou d'exploitation par le travail, et à ce qu'ils connaissent leurs droits.

---

<sup>14</sup> Les rapports sont consultables à l'adresse suivante :  
[https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/human\\_trafficking\\_for\\_forced\\_labour\\_in\\_denmark\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/human_trafficking_for_forced_labour_in_denmark_1.pdf);  
<http://socialstyrelsen.dk/udgivelses/menneskehandel-i-rengoringsbranchen>

47. Le CMM a lancé plusieurs campagnes orientées au grand public sur les utilisateurs potentiels de services fournis par des victimes de la traite, dont une campagne nationale intitulée « Stop à la traite! », qui a eu lieu du 1er janvier 2014 au 31 janvier 2015. Axée sur la traite aux fins du travail forcé et d'exploitation sexuelle, elle a été subventionnée dans le cadre du troisième PAN. Une exposition itinérante a été organisée afin d'informer le grand public, les employeurs et les entreprises au sujet des indicateurs de la traite et sur la façon de réagir en cas de suspicion de traite. L'exposition a été présentée dans huit villes danoises, sur une période de six semaines à chaque fois.<sup>15</sup> La campagne s'appuyait également sur les médias sociaux, des pages web promouvant des services sexuels, des posters dans les gares et des bannières sur les autobus et lors des matches dans les stades de football. Il n'y a eu aucune évaluation externe de la campagne mais, de l'évaluation effectuée sur une petite échelle par le CMM lors du premier trimestre 2015, il est ressorti que l'association des médias sociaux et des médias physiques était l'approche la plus appropriée pour toucher un large éventail de citoyens.

48. En 2012, le CMM a diffusé un film visant à sensibiliser aux différents types de traite, y compris aux fins de prélèvement d'organes, et à la façon de réagir en cas de suspicion de traite. Le film ciblait notamment les personnels des hôpitaux, des centres médicaux et des établissements de formation médicale. Avec ce film, le CMM aspirait à toucher un plus large éventail d'acteurs travaillant au contact non seulement des femmes victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, mais également d'autres victimes de la traite.

49. Le GRETA invite les autorités danoises à poursuivre leurs efforts de sensibilisation à la traite, y compris à ses nouvelles formes, et notamment la traite aux fins et de l'exploitation d'activités criminelles et mendicité forcée, et à concevoir leurs futures mesures de sensibilisation en tenant compte des résultats de l'évaluation de l'impact des actions et des recherches déjà menées.

b. Mesures visant à prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail  
(article 5)

50. Selon les travaux préparatoires de l'article 262a du CP et les lignes directrices de 2015 du procureur général, le terme « travail forcé » devrait être interprété conformément au sens qui lui est donné dans la Convention n° 29 (1930) de l'OIT concernant le travail forcé ou obligatoire et la Convention n° 105 (1957) de l'OIT concernant l'abolition du travail forcé (avec les mêmes exceptions que celles mentionnées dans ces conventions, par exemple le service militaire). Selon le CP et les lignes directrices, la mendicité forcée doit être considérée comme couverte par le concept de travail forcé. Le quatrième plan d'action national envisage la ratification du protocole de 2014 relatif à la Convention n° 29 de l'OIT. Au moment de la rédaction de ce rapport, le Gouvernement danois avait engagé un processus de consultation au sujet de l'éventuelle ratification du protocole avec les partenaires sociaux représentés au sein de la commission permanente danoise pour l'OIT.

51. En 2013, le CMM a participé à un projet financé par l'UE, coordonné par l'université de Tilburg aux Pays-Bas, dans l'objectif de répertorier les différents secteurs potentiellement exposés à la traite. En partenariat avec les associations sectorielles, le CMM a élaboré des lignes directrices sur la responsabilité sociale des entreprises, par secteur, en matière de lutte contre la traite. Ces lignes directrices ont été distribuées lors d'une conférence sur la traite aux fins du travail forcé qui s'est tenue en novembre 2014.

<sup>15</sup> Pour plus d'informations sur la campagne : <https://da-dk.facebook.com/stopmenneskehandel.kampagne>

52. En 2014, le CMM a publié à l'intention des entreprises et des employeurs des lignes directrices sur la gestion du risque de travail forcé dissimulé, qui sont consultables en ligne sous la forme d'un outil interactif incluant des listes de contrôle répertoriant les mesures que les sociétés peuvent prendre pour réduire le risque de travail dissimulé, et qui sont aussi utilisées pour la formation.<sup>16</sup> Ces lignes directrices, basées sur une cartographie des facteurs de risque et des entretiens avec des employeurs, ont été conçues en coopération avec divers partenaires dont l'agence nationale danoise pour l'emploi et le marché du travail, le service danois chargé de l'environnement, la SKAT, le DIS, la police nationale danoise, le syndicat patronal<sup>17</sup> et la fédération unifiée des travailleurs danois. Ces lignes directrices s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie destinée à lutter contre le travail forcé, en promouvant à la fois la mobilisation du secteur privé et l'autorégulation, ainsi que le rôle du gouvernement, de l'inspection et de la réglementation.

53. Le CMM a déployé des efforts pour impliquer les secteurs public et privé dans la lutte contre la traite et le travail forcé. Depuis 2014, le CMM fait partie du groupe de travail interministériel sur la responsabilité sociale des entreprises. Dans le cadre de la campagne de sensibilisation citée au paragraphe 47, un événement parallèle sur la traite aux fins d'exploitation par le travail a été organisé lors d'un événement portant plus généralement sur la responsabilité sociale des entreprises. Le CMM a organisé une manifestation parallèle similaire sur la traite lors de la remise du prix sur la responsabilité sociale des entreprises en 2015.

54. La fédération unifiée des travailleurs danois 3F s'est investie dans la sensibilisation à la traite, en avertissant notamment contre les distorsions sur le marché du travail provoquées par la traite.

55. Le budget de l'État 2015 prévoit l'allocation de ressources significatives aux contrôles effectués sur les lieux de travail. Les cas de traite font partie des infractions que tentent d'identifier les autorités d'inspection du travail lors de leur mission (voir paragraphe 84).

56. Les entreprises étrangères qui envoient des employés au Danemark et appliquent leur propre législation nationale à leurs employés peuvent être difficiles à surveiller. Le GRETA a été informé que la plupart des entreprises envoyant des employés au Danemark étaient polonaises ou allemandes. Si, lors du traitement d'une demande de permis de séjour, l'agence pour l'emploi et le marché du travail<sup>18</sup> a des raisons de suspecter qu'un demandeur peut être victime de la traite aux fins du travail forcé ou de services forcés, elle en réfère à la police. Les prestataires de services étrangers doivent s'inscrire sur le registre gouvernemental répertoriant les prestataires de services étrangers (RUT), que gère le syndicat patronal danois.

57. Le GRETA salue les efforts déployés par les autorités danoises afin de prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail, y compris en travaillant avec les entreprises et en promouvant la responsabilité sociale des entreprises. Le GRETA considère qu'il faudrait intensifier ces efforts. Il conviendrait notamment de :

- continuer à sensibiliser les fonctionnaires concernés à la traite aux fins d'exploitation par le travail et aux droits des victimes ;
- renforcer le contrôle des entreprises étrangères qui envoient des travailleurs au Danemark et contrôler l'authenticité des contrats de travail présentés pour l'obtention d'un visa, d'un numéro national d'identité (numéro « CPR ») et d'autres documents personnels essentiels ;

<sup>16</sup> Les lignes directrices sont consultables à l'adresse :

<http://www.centermodmenneskehandel.dk/materialer/instruktioner-til-fagpersoner/guidelines-til-at-undga-skjult-tvangsarbejde>

<sup>17</sup> Un organisme chargé de promouvoir les entreprises et l'investissement au Danemark :

<https://danishbusinessauthority.dk/>

<sup>18</sup> <http://star.dk/da/English.aspx>

- inciter les entreprises domiciliées sur le territoire danois qui externalisent leur production dans d'autres pays à faire preuve d'une diligence raisonnable en matière de droits de l'homme, y compris en appliquant des mesures propres à garantir la traçabilité et la transparence ;
- approfondir le travail en coopération étroite avec le secteur privé, conformément aux Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme<sup>19</sup>.

c. Mesures visant à prévenir la traite des enfants (article 5)

58. Comme indiqué au paragraphe 12, le nombre d'enfants identifiés en tant que victimes de la traite est plutôt faible au Danemark. À ce jour, aucun enfant danois n'a été identifié comme victime de la traite, mais des organisations de la société civile rencontrées lors de la deuxième visite d'évaluation ont évoqué le cas<sup>20</sup> d'un ressortissant danois qui avait organisé l'exploitation sexuelle de sa fille mineure par d'autres hommes. L'homme a été arrêté et accusé de chefs, mais le procureur a décidé de ne pas engager de poursuites en vertu de l'article 262a du CP (traite des êtres humains).

59. Les autorités danoises ont indiqué que les policiers, le personnel municipal, les employés des centres de réfugiés, des centres d'accueil et de rétention pour migrants en situation irrégulière, les institutions relevant de l'aide sociale aux enfants et aux jeunes, le personnel du système pénal, y compris les prisons et les institutions pour jeunes délinquants, les autorités fiscales et les ONG qui travaillent sur le terrain sont tous formés par le CMM à la détection d'éventuels cas d'enfants victimes de la traite.

60. Le CMM a dispensé dans des centres pour demandeurs d'asile des formations concernant les enfants non accompagnés exposés au risque de la traite. Tous les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile sont orientés vers un centre d'accueil pour mineurs non accompagnés. Il s'agit d'une coopération bien établie entre le CMM et les différents centres d'accueil pour mineurs non accompagnés de la Croix-Rouge par exemple à Gribskov (voir paragraphe 103). Au Danemark, le nombre de mineurs non accompagnés ayant fait des demandes d'asile était de 282 en 2011 ; 355 en 2012 ; 354 en 2013 ; et 818 en 2014.

61. Qui plus est, les autorités danoises ont informé le GRETA que le CMM avait créé une page web d'informations sur les écoliers et la traite.

62. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient intensifier leurs efforts pour sensibiliser à la traite des enfants, y compris en continuant et en étendant la provision des actions d'information au sujet de ce phénomène auprès des enfants scolarisés.

---

<sup>19</sup> [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf)

<sup>20</sup> Connue sous le nom d'affaire Tønder, du nom du lieu de résidence de la famille en question à l'époque.



d. Mesures visant à prévenir la traite aux fins de prélèvement d'organes (article 5)

63. Le GRETA note que si la traite aux fins de prélèvement d'organes – telle que définie par la Convention – et le trafic d'organes – tel que défini par les articles 4 à 8 de la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains<sup>21</sup> – sont deux infractions distinctes, elles présentent certaines similitudes et des causes similaires, par exemple le nombre insuffisant d'organes pour répondre aux besoins en matière de transplantation et les difficultés économiques et d'autres natures qui mettent les individus en position de vulnérabilité. Par conséquent, les mesures destinées à prévenir le trafic d'organes peuvent aider à prévenir la traite aux fins de prélèvement d'organes, et vice-versa.<sup>22</sup> Parmi les mesures préventives nécessaires, le GRETA souligne l'importance d'établir un système national solide et transparent pour le prélèvement et la transplantation d'organes humains, et d'assurer la formation des professionnels de santé. Le GRETA souligne aussi l'importance de mener une enquête approfondie en cas de soupçon de traite aux fins de prélèvement d'organes, ou en présence d'informations sur cette forme de traite, d'accorder une attention particulière à l'abus de la situation de vulnérabilité du « donneur » et de veiller à ce que les « donneurs » soient considérés comme des victimes de la traite.

64. Le prélèvement d'organes fait partie des objectifs explicitement mentionnés à l'article 262(a)(1) du CP, qui définit l'infraction de traite dans le droit danois. La transplantation d'organes est réglementée par la loi relative à la transplantation d'organes, qui complète une ordonnance relative à la qualité et à la sécurité des organes destinés à la transplantation. Conformément à l'article 14 de cette loi, il est interdit de proposer des organes à la vente ou d'acheter des organes. Par ailleurs, les articles 52, 54, 208 et 268 de la loi relative à la santé réglementent le consentement éclairé écrit du donneur vivant, l'approbation des médecins procédant à la transplantation d'organes et l'approbation des hôpitaux dans le cadre du plan de spécialisation. Tout profit en relation au don d'organes est interdit. L'interdiction du profit s'applique aux médecins, aux donneurs, aux bénéficiaires et aux intermédiaires. Pour obtenir l'autorisation de procéder à un don d'organes, un hôpital doit attester d'un niveau élevé de qualité, de fiabilité et de technicité, ainsi que de sa coopération avec des spécialités pertinentes et de ses compétences en lien avec le don d'organes. Un donneur d'organes vivant doit subir une évaluation et une caractérisation, et avoir reçu les informations appropriées, et toutes les données doivent être enregistrées conformément aux règles énoncées dans l'ordonnance relative à la qualité et à la sécurité des organes destinés à la transplantation. L'ordonnance énonce aussi des règles en matière de procédures, d'équipements et d'infrastructures. Les hôpitaux sont responsables des soins médicaux, du rétablissement des donneurs et des bénéficiaires, et de la gestion des listes d'attente. L'autorité danoise de la santé et du médicament supervise les hôpitaux et le personnel de santé.

65. En 2012, le CMM a produit un film qui ciblait le personnel médical et était notamment consacré au prélèvement d'organes.

66. La police nationale danoise n'a pas connaissance de cas concernant la traite d'êtres humains aux fins de prélèvement d'organes.

67. Le GRETA invite les autorités danoises à sensibiliser de façon régulière le personnel médical dans le cadre de sa formation à la traite aux fins de prélèvement d'organes.

---

<sup>21</sup> Ouvert à la signature à Santiago de Compostela le 25 mars 2015

<sup>22</sup> Voir [l'étude conjointe du Conseil de l'Europe et des Nations Unies « Trafficking in organs, tissues and cells and trafficking in human beings for the purpose of the removal of organs »](#) (2009), en particulier les pages 55 et 56, (étude en anglais uniquement, [résumé général](#) en français) et l'étude thématique de l'OSCE « Trafficking in human beings for the purpose of organ removal in the OSCE region: Analysis and Finding », OSCE Occasional Paper No. 6 (2013).

e. Mesures visant à décourager la demande (article 6)

68. Les mesures de sensibilisation mentionnées au paragraphe 47 ciblaient également les utilisateurs de services sexuels, en vue de décourager la demande qui se traduit par des cas de traite aux fins d'exploitation sexuelle.

69. En ce qui concerne la traite aux fins d'exploitation par le travail, le CMM a publié une série de lignes directrices pour les entreprises et les employeurs sur la gestion du risque de travail forcé dissimulé (voir paragraphe 52). D'autres mesures destinées à prévenir cette forme de traite ont été mentionnées aux paragraphes 50-56.

70. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient intensifier 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 la société civile et le secteur privé.

f. Mesures aux frontières (article 7)

71. La police nationale danoise est responsable du contrôle aux frontières. La police danoise a produit des lignes directrices sur le traitement des cas de traite, qui englobent une liste d'indicateurs de la traite, les coordonnées des autorités pertinentes et un guide sur les techniques d'entretien avec les éventuelles victimes de la traite ou les auteurs de l'infraction de traite. En juillet 2014, elle a également publié un guide interne complet présentant les efforts déployés par la police en matière de lutte contre la traite. Les policiers en poste aux frontières extérieures du Danemark ont été formés à l'utilisation des indicateurs de la traite.

72. La SKAT est présente aux frontières danoises pour contrôler l'entrée et la sortie de biens. La SKAT en tant que telle ne contrôle pas les voyageurs et ne recherche pas activement les cas de traite mais, si un agent de la SKAT a des doutes sur la validité d'un document d'identité, il en réfère à la police. En plusieurs points de franchissement de la frontière, on trouve des groupes d'action conjoints constitués de policiers et d'agents de la SKAT.

73. Selon la police des frontières de l'aéroport de Copenhague, la fraude la plus couramment rencontrée en matière de documents d'identité est l'utilisation d'authentiques documents d'identité par des imposteurs. Des documents falsifiés, et notamment des faux contrats de travail, ont été récemment utilisés dans des cas de traite aux fins d'usurpation d'identité en lien avec l'exploitation d'activités criminelles (voir paragraphe 168).

74. Le GRETA salue la formation portant sur l'utilisation des indicateurs de traite distribués à la police danoise en poste aux frontières et considère que les autorités danoises devraient renforcer leurs efforts pour détecter les victimes potentielles de traite aux frontières, en particulier dans le contexte des flux migratoires accrus.

## 2. Mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes, en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes

### a. Identification des victimes (article 10)

75. Dans son premier rapport sur le Danemark, le GRETA exhortait les autorités danoises à revoir la procédure d'identification des victimes de la traite, pour faire en sorte que les victimes potentielles soient considérées d'abord comme des personnes ayant été exposées à des violations des droits humains, et non pas comme des délinquants. Dans ce contexte, le GRETA demandait aux autorités danoises de revoir la pratique consistant à retenir des victimes potentielles de la traite dans des lieux de privation de liberté en attendant l'issue de la procédure d'identification et d'adopter une approche proactive de l'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail. Le GRETA recommandait aussi de donner au CMM un rôle accru dans l'identification des victimes en situation irrégulière au Danemark, notamment en vue de faire en sorte que les victimes potentielles ne soient pas inculpées par les tribunaux avant d'avoir été identifiées. En outre, le GRETA invitait les autorités danoises à veiller à ce que les lignes directrices, les indicateurs et les autres outils d'identification des victimes de la traite utilisés par les services de détection et de répression, les ministères et les prestataires de services couvrent toutes les formes de traite et soient basés sur des critères communs, et à ce que ces instances responsables de l'identification des victimes s'échangent régulièrement des informations.

76. Comme le décrit le premier rapport du GRETA sur le Danemark, il y a deux procédures d'octroi du statut de victime de la traite, l'une pour les personnes en situation régulière sur le territoire danois, l'autre pour les personnes en situation irrégulière. Dans le premier cas, c'est le CMM qui accorde ce statut sur la base d'entretiens conduits par des travailleurs sociaux, sur la base des indicateurs de la traite. Si possible, les entretiens sont complétés par des informations émanant de la police, de travailleurs sociaux, du personnel hospitalier, d'opérateurs de services d'assistance téléphonique, et du personnel de centres d'accueil (voir paragraphe 82) ou d'ONG. Dans le second cas, l'identification des victimes de la traite incombe au service danois de l'immigration (DIS). Si, dans ce cas, la décision d'identification formelle incombe au DIS, l'évaluation repose sur des informations émanant du CMM et de la police et/ou sur des informations obtenues dans le cadre du traitement de la demande d'asile, le cas échéant. Le DIS procède aussi à l'identification des victimes de la traite parmi les ressortissants étrangers en possession d'un permis de séjour valide qui ont commis une infraction et les demandeurs d'asile (voir paragraphe 79).

77. Selon les policiers rencontrés par le GRETA, lorsqu'il existe un soupçon qu'une personne puisse être victime de la traite, la police prend contact avec le DIS ou le CMM dans les 24 heures qui suivent. La plupart des cas présumés de victimes de la traite (80-90 %) sont adressés au CMM ou au DIS par la police, y compris la police des frontières. Selon les lignes directrices de la police nationale danoise relatives au traitement des affaires de traite, la police danoise a l'obligation de contacter le CMM dès qu'il y a des raisons de croire qu'une personne pourrait être victime de la traite.

78. En vertu de la loi relative aux étrangers, la police peut détenir un ressortissant étranger qui séjourne illégalement au Danemark pour une période maximale de 72 heures. Avant le placement en détention d'un ressortissant étranger, la police a l'obligation d'évaluer son cas pour déterminer si des moyens moins intrusifs peuvent être appliqués. Une modification de la loi relative aux étrangers, en date du 18 novembre 2015, permet au ministère de l'Immigration, de l'Intégration et du Logement de suspendre le contrôle juridictionnel automatique des décisions de rétention dans un délai de 72 heures, par exemple dans une période d'augmentation significative du nombre de réfugiés et de migrants. Toutefois, à la demande du ressortissant étranger, la légalité de sa détention doit être contrôlée par un tribunal au plus vite. Ainsi que cela avait déjà été observé lors de la première visite d'évaluation, le DIS doit en règle générale procéder à l'identification des victimes de la traite dans le délai de 72 heures fixé par la loi pour la rétention de migrants en situation irrégulière par la police.<sup>23</sup> Dans les cas où le CMM a besoin de plus de temps pour interroger une victime potentielle et procéder à une évaluation, la police peut demander au tribunal de prolonger la détention au-delà du délai légal, afin que le CMM puisse bénéficier du temps nécessaire à l'examen de l'affaire. Cependant, le GRETA note que le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), dans ses observations finales sur le Danemark de mars 2015, a exprimé sa préoccupation face à la pratique du placement à l'isolement, par les services de police, des victimes de la traite potentielles, notamment en situation irrégulière, et ce jusqu'à 72 heures pendant que se déroule le processus d'identification.<sup>24</sup> Qui plus est, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souligné que la détention de demandeurs d'asile et de migrants en situation irrégulière devrait rester exceptionnelle et d'une durée la plus courte possible, et que les autorités ne devraient pas détenir de personnes en situation de vulnérabilité particulière, comme les enfants, les personnes handicapés et les victimes de la traite.<sup>25</sup>

79. Le DIS procède aussi à l'identification formelle des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile. Si la personne demande l'asile, le délai de 72 heures susmentionné n'est plus appliqué et le processus d'identification peut prendre plus de temps. Un guide sur les techniques d'entretien a été élaboré pour aider le personnel du DIS à identifier les victimes de la traite lors des entretiens de demande d'asile. Le DIS signale au CMM qu'une victime de la traite a été détectée et le CMM désigne une personne de contact pour la victime. Dans de tels cas, le DIS est responsable de l'hébergement et des aides diverses apportées à la victime, conjointement avec le CMM. L'ONG Hope Now est en contact avec les demandeurs d'asile et s'efforce d'identifier les victimes de la traite dans le système d'asile.

80. Des représentants de la société civile rencontrés par le GRETA ont noté que les victimes de la traite séjournant illégalement au Danemark étaient réticentes à solliciter les autorités pour obtenir de l'aide, sachant qu'elles n'obtiendraient certainement pas l'autorisation de rester au Danemark au-delà du délai accordé pour la préparation de leur retour. Les ONG ont également fait état de difficultés pour obtenir le droit d'accéder aux victimes de la traite parmi les migrants en situation irrégulière placés en rétention administrative qui sont menacés de rapatriement rapide. Compte tenu du délai d'identification des victimes de la traite de 72 heures de la DIS, fixé par la loi pour la détention par la police des migrants en situation irrégulière, il est particulièrement important que les ONG puissent rencontrer des migrants en situation irrégulière placés en détention administrative pour éviter que des victimes potentielles de la traite soient rapatriées rapidement sans avoir été identifiées. De plus, d'après l'expérience de l'ONG Street Lawyers qui propose une aide juridique aux victimes potentielles de la traite, il faudrait envisager d'apporter à ces dernières des conseils juridiques à un stade précoce, lors de leurs entretiens avec le DIS ou le CMM.

<sup>23</sup> Voir le premier rapport du GRETA sur le Danemark, notamment les paragraphes 111 et 121.

<sup>24</sup> Observations finales (2015) CEDAW/C/DNK/CO/8, consultable à l'adresse :

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/DNK/CO/8&Lang=fr](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/DNK/CO/8&Lang=fr)

<sup>25</sup> Rapport de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, suite à sa visite au Danemark du 19 au 21 novembre 2013, [CommDH\(2014\)4](#), p.3 (anglais uniquement).

81. Selon la Loi sur les services sociaux, les victimes de la traite qui séjournent illégalement au Danemark ne peuvent rester dans des foyers financés par l'État, car ces derniers n'acceptent pas les migrants en situation irrégulière. En conséquence, il est difficile pour le personnel formé à l'identification de la traite de repérer des victimes potentielles de la traite parmi les migrants en situation irrégulière qui n'ont pas été en contact avec la police. Le Gouvernement danois octroie aux ONG une aide financière annuelle, afin qu'elles puissent ouvrir des centres d'hébergement d'urgence pendant la période hivernale. Toutefois, le gouvernement ne subventionne pas la formation à l'identification de la traite du personnel ou des bénévoles des centres d'hébergement d'urgence, et les centres ne coopèrent pas avec le CMM.

82. Dans les quartiers de prostitution de Copenhague, un centre d'accueil géré par le CMM en collaboration avec l'ONG Nest International fournit de façon anonyme des conseils et des soins médicaux aux femmes vulnérables soumises à la prostitution. Le centre d'accueil sert aussi à nouer le premier contact avec les victimes potentielles de la traite, et contribue ainsi à l'identification des victimes.

83. Pour faciliter l'auto-identification, le CMM a conçu un dossier contenant des informations sur les indicateurs de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, et sur la façon d'obtenir de l'aide. Le dossier est distribué lors d'actions sur le terrain, par exemple dans les salons de massage, au centre d'accueil du CMM, dans deux centres de santé et par les unités de santé mobiles. Le dossier a également été remis à des acteurs pertinents afin qu'ils le distribuent dans d'autres lieux fréquentés par des victimes de la traite.

84. Le mandat des inspecteurs du travail, qui dépendent du ministère de l'Emploi, se limite à l'examen des conditions de santé et de sécurité au travail, à l'exclusion d'autres conditions comme les heures de travail et les salaires. Les inspecteurs du travail peuvent effectuer des inspections inopinées, également le week-end, et pénétrer dans des domiciles privés pour vérifier les conditions de travail de prestataires de services, comme les sociétés de nettoyage. Si des inspecteurs du travail sont confrontés à des cas de suspicion de traite, ils en informent la police.

85. Par ailleurs, l'administration danoise des impôts et des douanes (SKAT) inspecte chaque année un grand nombre de lieux de travail dans des secteurs économiques divers et contrôle les transferts financiers suspects. Les inspecteurs de la SKAT ont un accès plein et entier aux entreprises et aux institutions publiques. Les inspections sont autorisées lorsqu'une société est déclarée à une adresse privée ou lorsque la documentation d'une société, sa comptabilité par exemple, est conservée dans un domicile privé. Les inspections sont autorisées lorsqu'une société est déclarée à une adresse privée ou lorsque la documentation d'une société, sa comptabilité par exemple, est conservée dans un domicile privé. Huit d'entre eux, sur l'ensemble du territoire danois, sont spécialisés dans les affaires de traite, bien qu'ils soient tous informés au sujet de la traite par l'intermédiaire des lignes directrices, qui sont périodiquement mises à jour et couvrent tous les types d'exploitation des victimes soumises à la traite. Les lignes directrices indiquent la procédure à suivre pour la transmission des informations pertinentes à d'autres autorités, comme la police et le CMM. Le GRETA a été informé que des inspecteurs de la SKAT ont détecté des cas présumés de traite dans le secteur du nettoyage. La SKAT a aussi participé à l'identification de cas de travail forcé pour la culture du cannabis.

86. En février 2015, le procureur général a publié des lignes directrices sur la traite des êtres humains dans l'objectif de soutenir la police et les procureurs dans leur lutte contre la traite. Les lignes directrices couvrent un large éventail de questions relatives à l'identification des victimes de la traite et à leurs droits, et à la poursuite des trafiquants, ainsi que des instructions sur la disposition de non-sanction qui devrait s'appliquer aux victimes de la traite. En vertu des lignes directrices, le DIS considère qu'une personne étrangère est victime de la traite dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'elle est une victime de la traite. La décision s'appuie sur une appréciation de l'ensemble des informations pertinentes concernant la victime et sur une liste d'indicateurs dressée par le CMM. Les lignes directrices soulignent la nécessité de distinguer l'identification aux fins de l'assistance sociale aux victimes et l'identification des victimes en vue de poursuivre les auteurs de l'infraction.

87. Tout en saluant la publication récente des lignes directrices du procureur général, le GRETA reste préoccupé par l'approche appliquée par le Danemark pour l'identification des victimes de la traite, qui est envisagée principalement sous l'angle de l'immigration illégale. Comme indiqué dans le premier rapport, cela se traduit par une procédure décisionnelle accélérée, qui vise à renvoyer dans leur pays d'origine les ressortissants étrangers en situation irrégulière au Danemark et qui n'incite guère à l'auto-identification. En conséquence, le système d'identification des victimes de la traite ne permet pas d'identifier les victimes qui sont réticentes à se faire connaître et celles qui ne veulent pas coopérer avec les autorités. Le GRETA souligne une nouvelle fois la nécessité de faire en sorte que les victimes potentielles soient considérées en priorité comme des personnes ayant été exposées à des violations des droits humains, et non pas comme des délinquants.

88. Selon des représentants de la société civile, même si les chiffres mentionnés au paragraphe 13 suggèrent une augmentation du nombre de victimes de la traite aux fins du travail forcé qui sont identifiées, il n'est toujours pas prêté suffisamment d'attention à la détection des cas de traite à des fins autres que l'exploitation sexuelle. De plus, les autorités ne se préoccupent guère de faire détecter les cas de traite pratiquée aux fins de mendicité forcée (voir paragraphe 151). Le GRETA note aussi qu'apparemment une attention insuffisante est accordée à l'identification des hommes victimes de la traite.

89. En rappelant les recommandations faites dans le premier rapport le GRETA exhorte les autorités danoises à revoir la procédure d'identification des victimes de la traite pour faire en sorte que toutes les victimes soient identifiées en tant que telles et puissent bénéficier des mesures d'aide et de protection prévues dans la Convention ; en particulier, les autorités devraient :

- allonger l'actuel délai prévu pour identifier les victimes de la traite en situation irrégulière, afin de tenir compte de l'expérience traumatisante qu'elles peuvent avoir subie et de la nécessité de disposer d'assez de temps pour rassembler toutes les informations nécessaires et décider d'accorder ou non le statut de victime de la traite, et d'assurer, dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de penser qu'un migrant en situation irrégulière est victime de la traite, que la personne soit rapidement remise en liberté et se voit proposer assistance et protection conformément à la Convention ;
- veiller à ce que les directives, les outils et les critères utilisés pour l'identification des victimes de la traite par les agents de terrain soient harmonisés et que leur mise en œuvre soit rigoureusement contrôlée ;
- renforcer les incitations à l'auto-identification des victimes de la traite (voir les recommandations aux paragraphes 117 et 124) ;
- améliorer l'identification des victimes placées dans les centres de rétention en permettant aux ONG spécialisées d'accéder à ces centres et en donnant aux migrants en situation irrégulière qui y séjournent la possibilité de bénéficier d'une assistance juridique précoce ;
- appliquer une approche proactive en matière d'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail en élargissant le mandat de la SKAT et des inspecteurs du travail et en encourageant la tenue d'inspections conjointes régulières et coordonnées par les organisations responsables du contrôle de l'emploi, de la santé et de la sécurité dans les secteurs les plus exposés au risque ;
- déployer des efforts pour identifier les victimes de mendicité forcée comme des victimes de la traite aux fins du travail forcé.

b. Mesures d'assistance (article 12)

90. Dans son premier rapport sur le Danemark, le GRETA exhortait les autorités danoises à veiller à ce que toutes les victimes de la traite bénéficient d'un soutien et d'une assistance appropriés, y compris de l'accès à l'éducation, à la formation professionnelle et au marché du travail, pendant leur séjour au Danemark et dans la perspective de leur réinsertion après leur retour dans leur pays d'origine. D'autre part, le GRETA considérait que les autorités danoises devaient améliorer l'information des victimes de la traite sur leurs droits et obligations inscrits dans la législation, ainsi que sur les services et les mesures d'assistance proposés et sur les moyens d'en bénéficier, et notamment l'accès à l'assistance juridique et le droit à une indemnisation. Dans ce contexte, la diffusion des documents d'information écrits sur les droits des victimes potentielles ou identifiées dans une gamme de langues appropriée a été recommandée. Le GRETA recommandait aussi que les autorités évaluent les besoins des adultes et des enfants victimes de la traite et revoient en conséquence les mesures de protection et d'assistance et les services qui leur sont proposés, qui doivent notamment comprendre un hébergement convenable et sûr.

91. Le CMM est responsable de la coordination de l'assistance aux victimes de la traite dans l'objectif d'assurer que toutes les victimes bénéficient d'un soutien concernant l'hébergement, l'accès aux soins médicaux, l'assistance psychologique, le conseil et l'information. Le CMM emploie huit travailleurs sociaux, cinq consultants, un juriste à temps partiel et deux sages-femmes. Le juriste travaille essentiellement avec des victimes de la traite ressortissantes de pays tiers en possession d'un permis de séjour italien et qui se préparent à retourner en Italie.

92. Selon les autorités danoises, des mesures d'aide et d'assistance sont proposées à toute victime de la traite, que la victime coopère ou non à l'enquête ou à la procédure pénale et qu'elle ait obtenu ou non un permis de séjour temporaire. Des accords et des contrats ont été conclus entre des institutions publiques et des acteurs de la société civile qui assurent l'aide et l'assistance grâce à des fonds provenant du budget du plan d'action national. Le CMM et le ministère de l'Enfance, de l'Éducation et de l'Égalité des femmes et des hommes, de l'Intégration et des Affaires sociales ont pour objectif de garantir que les mêmes normes en matière d'assistance soient appliquées sur tout le territoire et que l'assistance soit conforme à l'objectif du plan d'action national. Pour les adultes comme les enfants victimes de la traite, une personne de contact du CMM est désignée pour participer à la planification et au suivi de l'assistance durant la préparation du retour voire, dans certains cas, suite au retour. Toutefois, le GRETA a été informé que l'offre de formation professionnelle était plutôt limitée et ne prenait pas suffisamment en compte les souhaits des victimes ou leurs perspectives de trouver un emploi.

93. Selon les informations fournies par les autorités danoises, chaque année, une quarantaine de victimes de la traite en moyenne bénéficient de mesures d'assistance subventionnées par l'État (autrement dit, toutes les personnes à qui est accordée une « période de réflexion »). Sur la période 2011-2015, environ cinq victimes de la traite en moyenne séjournant illégalement au Danemark n'ont pas bénéficié d'une « période de réflexion », dans la plupart des cas parce que le droit d'asile leur avait été reconnu, parce qu'elles avaient été renvoyées dans leur pays en application du règlement de Dublin ou s'étaient enfuies durant la procédure d'asile. En 2015, 50 étrangers ont été identifiés comme victimes de la traite par le DIS, dont 15 ne séjournaient pas irrégulièrement au Danemark au moment de l'identification et n'ont par conséquent pas bénéficié d'une « période de réflexion » (voir paragraphe 114, y compris la recommandation du GRETA au paragraphe 117).

94. Le CMM ne compte pas parmi son personnel de juristes qui soient en mesure d'apporter du soutien aux victimes de la traite et coopère à cette fin avec un cabinet juridique privé qui intervient sur les questions d'immigration. Si le CMM rétribue le cabinet juridique pour ses services, un représentant du cabinet a souligné que sa société travaille pour les victimes et non pour le CMM. Lorsqu'une affaire de traite est portée devant la justice pénale, la victime peut être représentée par un cabinet juridique privé qui est subventionné par le système d'aide judiciaire danois. Il existe aussi une liste répertoriant les avocats pouvant être désignés par le tribunal pour assister les victimes de la traite devant la justice, mais il est peu probable qu'ils soient spécialisés dans les affaires de traite. L'assistance juridique interviendrait souvent très tardivement, laissant peu de temps à l'avocat pour se préparer.

95. Concernant les possibilités d'hébergement disponibles, les femmes victimes de la traite, qu'elles soient en situation régulière ou irrégulière au Danemark, peuvent aussi être accueillies dans des foyers spécialisés pour les femmes victimes de traite ou dans d'autres lieux d'hébergement sûrs, comme les centres d'aide d'urgence pour femmes. L'ONG Nest International, la Croix-Rouge et l'Armée du Salut gèrent des foyers spécialisés pour les femmes victimes de violence/traité, en coopération avec le CMM.

96. Il subsiste un manque d'hébergement pour les hommes victimes de la traite qui ne sont pas autorisés à accéder aux structures d'hébergement publiques parce qu'ils sont la plupart du temps en situation irrégulière. Il est possible de proposer aux hommes des hébergements dans le cadre du système d'asile. Dans les cas où il n'est pas possible ou approprié de recourir au système d'asile, le CMM a conclu un accord avec l'Armée du Salut en vertu duquel le CMM finance l'hébergement des hommes victimes de la traite dans le foyer que gère l'Armée du Salut à Copenhague. La délégation du GRETA a visité ce foyer durant la deuxième visite d'évaluation. Le directeur du foyer est habilité à fournir une aide psychologique aux victimes de la traite qui séjournent dans sa structure et peut employer du personnel temporaire pour intervenir sur ce plan auprès des victimes dans des langues moins répandues, selon les besoins du moment. Après une vaste opération policière conduite en mars 2015 (voir paragraphe 176), l'Armée du Salut a accueilli 45 victimes de la traite, y compris dans des locaux à l'extérieur de Copenhague. Toutefois, le foyer de l'Armée du Salut n'est pas réservé aux victimes de la traite et était jusqu'à présent fermé durant l'été, lorsque les besoins d'hébergement des sans-abri se font moins pressants du fait de températures plus clémentes. Pendant cette période, le CMM peut héberger les hommes victimes de la traite dans des logements loués, des auberges/des hôtels ou, lorsque les circonstances le permettent, dans le foyer de l'ONG Nest International.

97. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient faire davantage d'efforts pour veiller à ce que toutes les victimes de la traite bénéficient d'une assistance appropriée ; en particulier, les autorités devraient :

- trouver une solution permanente pour l'hébergement de hommes victimes de la traite qui est convenable et sûr ;
- améliorer la fourniture précoce d'un défenseur et d'une assistance juridique aux victimes de la traite.

c. Identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces victimes (article 10)

98. Dans son premier rapport, le GRETA considérait que les autorités danoises devraient redoubler d'efforts pour repérer les enfants qui victimes de la traite, prendre en compte, lors de l'identification des enfants victimes de la traite, la situation et les besoins particuliers de ces victimes, et établir un mécanisme d'orientation spécial pour les enfants non accompagnés.



99. Depuis la première évaluation, le CMM a intensifié ses efforts dans ce domaine en mettant en œuvre un projet consacré à des actions de terrain ciblées sur les enfants victimes de la traite menées par les municipalités. Une boîte à outils sur la traite des enfants, contenant des indicateurs et répertoriant les services disponibles, a été mise au point en 2012 afin de sensibiliser largement et de former les personnes qui interviennent dans le domaine de la traite des enfants.

100. Comme indiqué au paragraphe 12, 15 enfants victimes de la traite ont été formellement identifiés durant la période 2011-2015 (8 filles, dont 5 étaient victimes de traite aux fins de prostitution et 3 aux fins d'exploitation par le travail, et 7 garçons qui étaient victimes de traite aux fins de criminalité forcée). La majorité des affaires de criminalité forcée portait sur des cas de vol forcé et un enfant a été utilisé pour vendre de la drogue. Aucun enfant danois victime de la traite n'a été identifié (voir toutefois paragraphe 57) et les efforts pour procéder à une identification précoce sont concentrés sur les enfants migrants en situation irrégulière ou demandeurs d'asile étrangers. Un large éventail d'acteurs dont le CMM, le DIS, la police nationale danoise, le ministère de l'Enfance, Éducation et de l'Égalité des femmes et des hommes, et les municipalités participent à ces efforts, de même que le personnel des centres de réfugiés, des centres d'accueil et des centres de rétention pour migrants en situation irrégulière.

101. Un enfant victime de la traite bénéficie d'assistance durant la période de préparation de son retour et se voit désigner une personne de contact du CMM. Le CMM coordonne l'aide et l'assistance aux enfants victimes, y compris l'hébergement, les soins médicaux, le soutien psychologique, le conseil, la traduction et l'interprétation. Les enfants victimes de la traite ont accès au même niveau de soins que les autres enfants au Danemark et doivent poursuivre une scolarité.

102. Les enfants non accompagnés qui demandent l'asile sont considérés comme un groupe particulièrement vulnérable en vertu de la loi relative aux étrangers. Selon le DIS, 355 enfants non accompagnés ont demandé asile en 2012 et 268 entre janvier et septembre 2013. Ces enfants sont hébergés dans des centres d'asile spécialisés avec du personnel spécifiquement formé, et leurs demandes d'asile font l'objet d'une procédure accélérée. Tout mineur non accompagné se voit désigner une personne pour le représenter, dont la responsabilité est de veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit prioritaire et de consulter et de conseiller l'enfant dans le cadre de toute décision pouvant le concerner (voir paragraphe 123 du premier rapport du GRETA sur le Danemark).

103. Les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile sont hébergés au centre d'accueil de la Croix-Rouge à Gribskov. Si le personnel de la Croix-Rouge soupçonne un cas de traite d'enfant, il contacte le CMM et le DIS pour procéder à l'identification formelle. Un représentant personnel expérimenté en la matière, par exemple un travailleur social ou un employé de la Croix-Rouge danoise, est désigné pour assister l'enfant victime de la traite. Lorsque le CMM conduit les entretiens, le consentement est donné par le représentant personnel de l'enfant. L'enfant sera systématiquement entendu et a toujours la possibilité d'exprimer son point de vue ou de refuser l'entretien. Le DIS dispose d'une équipe de professionnels qui ont été formés à l'examen des demandes d'asile de mineurs non accompagnés. En vertu de l'article 56a (9) de la loi relative aux étrangers, le DIS lance une recherche des parents ou d'autres membres de la famille, à moins que l'enfant puisse être hébergé dans un centre d'accueil ou de prise en charge dans son pays d'origine ou dans son ancien pays de résidence, et à moins que cela ne soit inapproprié pour des raisons particulières, par exemple s'il y a des motifs de croire que les parents de l'enfant ont participé à la traite. Le DIS procède à l'identification formelle des victimes de la traite parmi les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile, généralement sur la base des résultats de l'identification initiale effectuée par le CMM.

104. Les demandeurs d'asile ne sont généralement pas privés de leur liberté et les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile, selon leur âge, sont autorisés à quitter le centre d'accueil. Si un enfant ne réintègre pas le centre, la police est immédiatement avertie et lance une alerte. Selon des représentants de la Croix-Rouge rencontrés au centre d'accueil de Gribskov, il est assez fréquent que des enfants quittent le centre et nombreux sont ceux qui ne reviennent pas;. Le GRETA note que le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, dans son rapport sur le Danemark, a exhorté les autorités danoises à mener une enquête effective pour déterminer ce qu'il advient des migrants mineurs non accompagnés qui ont disparu des centres d'accueil.<sup>26</sup> Le Commissaire se montre également préoccupé par le fait que, concernant les mesures et les décisions prises sur les questions d'asile et de migration, les considérations relatives au contrôle des migrations tendent à primer sur l'intérêt supérieur de l'enfant. Il recommande que les autorités danoises assurent que les politiques et pratiques en matière d'asile et de migration tiennent davantage en compte les droits consacrés par la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.<sup>27</sup>

105. Les enfants victimes de la traite, y compris les demandeurs d'asile peuvent aussi être hébergés dans des foyers protégés pour enfants, dotés de personnel spécialement formé, sur place jour et nuit.

106. En cas de doute concernant l'âge de l'enfant demandeur d'asile, une estimation, qui inclut un examen corporel et une radiographie des os et des dents, peut être conduite par le service de médecine légale de l'université de Copenhague. L'estimation de l'âge ne dépend pas que des résultats de ces examens : d'autres informations sont également prises en compte, dont les déclarations de l'enfant ou des membres de sa famille, des documents d'identification, ou encore des renseignements obtenus auprès d'autres États en vertu du règlement de Dublin. sont également prises en compte. La personne est considérée comme un enfant jusqu'à ce que le contraire soit établi. Dans ce contexte, le GRETA évoque le Commentaire général n° 6 (2005) du Comité des droits de l'enfant de l'ONU sur le traitement des enfants non accompagnés et séparés hors de leur pays d'origine.<sup>28</sup>

107. Le GRETA exhorte les autorités danoises à intensifier leurs efforts en vue d'améliorer l'identification des enfants victimes de la traite et l'assistance apportée à ces enfants, y compris les enfants non accompagnés ; en particulier, les autorités devraient :

- mettre en place une procédure claire (mécanisme national d'orientation) pour l'identification des enfants victimes de la traite et diffuser des informations et des recommandations sur l'application de cette procédure auprès des professionnels concernés ;
- garantir que des tuteurs légaux sont désignés sans retard et qu'ils sont en mesure de s'acquitter de leurs fonctions de manière efficace. Cela nécessite de former à l'aide et à la protection des enfants victimes de la traite les personnes qui sont susceptibles d'être désignées comme tuteurs par les tribunaux ;
- prendre des mesures pour s'attaquer efficacement au problème de la disparition d'enfants non accompagnés placés dans des établissements pour enfants, en offrant à ces enfants un hébergement sûr et adapté et en leur affectant des éducateurs correctement formés et en nombre suffisant.

d. Protection de la vie privée (article 11)

108. Les informations et les documents relatifs aux victimes de la traite ne sont communiqués par le CMM à d'autres secteurs pertinents qu'avec le consentement de la victime. Toutes les données sont conservées par le CMM dans le respect des règles et de la réglementation applicables en matière de protection des données.

<sup>26</sup> Rapport de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, suite à sa visite au Danemark du 19 au 21 novembre 2013, [CommDH\(2014\)4](#), page 11 (anglais uniquement).

<sup>27</sup> [CommDH\(2014\)4](#), page 3 (anglais uniquement).

<sup>28</sup> Disponible au : <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC6.pdf>

109. Toutefois, des représentants de la société civile rencontrés par le GRETA ont exprimé leur inquiétude concernant d'une part la formation du personnel des centres d'accueil et des foyers gérés par des ONG qui hébergent des victimes de la traite et, d'autre part, l'application des règles et de la législation en matière de confidentialité. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre des mesures appropriées pour assurer que, lorsqu'un service destiné aux victimes de la traite est délégué à des ONG, il est fourni dans le respect des mêmes règles en matière de confidentialité et de protection des données.

e. Délai de rétablissement et de réflexion (article 13)

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

111. Comme indiqué dans le premier rapport du GRETA sur le Danemark, en vertu de l'article 33(14) de la loi relative aux étrangers, les victimes de la traite en situation irrégulière ont droit à un délai de 30 jours pour quitter le pays. Ce délai s'applique aux personnes identifiées comme victimes de la traite et peut être prolongé si la personne accepte de participer à la préparation de son retour dans son pays d'origine. Comme indiqué au paragraphe 15, en conséquence de modifications apportées à la loi relative aux étrangers en 2013, la durée maximale de ce délai a été portée de 100 à 120 jours. Durant cette période, les victimes de la traite ont accès à diverses mesures d'assistance dont l'objectif est de préparer leur retour.

112. L'octroi d'un délai pour le départ ne semble pas s'appliquer sans condition. Le GRETA a été informé du cas d'une ressortissante nigérienne victime de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, arrêtée une troisième fois en situation irrégulière au Danemark. Les deux fois précédentes, il lui avait été proposé de préparer son retour, proposition qu'elle n'avait pas acceptée ou dont elle n'avait pas respecté les conditions. Elle a été placée en rétention administrative et visée par une mesure d'expulsion. Le cabinet juridique privé qui assistait la victime a contesté la rétention et la mesure d'expulsion. L'affaire a finalement été portée devant la Cour suprême, qui s'est prononcée en faveur de la rétention et de l'expulsion avec trois voix contre deux.<sup>29</sup> La majorité des juges a estimé qu'il n'y avait aucun fondement permettant de contester le recours à une mesure d'expulsion même lorsque la personne est victime de la traite, compte tenu de son refus de participer à la préparation de son retour en deux occasions précédentes. Une minorité des juges a estimé que les considérations d'ordre public ne suffisaient pas et, sachant que la victime avait été contrainte de retourner au Danemark pour être soumise à la prostitution, une référence a été faite à la nécessité d'appliquer l'article 13 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains – selon lequel chaque Partie à la Convention, dans son droit interne, doit prévoir un délai de rétablissement et de réflexion d'au moins 30 jours dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de penser qu'une personne est victime de la traite, et période durant laquelle aucune expulsion ne doit avoir lieu. La victime a été renvoyée en Italie où elle possédait un permis de séjour valide.

113. Les autorités danoises ont précisé que le nombre de personnes que se sont vu accorder un « délai de réflexion » était de 48 en 2011, 38 en 2012, 60 en 2013 et 52 en 2014. Ces chiffres sont inférieurs au nombre total de victimes de la traite identifiées rapporté par les autorités danoises (voir paragraphe 12).

<sup>29</sup>

Décision 20/2015 de la Cour suprême du 19 août 2015.

114. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités danoises ont indiqué que les citoyens de l'UE/EEE séjournant de façon irrégulière au Danemark (après avoir passé plus de 3 mois sans emploi ou et n'ayant d'autres motifs pour un long séjour) bénéficiaient d'une prolongation du délai pour quitter le pays, autrement dit d'une « période de réflexion ». En revanche, les ressortissants de l'UE/EEE qui séjournent légalement au Danemark n'ont pas droit à une « période de réflexion » dans la mesure où ils ne sont pas contraints de quitter le pays dans un délai fixé.

115. Les ressortissants de pays tiers victimes de la traite qui sont renvoyées dans un autre pays de l'UE en vertu du règlement de Dublin II ne bénéficient pas d'une « période de réflexion ».<sup>30</sup>

116. Le GRETA souligne qu'en vertu de la Convention, le délai de rétablissement et de réflexion doit être accordé dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de penser qu'une personne est victime de la traite, à savoir avant leur identification formelle en tant que victime. Le but de cette période est de permettre aux victimes de se remettre de l'exploitation qu'elles ont subie et de prendre une décision quant à leur coopération avec les autorités compétentes.

117. Rappelant la recommandation faite dans le premier rapport, le GRETA exhorte une fois de plus les autorités danoises à revoir la législation pour faire en sorte que pour toutes les personnes pour lesquelles il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles sont victimes de la traite, y compris ceux auxquels le règlement de Dublin II est applicable, bénéficient d'un délai de rétablissement et de réflexion, comme le prévoit l'article 13 de la Convention, et non pas du délai accordé aux étrangers en situation irrégulière pour préparer leur départ du Danemark. Le délai de rétablissement et de réflexion devrait être accordé aux victimes de la traite qu'elles aient ou non coopéré avec les autorités dans le passé ou qu'elles coopèrent avec celles-ci dans le cas présent.

f. Permis de séjour (article 14)

118. Comme indiqué au paragraphe 15, les modifications à la loi relative aux étrangers de mai 2013 ont introduit un nouvel article 9c (5) en vertu duquel un permis de séjour temporaire peut être octroyé aux ressortissants étrangers, y compris les victimes de la traite, dont la présence au Danemark est requise aux fins de l'enquête ou des poursuites. Le permis de séjour ne peut être renouvelé pour une période excédant la période de l'enquête ou des poursuites. Une condition à l'octroi d'un permis de séjour en vertu de l'article 9c (5) de cette loi est l'affirmation par la police que la présence du ressortissant national concerné est requise pour l'enquête dans une affaire pénale et que le ressortissant étranger coopère avec la police et, en cas d'inculpation subséquente, qu'il apporte son aide au ministère public. Un ressortissant national qui a obtenu un permis de séjour temporaire et qui informe par la suite la police qu'il ne souhaite plus concourir à l'enquête ou aux poursuites ne remplit plus les conditions du permis de séjour et doit quitter le pays.

---

<sup>30</sup> L'application de l'accord de 2003 « Dublin II » a été étendue au Danemark au moyen d'un accord de 2006 entre l'Union européenne et le Danemark.

119. Comme indiqué dans le premier rapport du GRETA, les victimes de la traite peuvent aussi demander l'asile ou un permis de séjour temporaire pour raisons humanitaires.<sup>31</sup> L'octroi de l'asile respecte les dispositions des articles 7(1) et 7(2) de la loi relative aux étrangers, en vertu desquelles un permis de séjour peut être délivré si le ressortissant étranger est considéré comme un réfugié tel que défini dans les dispositions de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ou s'il risque la peine capitale ou la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants en cas de retour dans son pays d'origine. Selon les autorités danoises, le DIS tient compte, lors de l'examen des demandes de statut de réfugié, des Principes directeurs des Nations Unies sur la protection internationale relatifs à l'application du statut des réfugiés aux victimes de la traite. En outre, l'article 9b (1) de la loi relative aux étrangers autorise l'octroi d'un permis de séjour à un ressortissant étranger qui, dans les cas où il ne relève pas des articles 7(1) et (2), se trouve dans une situation telle que des considérations essentielles de nature humanitaire justifient définitivement la satisfaction de sa demande.

120. Dans la pratique, il est très rare que des victimes de la traite se voient octroyer un permis de séjour au Danemark. Pour les victimes, cela réduit de façon significative la motivation à coopérer avec les autorités. Dans la période allant de 2011 à 2014, huit victimes de la traite ont obtenu des permis de séjour de longue durée (quatre en 2011, une en 2012, une en 2013 et deux en 2014). Aucune victime de la traite n'a obtenu un permis de séjour en vertu de l'article 9c (5) de la loi relative aux étrangers. GRETA a été informé que sur 93 victimes de la traite identifiées en 2015, 10 ont fait demande d'asile,<sup>32</sup> mais cela n'a pas été accordé à aucun d'eux.

121. Un avocat du cabinet privé mentionné dans les paragraphes 94 et 112 a indiqué qu'il parvenait rarement à obtenir un permis de séjour pour ses clients victimes de la traite. Toutes les affaires dans lesquelles il y est parvenu concernaient le regroupement familial. La législation relative à l'immigration autorise la délivrance d'un permis de séjour à une victime de la traite si cette personne réside au Danemark depuis plus de 18 mois parce qu'il ne lui a pas été possible de retourner dans son pays pour une raison ou une autre, et ce en application du principe de non-refoulement.

---

<sup>31</sup> Voir paragraphe 160 du premier rapport du GRETA sur le Danemark.

<sup>32</sup> Quatre nigériens, trois marocains, un afghan, un tunisien et un ukrainien.

122. En ce qui concerne les enfants, en vertu de la législation danoise, un permis de séjour ne sera pas délivré au seul motif que le demandeur est un enfant victime de la traite. Si un mineur non accompagné est estimé suffisamment mature pour être soumis à une procédure normale de demande d'asile, un permis de séjour spécial pourra lui être accordé conformément à l'article 9c (3) de la loi relative aux étrangers. En vertu de cette disposition, un permis de séjour peut également être délivré à un mineur non accompagné dont la demande de permis de séjour en vertu de l'article 7 a été rejetée, s'il y a une raison de penser qu'il sera privé de tout lien familial ou de toute possibilité de séjourner dans un centre d'accueil ou de prise en charge et qu'il se trouverait dans une situation d'urgence à son retour dans son pays d'origine ou dans son ancien pays de résidence. Le DIS décide *ex officio* si les conditions d'octroi du permis de séjour sont remplies. Le permis de séjour ne peut être renouvelé au-delà du 18<sup>e</sup> anniversaire de cette personne. Si la demande d'asile est traitée selon la procédure normale, ce qui implique qu'un refus d'asile fait automatiquement l'objet d'un recours devant la Commission de recours des réfugiés, un avocat est désigné pour représenter le mineur non accompagné dans le cadre de la procédure d'appel. Si la demande d'asile est traitée en vertu de ce qu'on appelle la procédure applicable aux demandes manifestement infondées, ce qui implique qu'un refus d'asile ne peut faire l'objet d'un recours devant la Commission de recours des réfugiés, un avocat est désigné par le DIS pour assister le mineur. Les mineurs non accompagnés dont les demandes d'asile ont été rejetées se voient proposer une assistance juridique à la fin de la procédure de demande d'asile, à moins que le mineur lui-même n'ait fait appel à un défenseur ou que cela soit inapproprié pour des raisons exceptionnelles. L'avocat peut assister l'enfant qui demande un permis de séjour pour d'autres motifs. Le nombre de mineurs non accompagnés qui ont obtenu un permis de séjour en vertu de l'article 9c (3) de la loi relative aux étrangers – à savoir, les enfants qui ont été estimés insuffisamment matures pour être soumis à une procédure normale de demande d'asile ou dont la demande d'asile a été rejetée compte tenu de l'absence de lien familial ou de possibilité de placement dans leur pays d'origine respectivement de 61 en 2011 ; 27 en 2012 ; 12 en 2013 ; 3 en 2014 ; 23 jusqu'au 30 novembre 2015.

123. Le GRETA rappelle que l'article 14 de la Convention permet aux Parties de choisir entre l'octroi d'un permis de séjour en échange de la coopération avec les autorités et l'octroi d'un permis de séjour eu égard aux besoins de la victime, ou encore de suivre ces deux approches. Il y a des situations où des victimes peuvent avoir peur de coopérer à l'enquête parce qu'elles ont été menacées par les trafiquants. La situation personnelle qui justifie d'accorder un permis de séjour à la victime peut englober la sécurité de la victime, son état de santé ou sa situation de famille, par exemple, ce qui est conforme à l'approche fondée sur les droits humains qui doit être appliquée à la lutte contre la traite.

124. Compte tenu du fait qu'il est extrêmement rare qu'une victime de la traite reçoive un permis de séjour, Le GRETA considère que les autorités danoises devraient revoir l'application du système d'octroi de permis de séjour aux victimes de la traite, en vue de garantir l'application pleine et entière de l'approche centrée sur la victime qui sous-tend la Convention, et dans le but d'éviter que les victimes soient de nouveau soumises à la traite.

g. Indemnisation et recours (article 15)

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

126. Selon l'article 741 (e) de la loi relative à l'administration de la justice, la police et le ministère public doivent informer une victime de la traite de sa situation juridique et de l'état d'avancement de son affaire. Cela suppose de communiquer des informations sur le droit de la victime à demander une indemnisation et sur l'arrestation éventuelle des auteurs de l'infraction et leur éventuel placement en détention. Selon l'article 741(b) de cette loi, la police doit informer la victime de la possibilité de désigner un avocat chargé d'accompagner la victime. Ces renseignements doivent être donnés lors du premier entretien de la police avec la victime et doivent être répétés lors du deuxième entretien.<sup>33</sup>

127. Selon l'article 741(c) de la loi relative à l'administration de la justice, les avocats sont désignés par le tribunal lors de la procédure pénale, sur demande de la victime. Ces juristes remplissent notamment les tâches suivantes : expliquer les procédures ; informer la victime sur les moyens de bénéficier d'un soutien psychologique et social et de se faire indemniser ; assister la victime devant le tribunal ; s'occuper de la demande d'indemnisation ; aider la victime dans ses démarches si elle demande l'asile ou un permis de séjour. Les avocats sont autorisés à participer à l'entretien de la victime avec la police et peuvent poser des questions supplémentaires à la victime. De plus, ils ont accès aux déclarations de la victime et à d'autres documents qui la concernent. Les victimes bénéficient gratuitement des services de ces avocats, à moins que ces frais ne soient couverts par une assurance pour frais de justice ou une autre assurance. Si la victime est elle-même soupçonnée d'avoir commis une infraction pénale, c'est un avocat chargé de la défendre qui sera alors désigné.<sup>34</sup>

128. Les victimes de la traite sont en droit de demander à se faire indemniser par les trafiquants soit dans le cadre d'une procédure pénale (conformément à l'article 685 de la loi relative à l'administration de la justice), soit dans le cadre d'une procédure devant un tribunal civil. Une victime a la possibilité de demander une compensation aussi lors d'une procédure civile indépendamment des procédures pénales. Pour demander une indemnisation dans une procédure pénale, la victime n'a pas besoin de comparaître en personne, alors qu'elle doit être présente, ou représentée, dans une procédure civile.

129. Indépendamment des possibilités légales d'indemnisation, le GRETA est préoccupé du fait que très peu de victimes de la traite ont effectivement été indemnisées. Le GRETA a été informé que les juridictions pénales avaient ordonné que les trafiquants versent une indemnisation à une victime de la traite en 2011, à trois victimes en 2012, et une victime en 2013. Il y a eu deux demandes, en 2013 et 2014, qui ont été rejetées par les juridictions pénales, qui ont estimé qu'elles n'étaient pas justifiées ; dans le premier cas, la juridiction a considéré que le prévenu n'avait été condamné que pour une partie mineure des motifs d'inculpation, tandis que dans le second cas la juridiction n'a pas estimé établi que la victime avait fait l'objet de violences, de contraintes ou de tromperies. En 2015, les juridictions ont octroyé des indemnisations à des victimes de la traite dans le cadre de deux affaires. Dans la première affaire, une victime de la traite aux fins de criminalité forcée a reçu 1 900 DKK (soit environ 250 euros) et dans la seconde affaire une victime de la traite aux fins de prostitution forcée a reçu 18 000 DKK (soit environ 2 400 euros). Cependant, dans ces deux affaires, un appel est pendant devant la Haute Cour.

<sup>33</sup> Lignes directrices n° 8/2007, section 2.1 du procureur général.

<sup>34</sup> Lignes directrices de février 2015 du procureur général, page 11.

130. Des représentants de la société civile avec lesquels la délégation du GRETA s'est entretenue ont indiqué que dans le cas susmentionné concernant la demande d'indemnisation rejetée en 2014, le tribunal avait déclaré ne pas croire que l'intéressée - une femme officiellement identifiée comme victime de la traite aux fins d'exploitation sexuelle - n'avait pas déjà travaillé comme prostituée avant de venir au Danemark, soulignant qu'elle n'avait pas été présente lors de la procédure pénale. Les victimes de la traite auraient peur de demander une indemnisation dans le cadre de la procédure pénale, car elles ne sont pas sûres que les trafiquants soient condamnés et craignent des représailles. Un avocat est désigné pour représenter les victimes de la traite le temps de la procédure pénale uniquement et, pour introduire une demande devant une juridiction civile, la victime devra payer un avocat, même si la rémunération de l'avocat peut être prise en charge si la victime répond à certains critères, a des motifs raisonnables d'engager une action en justice, dans les affaires impliquant le principe de l'intérêt public, ou si l'affaire est estimée importante eu égard à la situation sociale ou professionnelle de la victime.

131. Au civil, une victime a la possibilité de demander une indemnisation pour salaires impayés ou pour une incapacité de travail temporaire causée par l'exploitation. Bien que le GRETA note la possibilité de bénéficier d'une assistance juridique en vue d'obtenir une demande d'indemnisation, aucune demande en matière civile n'a été déposée par des victimes de la traite au Danemark.

132. Ainsi que cela est expliqué dans le premier rapport du GRETA, en vertu de la loi relative à l'indemnisation par l'État des victimes de la criminalité, l'État peut accorder une indemnité et des dommages-intérêts en réparation d'un préjudice corporel causé par une infraction au Code pénal.<sup>35</sup> Les demandes sont gérées par la commission d'indemnisation des victimes d'infractions violentes. La commission peut octroyer une indemnisation si l'auteur de l'infraction n'est pas connu ou en l'absence d'injonction judiciaire, ou encore si l'auteur n'a pas payé. La victime n'a pas à tenter d'obtenir une indemnisation de la part de l'auteur avant de soumettre une demande d'indemnisation à la commission. L'indemnisation ne dépend pas de la nationalité de la victime ou de l'auteur de l'infraction, ni de la question de savoir s'ils résident au Danemark. Si une juridiction pénale ordonne à l'auteur de verser une indemnisation à la victime mais qu'il est insolvable, c'est la commission d'indemnisation des victimes d'infractions violentes qui indemnifiera la victime. Des informations détaillées sur la procédure à suivre pour demander une indemnisation en vertu de la loi relative à l'indemnisation par l'État des victimes de la criminalité sont disponibles en anglais sur le site web de la commission d'indemnisation des victimes d'infractions violentes.<sup>36</sup> Le GRETA a été informé, qu'en 2011, la commission d'indemnisation des victimes d'infractions violentes a accordé une indemnisation à une victime de la traite (à hauteur de 25 000 DKK, soit environ 3 000 euros, l'avocat ayant reçu le paiement en mai 2011) ; en 2012, à une victime de la traite (à hauteur de 20 000 DKK, soit environ 2 700 euros, payés en février 2012) et, en 2013, à quatre victimes de la traite (30 000 DKK, soit environ 4 000 euros à chacune des victimes, mais deux d'entre elles avaient quitté le pays et n'ont pu être retrouvées). En 2014 et 2015, la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions violentes n'a pas reçu de demande d'indemnisations dans des affaires de traite.

<sup>35</sup> Pour des informations plus précises sur l'indemnisation des victimes de la traite, voir le premier rapport d'évaluation du GRETA sur le Danemark, pages 36-37.

<sup>36</sup> [www.erstatningsnaevnet.dk/da/GlobalMenu/english.aspx](http://www.erstatningsnaevnet.dk/da/GlobalMenu/english.aspx)



133. Les dispositions du CP relatives à la confiscation s'appliquent à toutes les infractions pénales. Les objets soumis à une mesure de confiscation se divisent en deux grandes catégories : peuvent être confisqués des produits d'un crime (articles 75(1) et 76a du CP) et certains objets utilisés lors d'une infraction ou générés par une infraction (article 75(2) du CP). Le ministère public peut faire une demande de confiscation lorsque qu'une demande d'indemnisation ait été déposée ou non. Les biens confisqués sont généralement transférés à l'État, à moins qu'ils ne servent à payer l'indemnité réclamée en réparation d'un préjudice causé par l'infraction (article 77 du CP). En matière de traite, les sommes suivantes ont été confisquées : en 2011, 597 500 DKK (environ 80 000 euros), auxquelles s'ajoute la valeur d'une voiture confisquée, et en 2013, 4 000 000 DKK (environ 540 000 euros). En 2015, il y a eu une confiscation dans une affaire aussi de traite (voir paragraphe 176) d'un montant liquide de 10 050 DKK (soit environ 1 350 euros) et du matériel informatique. Cette affaire a fait l'objet d'un appel et est actuellement pendante devant la Haute Cour. Le GRETA salue le fait qu'il y a eu des confiscations de produits d'infractions de traite et invite les autorités danoises à utiliser pleinement les avoirs saisis pour indemniser les victimes de la traite.

134. Les lignes directrices susmentionnées, élaborées par le procureur général, décrivent notamment les mesures spécifiques qui peuvent être prises pour confisquer les biens d'auteurs d'infractions. Par exemple, il est possible de faire intervenir les autorités fiscales ou les « Sporingsgruppen », qui forment une unité spécialisée du SØIK (le parquet chargé de la lutte contre la criminalité économique et internationale) et aident les services de police à retrouver la trace des avoirs provenant d'activités criminelles et à les saisir.

135. Tout en saluant l'existence d'un dispositif d'indemnisation par l'État ouvert aux victimes de la traite, le GRETA est préoccupé par le fait que les indemnisations de l'État elles sont dans la pratique, rarement payées. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient faire des efforts supplémentaires pour garantir, devraient faire des efforts supplémentaires pour garantir que les victimes de la traite aient un accès effectif à une indemnisation de la part de l'État y compris en veillant à ce que les victimes reçoivent systématiquement une assistance juridique et des informations quant à leur droit à une indemnisation. La question de l'indemnisation devrait être parmi les points fondamentaux de la formation au phénomène de la traite destinée aux policiers, procureurs, avocats et juges. En outre, comme cela a été souligné dans le premier rapport, l'octroi de permis de séjour aux victimes de la traite pour la durée de la procédure judiciaire, permettra de faciliter leur accès à une indemnisation et réparations.

#### h. Rapatriement et retour des victimes (article 16)

136. Dans son premier rapport sur le Danemark, le GRETA considérait que les autorités danoises devraient revoir le cadre institutionnel et procédural consacré au retour et au rapatriement des victimes de la traite, de manière à ce qu'il tienne compte de leur besoin de sécurité, de protection et de dignité et permette d'éviter une nouvelle victimisation. Dans le cas d'enfants, procéder à une évaluation des risques spécifique et déterminer ce qui est dans l'intérêt supérieur de l'enfant a été recommandé. En outre, le GRETA invitait les autorités danoises à poursuivre leurs efforts de coopération avec les autorités nationales des pays où retournent les victimes de la traite, et avec les ONG œuvrant dans ces pays, dans le but d'améliorer la réinsertion et la réadaptation des victimes.

137. Les victimes de la traite qui ne remplissent pas les conditions requises pour obtenir un permis de séjour se voient proposer une « préparation au retour ». En pratique, celle-ci prend la forme d'un programme personnalisé de rapatriement et de réinsertion qui englobe un enseignement ou une formation professionnelle au Danemark et six mois de suivi après le retour, durant lesquels l'Organisation internationale pour les migrations aide la victime à trouver un hébergement et à créer une petite entreprise.

138. Le GRETA a été informé qu'un nombre significatif de personnes victimes de la traite au Danemark sont titulaires de permis de séjour dans d'autres pays de l'Union européenne (principalement Italie et Espagne), et sont renvoyées dans ces pays en application du règlement de Dublin,<sup>37</sup> et non pas dans leurs pays d'origine. Il est fait référence dans ce contexte à la recommandation formulée au paragraphe 112. Si une victime est renvoyée dans un pays de l'UE en application du règlement de Dublin, le CMM essaie de prendre contact avec ce pays pour s'assurer que la victime recevra une aide à son arrivée. Par ailleurs, de nombreuses victimes de la traite roumaines, notamment, sont retournées volontairement dans leur pays avec le soutien du CMM.

139. Ainsi que cela est expliqué dans le premier rapport du GRETA sur le Danemark,<sup>38</sup> l'OIM gère depuis 2008 un programme d'aide au retour volontaire et à la réinsertion pour les migrants vulnérables qui quittent le Danemark. Ce programme s'adresse notamment aux victimes de la traite, y compris les enfants, qui ne remplissent pas les conditions requises pour obtenir un permis de séjour. A titre d'exemple, des 93 victimes de la traite identifiées en 2015, 43 ont accepté un retour organisé avec l'aide de l'OIM.<sup>39</sup> Cependant, le GRETA a été informé que le suivi après le retour n'est pas assuré dans tous les pays d'origine. Notamment dans certains pays africains, il n'y a pas d'organisation qui puisse accueillir les victimes. En outre, l'aide à la réinsertion ne durerait pas assez longtemps. Souvent, les femmes qui tentent de créer leur propre activité après leur retour manquent des compétences nécessaires ou ne disposent pas d'un réseau de soutien local parce qu'elles ont été longtemps absentes de leur pays d'origine.

140. Le programme d'aide au retour volontaire et à la réinsertion de l'OIM a été évalué en 2012.<sup>40</sup> Le rapport d'évaluation recommandait de personnaliser davantage l'aide à la réinsertion et de mieux l'adapter aux besoins de chaque migrant. À cet égard, il a été décidé de faire passer de trois à six mois la durée de l'aide dont bénéficient les victimes de la traite après leur retour dans leur pays d'origine. De plus, le dispositif d'aide a été assoupli et il est désormais possible d'utiliser l'aide financière pour une plus large gamme d'activités ; par exemple, elle peut servir à payer des frais de scolarité ou le coût d'une formation. Une fois ces changements apportés, le programme de l'OIM a été étendu et il évoluera encore en fonction du nouveau plan d'action national pour 2015-2018.

141. Les autorités danoises ont déclaré que le principe de non-refoulement est pris en considération lors de la décision concernant le retour de victimes de la traite. Si, sur la base d'une évaluation des risques, l'OIM refuse d'organiser le retour d'une victime, celle-ci peut faire l'objet d'une mesure de retour forcé, appliquée par la police danoise. Lors de la visite du GRETA au Danemark, le DIS ne renvoyait pas les victimes de la traite en Grèce, conformément à la décision rendue par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire MSS c. Belgique et Grèce (3069/09).

---

<sup>37</sup> Règlement du Parlement européen et du Conseil n° 604/2013 du 26 juin 2013 définissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (Refonte).

<sup>38</sup> Paragraphes 176 et 177.

<sup>39</sup> 36 roumains, 3 thaïlandais, 2 nigériens, 1 espagnol et un ukrainien (au total, 10 femmes et 33 hommes).

<sup>40</sup> L'évaluation a été réalisée par le cabinet de conseil Ramboll à la demande du ministère de la Justice et publiée en octobre 2012. Elle est consultable en danois à l'adresse :

[www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2012/Ramboel\\_rapport\\_2012.pdf](http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2012/Ramboel_rapport_2012.pdf)

142. Les enfants victimes de la traite qui ne peuvent bénéficier de l'obtention d'un permis de séjour sont renvoyés dans leur pays d'origine. En vertu de la loi relative aux étrangers, un enfant non accompagné qui demande asile mais dont la demande est rejetée peut obtenir un permis de séjour valable jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de 18 ans s'il risque de se retrouver dans une situation d'urgence suite à son renvoi dans son pays d'origine. Une situation d'urgence se caractérise par l'absence de liens familiaux ou de parents pour prendre soin du mineur dans son pays d'origine ou, depuis 2012, par l'impossibilité d'accéder à un centre de soins public. Le GRETA note que, selon le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, la perspective d'un retour inévitable réduit la volonté et la capacité de l'enfant d'aller à l'école et de s'intégrer dans la société, et l'expose davantage au risque de la traite.<sup>41</sup>

143. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre pleinement en compte les principes directeurs du HCR sur l'application de la Convention sur les réfugiés aux victimes de la traite<sup>42</sup> et la possibilité que ces dernières relèvent du droit à l'asile lorsque les autorités examinent les demandes d'asile des personnes qui risquent d'être à nouveau victime de traite ou persécutées d'une autre manière si elles devaient être renvoyées dans leur pays d'origine ou de résidence. En outre, le GRETA considère que les autorités danoises devraient également prendre des mesures pour assurer que le retour des victimes de la traite soit de préférence volontaire et effectué en tenant dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité, y compris de leur droit au non-refoulement (article 40, paragraphe 4, de la Convention) et, dans le cas d'enfants, en respectant pleinement le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Le principe de non-refoulement devrait s'appliquer lorsqu'une victime risque de faire à nouveau l'objet de traite en cas de retour dans le pays depuis lequel elle avait été envoyée au Danemark pour être soumise à la traite.

144. Le GRETA considère aussi que les autorités devraient poursuivre la coopération avec les pays d'origine des victimes, afin de garantir une évaluation complète portant sur les risques et la sécurité (article 16, paragraphe 7 de la Convention) et afin que les victimes puissent retourner dans leur pays en toute sécurité et s'y réinsérer effectivement.

### 3. Droit pénal matériel

#### a. Incrimination de la traite (article 18)

145. Le texte amendé de la section 262a du CP se lit comme suit:

« Une peine d'emprisonnement pour traite des êtres humains d'une durée maximum de 10 ans est infligée à toute personne qui recrute, transporte, transfère, héberge ou par la suite accueille une autre personne qui est ou a été soumise :

- i. à la contrainte telle que définie à l'article 260 ;
- ii. à la privation de liberté telle que définie à l'article 261 ;
- iii. à des menaces telles que définies à l'article 266 ;
- iv. au fait de faire, confirmer ou exploiter de manière illicite une erreur ; ou
- v. tout autre procédure incorrecte ;

<sup>41</sup> [CommDH\(2014\)4](#), page 10 (anglais uniquement).

<sup>42</sup> [Principes directeurs sur la Protection internationale: Application de l'Article 1A\(2\) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés aux victimes de la traite et aux personnes risquant d'être victimes de la traite, HCR/GIP/06/07](#), 7 avril 2006

pour exploiter ladite personne aux fins de prostitution, afin de prendre des photographies pornographiques, de tourner des films pornographiques, pour des spectacles pornographiques, aux fins de travail forcé, d'esclavage, de pratiques analogues à l'esclavage, d'actes illicites ou de prélèvement d'organes.

(2) La même peine est infligée à toute personne qui, pour les besoins de l'exploitation d'une autre personne aux fins de prostitution, pour prendre des photographies pornographiques, pour tourner des films pornographiques, pour des spectacles pornographiques, aux fins de travail forcé, d'esclavage, de pratiques analogues à l'esclavage, d'actes illicites ou de prélèvement d'organes :

i. recrute, transporte, transfère, héberge ou par la suite accueille une personne de moins de 18 ans, ou

ii. offre un paiement ou d'autres bénéfices afin d'obtenir le consentement à une telle exploitation d'une personne ayant autorité sur la victime et d'une personne recevant ce paiement ou ces bénéfices. »<sup>43</sup>

146. Le GRETA salue la modification apportée en 2012 à l'article 262a du Code pénal (CP), qui ajoute, l'exploitation pour la commission d'infractions pénales. Les premières poursuites pour traite aux fins d'exploitation pour des activités criminelles ont été engagées en septembre 2015 et ont abouti en mars 2016 à deux décisions de justice de tribunaux de district, bien que les deux aient fait l'objet d'appels devant la Haute Cour, appels qui étaient pendants au moment de la rédaction du présent rapport (voir paragraphe 176).

147. Dans son premier rapport sur le Danemark, le GRETA exhortait les autorités danoises à revoir la législation de manière à ce qu'elle tienne pleinement compte des dispositions de droit matériel figurant dans la Convention qui concernent l'incrimination des actes relatifs aux documents de voyage ou d'identité et à leur falsification (article 20) et les circonstances aggravantes (article 24). La législation n'a pas changé à cet égard depuis le premier rapport du GRETA sur le Danemark.

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

149. Dans son premier rapport sur le Danemark, le GRETA considérait que les autorités danoises devraient faire en sorte que le principe selon lequel le consentement de la victime est indifférent lorsque l'un des moyens énoncés dans la définition de la traite des êtres humains a été utilisé s'applique à toutes les étapes de l'identification, de la protection et de l'assistance aux victimes de la traite, ainsi que dans le contexte des procédures pénales. Aucun changement n'a été apporté à la législation à cet égard depuis le premier rapport. Les autorités danoises ont souligné qu'une personne (adulte ou enfant) ne peut pas consentir valablement à être soumise à la traite. Toutefois, le GRETA voit des avantages à faire figurer explicitement dans la législation le fait que le consentement est indifférent pour déterminer si une infraction de traite a été commise. Si ce principe fondamental était énoncé dans une disposition législative, les enquêteurs, les procureurs et les juges pourraient l'appliquer plus facilement dans les affaires de traite et son application serait plus cohérente. En effet, le consentement est un facteur important lors de différentes phases d'une affaire de traite : par exemple, lorsque des victimes ne s'identifient pas comme victimes parce qu'elles considèrent avoir consenti à l'exploitation ; lorsqu'il s'agit de décider de l'opportunité de mener une enquête ou d'engager des poursuites pour traite et que la victime a en apparence consenti à l'exploitation ; lorsqu'il s'agit de décider des sanctions à imposer aux auteurs et que le consentement est allégué.<sup>44</sup> Le GRETA considère que le fait d'indiquer explicitement que le consentement d'une victime de la traite à l'exploitation envisagée est indifférent pourrait faciliter la mise en œuvre effective de la législation anti-traite.

150. Ainsi que cela est expliqué au paragraphe 49 du premier rapport du GRETA sur le Danemark, l'article 262a du CP confère le caractère d'infraction pénale à la traite en cas de recours à une contrainte, à une privation de liberté, à des menaces, à la création, la confirmation ou l'exploitation d'une illusion<sup>45</sup>, ou à « toute autre méthode inappropriée ». Il ressort des travaux préparatoires du CP que, pour déterminer si une autre méthode inappropriée a été utilisée, il faut procéder à une évaluation au cas par cas. Dans plusieurs affaires dans lesquelles le juge a constaté le recours à une autre méthode inappropriée visée à l'article 262a du CP, il a souligné que la victime se trouvait dans une situation de vulnérabilité. Les tribunaux ont donc interprété le recours à une autre méthode inappropriée en incluant l'abus d'une situation de vulnérabilité. Les tribunaux ont considéré que l'âge (19 ans), la difficulté à s'exprimer oralement et/ou par écrit, le manque d'estime de soi, le fait de venir d'un milieu social défavorisé et d'avoir une culture très différente, ou les difficultés économiques dans le pays d'origine, étaient des critères qui permettaient de conclure que la victime de la traite était dans une situation de vulnérabilité. Si le tribunal a établi que la victime est dans une situation de vulnérabilité, il examine ensuite le comportement de l'auteur de l'infraction pour déterminer s'il a abusé de cette vulnérabilité. Cela peut être le cas si l'auteur a usé de son autorité sur la victime, a maintenu la victime sous surveillance, a eu recours à la force ou à des menaces, ou a exercé un contrôle sur le logement de la victime, sur ses horaires de travail ou sur sa rémunération, par exemple. Les lignes directrices de 2015 du procureur général expliquent ce qui peut être considéré comme une méthode inappropriée et ce qui peut être considéré comme une situation de vulnérabilité, et donnent des exemples<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Voir le document thématique de l'ONU DC intitulé « The Role of Consent in the Trafficking in Persons Protocol », Nations Unies, Vienne, 2014, consultable à l'adresse :

[www.unodc.org/documents/human-trafficking/2014/UNODC\\_2014\\_Issue\\_Paper\\_Consent.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2014/UNODC_2014_Issue_Paper_Consent.pdf)

<sup>45</sup> En danois : *retsstridig fremkaldelse, bestyrkelse eller udnyttelse af en vildfarelse*

<sup>46</sup> Lignes directrices de février 2015 du procureur général, pages 20-21.

151. Il ressort des travaux préparatoires de l'article 262a du CP que la mendicité forcée doit être considérée comme une forme de travail forcé. Plusieurs personnes ont reçu des avertissements pour s'être livrées à la mendicité,<sup>47</sup> mais la police ne cherche pas à savoir si cette activité a des liens avec la traite. De l'avis de représentants de la société civile, les autorités ne se préoccupent guère de faire détecter les cas de traite pratiquée aux fins de mendicité forcée. La mendicité étant considérée comme une nuisance publique, les responsables politiques exigent de la police qu'elle prenne des mesures énergiques contre ce phénomène. La police n'a donc guère de possibilités d'adopter une approche davantage axée sur les droits de l'homme et de repérer, parmi les personnes qui se livrent à la mendicité, celles qui pourraient être victimes de la traite (voir les recommandations aux paragraphes 57 et 89).

152. Le mariage forcé est une atteinte à la liberté personnelle d'un individu, selon l'article 260(2) du CP, mais il n'est pas spécifiquement mentionné en tant que forme d'exploitation résultant de la traite à l'article 262a du CP. Les autorités danoises ont indiqué que, dans le droit-fil des travaux préparatoires à la modification de l'article 262a du CP, les infractions pénales incluent non seulement l'exploitation aux fins de gain financier mais également l'exploitation de la personne concernée par l'auteur de l'infraction. Les autorités ont souligné que la modification visait à mettre le CP en conformité avec la Directive 2011/36/UE et que, conformément au paragraphe 11 du préambule de la Directive, la définition de l'expression « exploitation d'activités criminelles » englobe des comportements tels que l'adoption illégale ou les mariages forcés, dans la mesure où les éléments constitutifs de la traite des êtres humains sont réunis. Par conséquent, les autorités danoises soutiennent que le mariage forcé est couvert par le paragraphe 262a du CP, tout comme l'adoption illégale. Il n'existe pas de jurisprudence relative à la traite aux fins de mariage forcé ou d'adoption illégale au Danemark.

b. Incrimination de l'utilisation des services d'une victime (article 19)

153. Dans son premier rapport sur le Danemark, le GRETA invitait les autorités danoises à envisager d'incriminer l'utilisation des services d'une personne dont on sait qu'elle est victime de la traite, quelle que soit la forme d'exploitation aux fins de laquelle la traite est pratiquée. Il n'y a pas eu de changements juridiques en la matière. Toutefois, les autorités danoises ont souligné qu'une entreprise qui emploie sciemment une personne soumise à la traite aux fins de travail forcé verra sa responsabilité pénale engagée en application de l'article 262a du CP. Il n'y a pas de jurisprudence correspondante.

154. Le GRETA invite les autorités danoises à envisager d'introduire dans la législation le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser, sous quelque forme que ce soit, les services qui font l'objet de l'exploitation visée à l'article 4 de la Convention, et que cela soit fait en sachant que la personne fournissant le service est victime de la traite.

---

<sup>47</sup>

L'article 197 du CP érige la mendicité en infraction pénale.

c. Responsabilité des personnes morales (article 22)

155. Ainsi que cela est expliqué dans le premier rapport du GRETA sur le Danemark, les entreprises et autres sociétés (personnes morales) peuvent voir leur responsabilité pénale engagée en application des dispositions du chapitre 5 du CP. Pour qu'une entité juridique soit pénalement responsable, il faut que l'infraction ait été commise dans le cadre de ses activités, par une ou plusieurs personnes physiques liées à l'entité juridique ou par l'entité juridique elle-même. Les autorités de l'État et les municipalités ne peuvent être tenues pour pénalement responsables que d'infractions commises dans l'exercice d'activités identiques ou comparables aux activités exercées par des particuliers. Il n'y a pas de jurisprudence concernant les entités juridiques et la traite. Le GRETA invite les autorités danoises à examiner les raisons pour lesquelles aucune personne morale n'a été sanctionnée pour des faits liés à la traite et à prendre les mesures nécessaires sur cette base pour que la responsabilité des personnes morales puisse être engagée en pratique, et ce afin que les faits de traite puissent être plus souvent établis.

d. Non-sanction des victimes de la traite des êtres humains (article 26)

156. Dans son premier rapport sur le Danemark, le GRETA exhortait les autorités danoises à adopter une approche centrée sur la victime et à prendre les mesures nécessaires à une mise en œuvre effective de l'article 26 de la Convention, en prévoyant la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes ; et en veillant à ce que, durant la procédure d'identification, les victimes potentielles de la traite ne soient pas punies pour être entrées ou avoir séjourné illégalement au Danemark.

157. Il n'y a toujours pas de dispositions légales spécialement consacrées à la non-sanction des victimes de la traite. Ainsi que cela est expliqué dans le premier rapport du GRETA sur le Danemark, une victime de la traite poursuivie pour une infraction grave peut voir sa peine réduite en raison de sa qualité de victime de la traite, en vertu des articles 82(6) (circonstances atténuantes) et/ou 83 du CP (réductions de peine).

158. À la suite du premier rapport du GRETA, le procureur général a adressé, en mai 2012, des lignes directrices contraignantes aux membres du parquet, sur les dispositions à appliquer aux victimes de la traite ayant commis une infraction pénale. Ces lignes directrices ont été incorporées ultérieurement dans les lignes directrices sur le traitement des affaires de traite, publiées par le procureur général en février 2015. Selon les lignes directrices, le parquet renonce à engager des poursuites en application de l'article 722 (2) de la loi relative à l'administration de la justice si la personne soupçonnée est une victime de la traite, à condition que l'infraction alléguée soit liée à la traite et ne puisse pas être qualifiée d'infraction grave<sup>48</sup>. De plus, le document indique qu'il faut partir du principe qu'une victime de la traite ne doit pas être privée de liberté<sup>49</sup> et qu'il faut toujours se demander si, pour garantir la présence de cette personne, il ne suffit pas de l'héberger dans un centre de crise ou dans une structure similaire.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Lignes directrices de février 2015 du procureur général, page 15.

<sup>49</sup> Lignes directrices RM 2/2015, page 5.

<sup>50</sup> Lignes directrices RM 2/2015, page 14.

159. Le GRETA a été informé que le parquet peut renoncer souvent aux poursuites pour des infractions à la loi relative aux étrangers, telles que la fabrication ou l'usage de documents de voyage ou d'identité frauduleux. Il est également possible de renoncer aux poursuites si une personne a été soumise à la traite et contrainte à commettre des infractions. Des représentants du ministère public rencontrés par la délégation du GRETA ont fait état de la possibilité, pour une victime de la traite, d'être mise hors de cause, même en cas d'infraction grave, en vertu des exceptions légales générales entraînant l'exonération de la responsabilité pénale (contrainte). Lorsque les lignes directrices relatives à la non-sanction sont appliquées par le ministère public, aucune procédure judiciaire n'est engagée à l'encontre de la victime de la traite et aucune mention ne figurera dans le registre central danois du casier judiciaire, qui est tenu par la police nationale danoise.

160. De l'avis des juges que le GRETA a rencontrés lors de la deuxième visite d'évaluation, c'est principalement aux procureurs qu'il incombe de ne pas poursuivre les victimes de la traite pour des infractions visées par les lignes directrices ; en effet, selon ces derniers, il est difficile pour le juge de ne pas appliquer les dispositions légales et de ne pas condamner une victime que le procureur a renvoyée devant la juridiction de jugement. Si une personne condamnée est identifiée ultérieurement comme étant une victime de la traite, le tribunal peut annuler la condamnation en se fondant sur les lignes directrices. Dans une affaire, une personne a été condamnée pour usage de faux en lien avec l'entrée sur le territoire danois, mais la qualité de victime de la traite de cette personne a été considérée comme une circonstance atténuante et la peine n'a donc pas été exécutée.

161. Les autorités danoises ont évoqué de deux affaires contre des ressortissants vietnamiens identifiés en tant que victimes de la traite qui étaient impliqués dans la production de drogues. Dans le premier cas, deux ressortissants vietnamiens ont été condamnés à un an et trois mois de prison, dont neuf mois avec sursis. Le tribunal a souligné, entre autres, que les ressortissants vietnamiens avaient à l'origine fait l'objet de traite vers le Danemark. Dans la deuxième affaire, un ressortissant vietnamien a été condamné à une peine de huit mois de prison, qu'il a effectuée. Le tribunal a aussi souligné que cette personne avait été victime de traite.

162. Au cours de la période s'étalant de 2011 à 2015, le CMM a identifié sept victimes de traite nigérianes et six victimes vietnamiennes dont le type d'exploitation était la commission d'infraction, à savoir la production ou la vente de drogue. Après avoir été identifiées comme victimes de traite, les trois ressortissants nigériens ont disparus et les autres ont disparu (s'agissant des ressortissants vietnamiens, voir paragraphe 161).

163. Les victimes de la traite qui sont en situation irrégulière au Danemark font l'objet d'une rétention administrative. Des représentants de la société civile rencontrés par la délégation du GRETA ont déclaré craindre que certaines de ces personnes ne soient expulsées avant d'avoir pu être identifiées comme victimes de la traite. Les lignes directrices de 2015 du procureur général soulignent qu'un étranger ne doit pas être expulsé s'il y a des raisons de penser qu'il est victime de la traite, sauf en cas de menace pour l'ordre public.

164. Le GRETA se félicite de la publication de lignes directrices contraignantes destinées aux membres du parquet sur l'application du principe de non-sanction qui, selon des représentants de la société civile rencontrés lors de la visite, ont permis d'améliorer l'application dudit principe. Cependant, ce principe semble être appliqué principalement en cas d'infraction mineure, et non pas dans la mesure qui correspondrait à la lettre et à l'esprit de la Convention du Conseil de l'Europe. Le GRETA constate que les moyens de défense généraux prévus par la législation pour les justiciables ne prennent pas nécessairement en considération de manière pleine et entière la situation des personnes soumises à la traite et les peines qui peuvent leur être infligées.



165. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre des mesures afin de :

- élargir le champ d'application de la disposition de non-sanction afin de couvrir toutes les infractions commises par des victimes de la traite sous la contrainte, y compris les infractions administratives et relatives à l'immigration.
- renforcer leurs efforts pour veiller au respect de la disposition sur le principe de non sanction, y compris en amendant les instructions existantes et en assurant leur promotion. Dans ce contexte, il convient d'attirer l'attention sur les recommandations relatives à la non-sanction, destinées aux législateurs et aux procureurs, qui sont contenues dans le document publié par le bureau du Représentant spécial et Coordinateur de la lutte contre la traite des êtres humains de l'OSCE en consultation avec le Groupe de coordination des experts de l'Alliance contre la traite des êtres humains.<sup>51</sup>

#### 4. Enquêtes, poursuites et droit procédural

##### a. Mesures visant à assurer des enquêtes efficaces (articles 1, 27 et 29)

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

167. Selon les autorités danoises, depuis 2001, la lutte contre la traite des êtres humains est une priorité pour la police nationale danoise. En juillet 2014, la police nationale danoise a publié une version révisée complète d'un guide interne sur la lutte contre la traite. Afin d'adapter les efforts anti-traite à la situation locale, les 12 services de police locale du Danemark ont désigné une personne-ressource ayant une expertise particulière dans le domaine de la traite. En outre, la plupart des services de police ont créé un groupe de policiers, comprenant la personne-ressource précédemment mentionnée, qui se rendent là où se pratiquent la prostitution et le travail informel. Ces policiers mènent des enquêtes de leur propre initiative. Chacun des services de police locale a aussi établi des unités de renseignement et d'analyse spéciales (unités EAE), chargées de collecter et d'analyser des renseignements sur la traite et sur d'autres infractions. Les informations recueillies par les unités EAE viennent alimenter une base de données, qui est utilisée par les unités EAE des autres services de police locale, par la police nationale et, si nécessaire, par d'autres unités de la police danoise.

<sup>51</sup>

<http://www.osce.org/secretariat/101002?download=true>

168. Une unité spécialisée de la police nationale, le centre national d'enquêtes (NCI), fait également partie intégrante du dispositif conjoint de police mis en place pour lutter contre la traite. Le NCI est responsable du suivi des activités de lutte contre la traite, l'objectif étant d'orienter les actions de la police sur la base d'une analyse stratégique et opérationnelle. Le NCI a établi une unité dite « Open Source », chargée de collecter des informations sur la prostitution. Cette unité informe les services de police locale concernés des développements sur internet en matière de prostitution. De plus, la Police Nationale Danoise a créé un centre de lutte contre la cybercriminalité, spécialisé dans les enquêtes sur les infractions commises au moyen d'internet, dont la pornographie infantile et la traite.

169. Il n'y a pas de disposition législative sur la possibilité de bloquer des sites internet qui pourrait être utilisée pour des infractions de traite, en particulier pour le recrutement de victimes. Cependant, selon la législation danoise, les tentatives d'infractions sont punissables et toute personne serait donc condamnée pour les tentatives de recruter des victimes par le biais d'internet. Si une telle décision de justice établissait qu'un site internet a été utilisé pour le recrutement de victimes de la traite, il pourrait être saisi et fermé (pour autant que cela soit techniquement possible, et le serveur au Danemark ou dans un autre pays où les fournisseurs d'accès à internet ou les autorités sont coopératifs)

170. Dans les lignes directrices de 2015 du procureur général, déjà mentionnées, il est indiqué que, dans la mesure où les victimes de la traite de nationalité étrangère disparaissent souvent, la police et les autorités de poursuite devraient envisager d'organiser une audience préliminaire avec la victime à un stade précoce de l'enquête, en particulier si, d'après l'évaluation de la police, la victime risque de quitter le pays avant la tenue de toute audience principale dans l'affaire en question.

171. La traite étant considérée comme une infraction grave, la police peut, sur autorisation d'un tribunal, utiliser toute technique spéciale d'enquête prévue par le droit interne. En vertu de la loi relative aux administrations, la police dispose d'une série de méthodes pour enquêter sur les cas de traite, dont les écoutes téléphoniques, les observations et le recours à des informateurs et à des agents infiltrés, sous réserve que certaines conditions soient remplies. Selon l'article 754a (1) de cette loi, la police peut avoir recours à des agents infiltrés durant une enquête active. Selon l'article 754a (2) de la loi relative aux administrations, la police peut autoriser les livraisons contrôlées dans le but de confondre l'auteur principal de l'infraction. Les mesures d'enquête ne doivent pas avoir pour effet d'augmenter l'ampleur ou la gravité de l'infraction et elles requièrent une décision judiciaire. En vertu de l'article 780 de cette loi, la police peut violer le secret de la correspondance en interceptant des conversations téléphoniques ou communications (telles que les journaux d'appels), en prenant connaissance du contenu de lettres, de télégrammes et d'autres envois, ou en interceptant des lettres et d'autres envois. L'interception de communication privée requiert une décision judiciaire et n'est autorisée que si l'infraction présumée est punissable d'au moins six ans d'emprisonnement. Conformément au chapitre 73 de la loi relative aux administrations, la perquisition de domicile est autorisée si l'infraction présumée est punissable d'une peine de prison, ou dans les cas où il existe une raison particulière de supposer que des preuves ou des objets en lien avec l'affaire pourraient être trouvés lors de l'enquête.

172. Les règles relatives à la confiscation et leur application pratique aux affaires de traite ont déjà été évoquées au paragraphe 134. Selon l'article 75 (1) du Code pénal, les produits d'une infraction, ou la somme correspondante, peuvent être confisqués en totalité ou en partie. En l'absence d'informations suffisantes pour déterminer la valeur des produits, un montant considéré comme équivalant aux produits peut être confisqué.

173. S'il n'y a pas de statistiques concernant le nombre précis d'enquêtes de la police sur des cas de traite, il semble que, au cours de la période de référence (2011-2014), entre 10 et 20 enquêtes aient été lancées chaque année. Le nombre de poursuites menées dans des affaires de traite était de 12 en 2011, 18 en 2012, 18 en 2013 et 3 en 2014. S'agissant de l'année 2015, le nombre d'inculpations pour traite s'élevait à 29 et le nombre de poursuites à 58<sup>52</sup>. Cinq personnes ont été condamnées pour traite en 2011, deux en 2012, deux en 2013 et 9 en 2014 et 12 en 2015. La durée des peines d'emprisonnement allait de neuf mois à deux ans et six mois.

174. À ce jour, seules deux affaires concernant la traite aux fins d'exploitation par le travail ont été déférées à la justice. L'une est dite « l'affaire du cellier » et l'autre « l'affaire du garage », à cause des lieux dans lequel les victimes exploitées étaient hébergées. Aucune condamnation pour traite n'a été prononcée. Dans les deux affaires, des hommes avaient été exploités dans le secteur du nettoyage. Dans « l'affaire du cellier », l'accusation de traite n'a pas été retenue par les tribunaux de district car la description de l'infraction ne remplissait pas les conditions énoncées dans la loi relative à l'administration de la justice<sup>53</sup>. Le ministère public a contesté cette décision devant la Cour suprême, mais a retiré sa contestation suite à la décision de la Cour suprême sur « l'affaire du garage » (voir paragraphe 175). Dans « l'affaire du balcon », des hommes ont été exploités dans le secteur du nettoyage industriel, mais les poursuites engagées l'ont été en vertu de l'article 282 du CP (usure) et l'affaire n'a pas été considérée comme un cas de traite.

175. Dans « l'affaire du garage », le tribunal de district a acquitté les défendeurs du chef d'accusation de traite,<sup>54</sup> contesté par le ministère public devant la Cour suprême<sup>55</sup> qui a établi que les victimes n'étaient pas dans une situation où elles n'avaient pas d'autre choix que de faire le travail demandé, puisqu'elles étaient libres de quitter les lieux. En conséquence, la Cour suprême a estimé que ces personnes n'étaient pas victimes de la traite aux fins de travail forcé. Elle a notamment souligné que ces personnes séjournaient légalement au Danemark et avaient des papiers d'identité, de l'argent et des relations familiales et amicales. Elles quittaient le Danemark pour des périodes plus ou moins longues, mais revenaient travailler pour les défendeurs. En outre, de nombreux autres travailleurs avaient quitté les défendeurs après une brève période. Les victimes ont expliqué qu'elles avaient besoin du salaire, qui, quoique modeste, était plus élevé que celui qu'elles auraient pu gagner dans leur pays. La Cour suprême, dans sa décision rendue le 4 mars 2015, a acquitté les défendeurs d'infraction de la traite. Les défendeurs ont cependant été reconnus coupables d'usure en application des articles 282 et 279 du Code pénal. Le premier défendeur a été condamné à trois ans d'emprisonnement, et le second, à deux ans d'emprisonnement.

---

<sup>52</sup> Il convient de noter que les statistiques concernant les inculpations, les actes d'accusation et les condamnations ne sont pas égales au nombre de personnes accusées / inculpées / condamnées pour traite que les chiffres qui sont calculés comme une inculpation / acte d'accusation / déclaration de culpabilité par personne et par dossier. Ainsi, un cas peut être constitué de plusieurs chefs d'inculpation / actes d'accusation / convictions, comme une seule personne peut faire l'objet de plus d'une accusation / inculpation / condamnation. En outre, les 12 condamnations en 2015 ont été portées en appel devant la Haute Cour et sont toujours en cours au moment de l'écriture.

<sup>53</sup> Jugement du tribunal de district de Helsingør le 6 mars 2014. L'article 834 (2) alinéa 4 de la loi relative à l'administration de la justice prévoit que les motifs de l'accusation doivent être fournis alors que dans « l'affaire du cellier », la coercition, le recrutement et le transport ne sont pas décrits.

<sup>54</sup> Jugement rendu le tribunal de district de Helsingør le 26 mars 2014.

<sup>55</sup> Jugement rendu par la Haute Cour de la région Est le 4 mars 2015.

176. La plus importante affaire de traite au Danemark jusqu'à maintenant porte sur un cas de traite aux fins de criminalité forcée. Elle impliquait quelques 300 personnes recrutées en Roumanie en réponse à des offres d'emploi, transportées en bus au Danemark et placées ensuite dans des maisons isolées à la campagne. Ces personnes étaient ensuite enregistrées par les auteurs de l'infraction dans le système danois d'identification et recevaient un numéro d'identité danois (CPR) qui est une précondition pour recevoir des allocations sociales, contracter des prêts ou faire des achats en ligne. Ensuite, les auteurs de l'infraction ont perçu les allocations de chômage et de maternité, ont contracté des prêts auprès d'organismes de crédit, ont commis des fraudes à l'impôt et à la TVA ainsi que d'autres infractions. La police a mené l'opération « Hvepsebo » (opération « nid de frelons ») qui a nécessité une préparation approfondie et impliqué le recours à des techniques spéciales d'enquête et, en février 2015, une descente dans 64 lieux dans tout le Danemark, l'arrestation de 98 personnes et l'inculpation de 22 personnes. Plus de 30 personnes ont été identifiées comme victimes de traite. L'opération a impliqué une coopération multidisciplinaire entre différents services (police, CMM, services fiscaux, autorités compétentes en matière d'immigration) et la mise en place d'une équipe commune d'enquête avec la Roumanie. Les tribunaux de district ont condamné pour traite et fraude organisée 15 auteurs (les condamnations allant de deux ans à sept ans et onze mois d'emprisonnement). Certaines affaires sont encore pendantes.

177. Des représentants de la société civile ont expliqué à la délégation du GRETA que cette forme d'exploitation entraîne des difficultés pour les victimes après leur retour dans leur pays d'origine, étant donné que les dettes contractées au nom des victimes subsistent. Les tribunaux ne peuvent pas annuler les dettes contractées mais, sur la base des accusations pénales, les sociétés créancières privées peuvent renoncer aux actions exercées contre les victimes et engager des actions contre les trafiquants. Le juge peut alors ordonner au trafiquant de rembourser la dette. Les représentants de la société civile ont cependant déclaré craindre que les dettes contractées au nom des victimes ne soient pas toutes portées à la connaissance de la justice. Dans ce cas, ces dettes continueront de peser sur les victimes, même après leur retour dans leur pays d'origine, si les créanciers engagent des procédures judiciaires pour obtenir le paiement de factures ou de dettes.

178. Le GRETA souligne que l'absence de verdict de culpabilité et de sanctions effectives pour les trafiquants sape les efforts de lutte contre la traite et nuit au rétablissement ainsi qu'à la réinsertion des victimes. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre des mesures supplémentaires en vue de faire en sorte que les cas de traite aux fins d'exploitation sexuelle, d'exploitation par le travail ou d'une autre forme d'exploitation, fassent l'objet d'enquêtes proactives et de poursuites aboutissant à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. Dans ce contexte, les autorités danoises devraient encourager les procureurs et les juges à se spécialiser dans les affaires de traite.

b. Protection des témoins et des victimes (article 28)

179. Lors de la procédure judiciaire, la victime ou son représentant peut demander au tribunal de décider que la procédure ne sera pas publique si la victime est considérée comme étant en danger. L'article 29(1) de la loi relative aux administrations permet que les audiences puissent se tenir à huis clos plutôt qu'en public pour ne pas affecter inutilement la victime. De plus, la victime ou son représentant peut demander au tribunal de décider de ne pas divulguer l'identité de la victime. Toutefois, des représentants de la société civile se sont déclarés préoccupés par le fait que la législation en vigueur autorise à poser des questions sur la vie privée lors d'une audience publique. Le tribunal peut décider de faire quitter le prétoire à l'auteur de l'infraction pendant l'audition de la victime, s'il y a des raisons de penser que la présence de l'auteur d'une infraction empêcherait la victime de s'exprimer librement. Les enfants de moins de 135 ans ne témoignent devant les tribunaux que par le biais d'enregistrements vidéo. Le 11 février 2016, la loi relative aux administrations a été modifiée, permettant qu'une personne de moins de 18 ans puisse faire l'objet d'un entretien enregistré par des moyens vidéo dans des circonstances particulières et compte tenu de l'âge de la personne interrogée. Les affaires de traite font partie des circonstances particulières dans lesquelles cette modalité peut s'appliquer. Les modifications entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2016.

180. Il y a au Danemark un programme de protection des témoins géré par la police nationale (voir paragraphe 213 du premier rapport du GRETA sur le Danemark). Selon les autorités danoises, des détails sur les mesures de protection disponibles ne peuvent être données en raison du caractère sensible de ces informations. Le directeur des poursuites pénales n'a pas été en mesure de fournir des statistiques sur le nombre de cas où des mesures de protection spéciales ont été utilisées.

181. Les victimes de la traite sont généralement autorisées à bénéficier de la présence d'un représentant lors de leurs entretiens avec la police. Sans avoir de statut juridique dans ces affaires, une ONG ou une association est libre de proposer son aide à une victime, en l'accompagnant lors de la procédure judiciaire, par exemple.

182. Les autorités danoises ne sont pas en possession d'informations ou de statistiques concernant le nombre de victimes de la traite ayant bénéficié des dispositions existantes pour la protection des victimes et des témoins.

183. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient tirer pleinement parti des mesures disponibles pour protéger les victimes et les témoins de la traite pour prévenir toute intimidation ou représailles au cours des enquêtes et procès.

c. Compétence (article 31)

184. Il ressort de l'article 6 du Code pénal (CP) qu'une infraction de traite relève de la compétence pénale du Danemark si l'infraction est commise sur le territoire danois<sup>56</sup>, ou à bord d'un navire ou d'un aéronef danois situé sur le territoire d'un autre État, par l'un des membres d'équipage ou des passagers de ce navire ou de cet aéronef, ou à bord d'un navire ou d'un aéronef danois situé hors du territoire de tout État.

---

<sup>56</sup> La réserve de Danemark en ce qui concerne l'application de la Convention aux Iles Féroé et au Groenland reste en force.

185. Le Danemark exerce également une compétence extraterritoriale en matière de traite des êtres humains. Selon l'article 7(1) du CP, le Danemark exerce sa compétence pénale lorsque l'acte a été commis sur le territoire d'un autre État, par une personne qui était un ressortissant danois ou qui avait sa résidence permanente ou habituelle sur le territoire danois à la date de l'accusation provisoire, si l'acte est aussi une infraction pénale en vertu de la législation du pays où l'acte a été commis (double incrimination), ou si l'auteur de l'acte avait les liens susmentionnés avec le Danemark lors de la perpétration de l'acte et cet acte inclut la traite ou si l'acte a été commis à l'encontre d'une personne qui avait les liens susmentionnés avec le Danemark lors de la perpétration de l'acte. Les autorités danoises se sont aussi référées aux articles 7(2) et 7a(3) du CP qui prévoient que le Danemark exerce sa compétence pénale pour les actes commis hors du territoire de tout État par un ressortissant danois ou une personne qui a sa résidence permanente ou habituelle au Danemark ou si ces actes ont été commis à l'encontre d'un ressortissant danois ou d'une personne ayant sa résidence permanente ou habituelle au Danemark, à condition que les actes en question soient punissables de plus de quatre mois d'emprisonnement.

186. Lorsque le Danemark a ratifié la Convention, il a émis une réserve quant à l'article 31, paragraphe 1(e), qui porte sur sa compétence pour les infractions commises contre l'un de ses ressortissants hors du Danemark. Le GRETA invite les autorités danoises à revoir la pertinence de cette réserve.

## 5. Coopération internationale et coopération avec la société civile

### a. Coopération internationale (article 32)

187. Dans son premier rapport sur le Danemark, le GRETA considérait que les autorités danoises devraient étudier d'autres possibilités de coopération internationale avec des partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux, dans les domaines de la protection et de l'assistance aux victimes de la traite, y compris en ce qui concerne la préparation et le suivi de leur retour et de leur réinsertion dans leur pays d'origine. En outre, le GRETA invitait les autorités danoises à continuer de développer la coopération internationale en vue de prévenir et de combattre la traite.

188. Le Danemark participe activement à la coopération, au sein d'instances internationales et régionales comme l'ONU, l'OSCE, l'UE ou le Conseil de l'Europe, le Conseil des États de la mer Baltique et d'autres organismes internationaux sur la question de la traite des êtres humains, notamment pour veiller à ce que cette question reste une priorité. Par l'intermédiaire de l'UE et en soutenant les structures de l'ONU œuvrant dans le domaine de la lutte contre la traite, le Danemark contribue à financer des activités menées dans différents pays et destinées à prévenir et combattre la traite.

189. La police nationale participe à la coopération dans le cadre d'Europol, de Frontex et d'Interpol. Toutefois, des représentants de la police danoise rencontrés par la délégation du GRETA affirmaient que les échanges d'informations avec Interpol ne sont pas très fluides et que la coopération policière internationale dans d'autres contextes ou à l'échelle bilatérale est d'une qualité variable ; à cet égard, la coopération avec Frontex figure parmi les exemples les plus positifs.

190. Le Danemark est membre du groupe d'action contre la traite (Task Force against Trafficking in Human Beings) du Conseil des États de la mer Baltique (CEMB) et soutient ses initiatives, notamment un nouveau projet du CEMB axé sur l'aide aux victimes de la traite dans les collectivités locales des États membres (intitulé « Renforcer le rôle des communes dans la lutte contre la traite »). Au cours des années 2012 et 2014, le Danemark a participé à une initiative régionale mise en œuvre sous les auspices du CEMB et intitulée « ADSTRINGO ». Ce projet visait à prévenir la traite aux fins de travail forcé en développant les partenariats nationaux et régionaux et en améliorant la compréhension des mécanismes conduisant à cette forme d'exploitation. Le groupe cible principal se composait des principaux acteurs du monde du travail : y étaient représentés les employeurs et les syndicats, les responsables de l'élaboration des politiques, les pouvoirs publics, les ONG et les prestataires de services aux migrants. Au niveau national, les groupes cibles comportaient des représentants des agences de recrutement, des entreprises, des organisations patronales, des syndicats, de l'inspection du travail, des forces de l'ordre, des autorités responsables des permis de travail, des ONG, des autorités fiscales, des rapporteurs nationaux sur la traite, etc. Au niveau international, le groupe cible comprenait des représentants d'organisations patronales et salariales internationales, ainsi que d'organisations internationales et d'ONG internationales.

191. En 2013, le centre danois de lutte contre la traite (CMM) a établi un réseau nordique contre la traite des enfants, qui offre un cadre de rencontre informel à des représentants des autorités centrales concernées et des ONG travaillant avec des enfants victimes de la traite. Ce réseau contribue à l'élaboration de normes dans le domaine de la traite des enfants, sur des aspects comme l'identification, l'accompagnement et les services sociaux, la protection, le rapatriement et l'intégration ou la réintégration, la prévention et les partenariats. Le réseau doit aussi permettre de trouver des moyens d'échanger des données et des connaissances entre pays et d'établir des pratiques et des procédures applicables aux mineurs qui franchissent des frontières et voyagent d'un pays nordique à l'autre. Une fois par an, les pays participants contribuent à un rapport succinct dans lequel sont résumées les activités et les discussions du réseau.

192. Par ailleurs, les autorités danoises notaient que les activités de coopération bilatérale menées en faveur du développement contribuent à promouvoir un développement durable dans les pays d'origine et contribuent donc aussi à combattre la traite en s'attaquant à ses causes profondes, dont la pauvreté et les inégalités sociales. Certaines ambassades du Danemark soutiennent ponctuellement des activités anti-traite. Par exemple, au Mozambique, l'ambassade du Danemark soutient financièrement la Ligue mozambicaine des droits de l'homme, qui s'emploie à faire le point sur la situation de la traite dans le pays, en vue d'élaborer un plan d'action. En Éthiopie, le Danemark a financé pendant trois ans (2011-2014) un projet intitulé « Soutien au plan stratégique Agar, axé sur le programme de réinsertion des victimes de la traite », à hauteur de 3,5 millions DKK (environ 470 000 euros). En Bolivie, l'actuel programme contribue à soutenir les efforts des institutions nationales, notamment dans le domaine de la lutte contre la traite à hauteur de 25 millions DKK (environ 3,35 millions euros), y compris concernant la législation et les enquêtes sur les infractions dans les domaines de la lutte contre la traite et de la violence à l'égard des femmes. Ainsi, l'ambassade du Danemark à La Paz a soutenu en 2014 un séminaire régional sur la lutte contre la traite, où le Gouvernement a présenté sa stratégie nationale. Le programme de voisinage du Gouvernement pour la coopération bilatérale en soutien aux mesures anti-traite au Belarus, en République de Moldova et en Ukraine, mentionné dans le premier rapport du GRETA, s'est achevé récemment. De plus, jusqu'en 2015, le Danemark a soutenu l'ONUJDC, à hauteur d'environ 5 millions DKK (environ 670 000 euros) par an, en tant que financement de base. En 2015, le Danemark a mis à disposition un expert auxiliaire qui a été affecté à la section traite et trafic de l'ONUJDC. Le Danemark a aussi soutenu l'ONU-Femmes, à hauteur de 60 millions DKK (environ 8 millions d'euros) en 2015 en tant que financement de base.

193. Le CMM a aussi déployé des efforts pour renforcer la collaboration bilatérale avec des pays d'origine ou de transit des personnes victimes de la traite au Danemark : le Nigeria, la Roumanie, l'Espagne, l'Italie et la Thaïlande, par exemple. Le CMM envoie des équipes en visite d'étude ou en mission d'information dans tous ces pays, pour mieux connaître les possibilités offertes aux victimes de la traite qui retournent dans ces pays et les services de réinsertion proposés.

194. Un protocole d'accord a été conclu entre le ministère de la Sécurité publique de la République populaire de Chine et le ministère de la Justice du Danemark sur la coopération policière en matière de prévention et de lutte contre le crime ; les parties ont convenu de renforcer la coopération pour prévenir et combattre divers crimes, notamment la traite transnationale. En outre, un accord a aussi été conclu entre les Gouvernements de la Fédération de Russie et du royaume du Danemark sur la coopération en matière de lutte contre les infractions transnationales, dont la traite ; les parties ont convenu de coopérer et de s'entraider. Le Danemark n'a pas conclu d'accords bilatéraux sur la coopération policière qui seraient exclusivement consacrés à la lutte contre la traite.

195. Ces trois dernières années, une équipe commune d'enquête (ECE) a été créée entre le Danemark et l'Estonie, dans une affaire qui pourrait concerner la traite aux fins d'exploitation sexuelle et qui s'étend au-delà des frontières du Danemark. L'enquête était en cours à l'époque de la visite de la délégation du GRETA au Danemark, mais devait se terminer en octobre 2015. Cette ECE a mené l'inculpation, entre autres, pour traite d'un suspect et d'une suspecte. Un tribunal de district danois a condamné la suspecte pour traite aux fins d'exploitation sexuelle et de proxénétisme mais la Haute cour a écarté le motif d'inculpation de traite en raison d'un manque de preuves. Le suspect n'a quant à lui jamais été arrêté.

196. Le GRETA salue les efforts déployés par les autorités danoises dans le domaine de la coopération internationale et les invite à poursuivre et développer ces efforts.

b. Coopération avec la société civile (article 35)

197. Dans son premier rapport sur le Danemark, le GRETA invitait les autorités danoises à convier des représentants d'ONG aux réunions du groupe de travail interministériel sur la lutte contre la traite et à travailler avec les ONG sur l'élaboration des politiques. Selon les autorités danoises, les ONG participent déjà à l'élaboration des politiques en la matière, puisqu'elles sont étroitement associées aux évaluations externes des plans d'action nationaux et apportent des contributions lors de l'élaboration des PAN. Les ONG sont aussi représentées dans les groupes de coordination et d'orientation locaux et nationaux qui relèvent du groupe de travail interministériel.

198. Selon les autorités, la participation des ONG et des autres organisations de la société civile est une composante essentielle des initiatives de lutte contre la traite depuis l'adoption du premier plan d'action national (PAN), en 2002. Le nouveau plan national d'action pour 2015-2018 prévoit des crédits dont les ONG et d'autres organisations de la société civile peuvent demander à bénéficier pour réaliser certaines tâches qui relèvent de la mise en œuvre du plan national d'action. Ces crédits, qui sont prévus pour la période comprise entre le 1<sup>er</sup> juillet 2015 et la fin de 2018, s'élèveront à environ 18 000 000 DKK (environ 2,4 millions d'euros) au total.

199. Pour autant, les représentants d'ONG avec lesquels le GRETA s'est entretenu avaient un avis moins positif sur la coopération du Gouvernement avec la société civile. Ils ont déclaré que le Gouvernement donnait certes des informations, mais ne menait pas de véritable consultation. Par exemple, il a été fait mention que les ONG n'ont pas du tout été consultées au sujet du plan national d'action pour 2015-2018 et seulement brièvement dans le contexte de l'évaluation du plan pour 2012-2014 réalisée par le cabinet-conseil « COWI » (voir paragraphe 21).



---

200. Compte tenu du rôle important joué par la société civile dans la mise en œuvre des activités anti-traite, le GRETA considère que la société civile devrait être consultée comme il se doit lors de l'évaluation des plans d'action nationaux précédents et de la définition des nouveaux plans.

## IV. Conclusions

201. Depuis l'adoption du premier rapport du GRETA sur le Danemark, en décembre 2011, des progrès ont été réalisés dans plusieurs domaines.

202. Les autorités danoises ont continué à développer le cadre juridique de la lutte contre la traite des êtres humains. Les dispositions qui confèrent le caractère d'infraction pénale à la traite ont été modifiées de façon à inclure spécifiquement l'exploitation aux fins d'activités criminelles parmi les formes d'exploitation ; la peine maximale a été augmentée, passant de 8 à 10 ans. En outre, la durée maximale du « délai de réflexion » est passée de 100 à 120 jours et la loi sur les étrangers a été complétée par une nouvelle disposition qui prévoit la possibilité de délivrer un permis de séjour temporaire aux victimes de la traite pour leur permettre de coopérer à l'enquête ou aux poursuites pénales.

203. Depuis la première évaluation du GRETA, le centre danois de lutte contre la traite (CMM) a élaboré un système national d'orientation visant à assurer la coordination de tous les acteurs pertinents, et a élargi son réseau de partenaires.

204. Des progrès ont été accomplis en ce qui concerne le développement d'un système statistique complet et cohérent sur les mesures de protection et de promotion des droits des victimes, ainsi que sur les enquêtes, les poursuites et les décisions de justice relatives à des affaires de traite.

205. Des mesures ont été prises pour prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail, notamment au moyen de la coopération avec les secteurs public et privé et de la promotion de la responsabilité sociale des entreprises. Le GRETA salue la publication, à l'intention des entreprises et des employeurs, de lignes directrices sur la gestion du risque de travail forcé dissimulé.

206. Les autorités danoises ont poursuivi leurs efforts de formation en matière de lutte contre la traite et d'identification des victimes. Elles ont aussi élargi l'éventail des professions visées.

207. Le GRETA salue les lignes directrices sur la gestion des affaires de traite, publiées par le procureur général, et le module de formation à la détection des victimes de la traite, élaboré par le CMM à l'intention des compagnies aériennes.

208. Le GRETA se réjouit également des efforts déployés dans le domaine de la coopération internationale, à la fois pour coopérer à des enquêtes sur des affaires de traite et pour financer des projets destinés à améliorer la prévention de la traite et à renforcer la protection des victimes.

209. Toutefois, malgré les progrès accomplis, certaines questions restent préoccupantes. Dans le présent rapport, le GRETA demande aux autorités danoises de prendre de nouvelles mesures dans plusieurs domaines. Le numéro du paragraphe où figure la recommandation, dans le texte du rapport, est indiqué entre parenthèses.

### Questions nécessitant une action immédiate

- En rappelant les recommandations faites dans le premier rapport le GRETA exhorte les autorités danoises à revoir la procédure d'identification des victimes de la traite pour faire en sorte que toutes les victimes soient identifiées en tant que telles et puissent bénéficier des mesures d'aide et de protection prévues dans la Convention ; en particulier, les autorités devraient :
  - allonger l'actuel délai prévu pour identifier les victimes de la traite en situation irrégulière, afin de tenir compte de l'expérience traumatisante qu'elles peuvent avoir subie et de la nécessité de disposer d'assez de temps pour rassembler toutes les informations nécessaires et décider d'accorder ou non le statut de victime de la traite, et d'assurer, dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de penser qu'un migrant en situation irrégulière est victime de la traite, que la personne soit rapidement remise en liberté et se voit proposer assistance et protection conformément à la Convention ;
  - veiller à ce que les directives, les outils et les critères utilisés pour l'identification des victimes de la traite par les agents de terrain soient harmonisés et que leur mise en œuvre soit rigoureusement contrôlée ;
  - renforcer les incitations à l'auto-identification des victimes de la traite (voir les recommandations aux paragraphes 117 et 124) ;
  - améliorer l'identification des victimes placées dans les centres de rétention en permettant aux ONG spécialisées d'accéder à ces centres et en donnant aux migrants en situation irrégulière qui y séjournent la possibilité de bénéficier d'une assistance juridique précoce ;
  - appliquer une approche proactive en matière d'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail en élargissant le mandat de la SKAT et des inspecteurs du travail et en encourageant la tenue d'inspections conjointes régulières et coordonnées par les organisations responsables du contrôle de l'emploi, de la santé et de la sécurité dans les secteurs les plus exposés au risque ;
  - déployer des efforts pour identifier les victimes de mendicité forcée comme des victimes de la traite aux fins du travail forcé (paragraphe 89).
- Le GRETA exhorte les autorités danoises à intensifier leurs efforts en vue d'améliorer l'identification des enfants victimes de la traite et l'assistance apportée à ces enfants, y compris les enfants non accompagnés ; en particulier, les autorités devraient :
  - mettre en place une procédure claire (mécanisme national d'orientation) pour l'identification des enfants victimes de la traite et diffuser des informations et des recommandations sur l'application de cette procédure auprès des professionnels concernés ;
  - garantir que des tuteurs légaux sont désignés sans retard et qu'ils sont en mesure de s'acquitter de leurs fonctions de manière efficace. Cela nécessite de former à l'aide et à la protection des enfants victimes de la traite les personnes qui sont susceptibles d'être désignées comme tuteurs par les tribunaux ;
  - prendre des mesures pour s'attaquer efficacement au problème de la disparition d'enfants non accompagnés placés dans des établissements pour enfants, en offrant à ces enfants un hébergement sûr et adapté et en leur affectant des éducateurs correctement formés et en nombre suffisant (paragraphe 107).

- Rappelant la recommandation faite dans le premier rapport, le GRETA exhorte une fois de plus les autorités danoises à revoir la législation pour faire en sorte que pour toutes les personnes pour lesquelles il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles sont victimes de la traite, y compris ceux auxquels le règlement de Dublin II est applicable, bénéficient d'un délai de rétablissement et de réflexion, comme le prévoit l'article 13 de la Convention, et non pas du délai accordé aux étrangers en situation irrégulière pour préparer leur départ du Danemark. Le délai de rétablissement et de réflexion devrait être accordé aux victimes de la traite qu'elles aient ou non coopéré avec les autorités dans le passé ou qu'elles coopèrent avec celles-ci dans le cas présent (paragraphe 117).
- Le GRETA exhorte les autorités danoises à revoir la législation de manière à ce qu'elle tienne pleinement compte des dispositions de droit matériel figurant dans la Convention qui concernent l'incrimination des actes relatifs aux documents de voyage ou d'identité (article 20) et les circonstances aggravantes (article 24) (paragraphe 148).

#### Autres conclusions

- Le GRETA considère que les autorités danoises devraient envisager la possibilité d'établir un rapporteur national indépendant ou de désigner un autre mécanisme en tant qu'entité organisationnelle indépendante, dans l'objectif de garantir un suivi effectif des activités anti-traite menées par les institutions de l'État et de faire des recommandations aux personnes et institutions concernées (paragraphe 27).
- Le GRETA salue les efforts engagés par les autorités danoises pour former à la traite et se félicite de l'élargissement des catégories de professionnels bénéficiant de formation. Le GRETA considère que ces efforts devraient se poursuivre et de manière systématique, en particulier en ce qui concerne les juges, procureurs, les inspecteurs du travail, les agents travaillant dans les centres de rétention et les centres pour demandeurs d'asile, ainsi que le personnel médical (paragraphe 38).
- Le GRETA salue les mesures prises par les autorités danoises pour développer et entretenir un système statistique complet et cohérent sur les mesures de protection et de promotion des droits des victimes, ainsi que sur les enquêtes, les poursuites et les décisions de justice relatives à des affaires de traite et considère que le système statistique devrait être rendu pleinement opérationnel dès que possible et qu'il soit fait plein usage de son potentiel (paragraphe 42).
- Le GRETA salue les mesures prises par les autorités danoises pour développer et entretenir un système statistique complet et cohérent sur les mesures de protection et de promotion des droits des victimes, ainsi que sur les enquêtes, les poursuites et les décisions de justice relatives à des affaires de traite et considère que le système statistique devrait être rendu pleinement opérationnel dès que possible et qu'il soit fait plein usage de son potentiel (paragraphe 45).
- Le GRETA invite les autorités danoises à poursuivre leurs efforts de sensibilisation à la traite, y compris à ses nouvelles formes, et notamment la traite aux fins et de l'exploitation d'activités criminelles et mendicité forcée, et à concevoir leurs futures mesures de sensibilisation en tenant compte des résultats de l'évaluation de l'impact des actions et des recherches déjà menées (paragraphe 49).
- Le GRETA salue les efforts déployés par les autorités danoises afin de prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail, y compris en travaillant avec les entreprises et en promouvant la responsabilité sociale des entreprises. Le GRETA considère qu'il faudrait intensifier ces efforts. Il conviendrait notamment de :
  - continuer à sensibiliser les fonctionnaires concernés à la traite aux fins d'exploitation par le travail et aux droits des victimes ;

- renforcer le contrôle des entreprises étrangères qui envoient des travailleurs au Danemark et contrôler l'authenticité des contrats de travail présentés pour l'obtention d'un visa, d'un numéro national d'identité (numéro « CPR ») et d'autres documents personnels essentiels ;
- inciter les entreprises domiciliées sur le territoire danois qui externalisent leur production dans d'autres pays à faire preuve d'une diligence raisonnable en matière de droits de l'homme, y compris en appliquant des mesures propres à garantir la traçabilité et la transparence ;
- approfondir le travail en coopération étroite avec le secteur privé, conformément aux Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (paragraphe 57).
- Le GRETA considère que les autorités danoises devraient intensifier leurs efforts pour sensibiliser à la traite des enfants, y compris en continuant et en étendant la provision des actions d'information au sujet de ce phénomène auprès des enfants scolarisés (paragraphe 62).
- Le GRETA invite les autorités danoises à sensibiliser de façon régulière le personnel médical dans le cadre de sa formation à la traite aux fins de prélèvement d'organes (paragraphe 67).
- Le GRETA considère que les autorités danoises devraient intensifier 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 la société civile et le secteur privé (paragraphe 70).
- Le GRETA salue la formation portant sur l'utilisation des indicateurs de traite distribués à la police danoise en poste aux frontières et considère que les autorités danoises devraient renforcer leurs efforts pour détecter les victimes potentielles de traite aux frontières, en particulier dans le contexte des flux migratoires accrus (paragraphe 74).
- Le GRETA considère que les autorités danoises devraient faire davantage d'efforts pour veiller à ce que toutes les victimes de la traite bénéficient d'une assistance appropriée ; en particulier, les autorités devraient :
  - trouver une solution permanente pour l'hébergement de hommes victimes de la traite qui est convenable et sûr ;
  - améliorer la fourniture précoce d'un défenseur et d'une assistance juridique aux victimes de la traite (paragraphe 97).
- Le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre des mesures appropriées pour assurer que, lorsqu'un service destiné aux victimes de la traite est délégué à des ONG, il est fourni dans le respect des mêmes règles en matière de confidentialité et de protection des données (paragraphe 109).
- Compte tenu du fait qu'il est extrêmement rare qu'une victime de la traite reçoive un permis de séjour, Le GRETA considère que les autorités danoises devraient revoir l'application du système d'octroi de permis de séjour aux victimes de la traite, en vue de garantir l'application pleine et entière de l'approche centrée sur la victime qui sous-tend la Convention, et dans le but d'éviter que les victimes soient de nouveau soumises à la traite (paragraphe 124).
- Le GRETA salue le fait qu'il y a eu des confiscations de produits d'infractions de traite et invite les autorités danoises à utiliser pleinement les avoirs saisis pour indemniser les victimes de la traite (paragraphe 133).

- Le GRETA considère que les autorités danoises devraient faire des efforts supplémentaires pour garantir, devraient faire des efforts supplémentaires pour garantir que les victimes de la traite aient un accès effectif à une indemnisation de la part de l'État y compris en veillant à ce que les victimes reçoivent systématiquement une assistance juridique et des informations quant à leur droit à une indemnisation. La question de l'indemnisation devrait être parmi les points fondamentaux de la formation au phénomène de la traite destinée aux policiers, procureurs, avocats et juges. En outre, comme cela a été souligné dans le premier rapport, l'octroi de permis de séjour aux victimes de la traite pour la durée de la procédure judiciaire, permettra de faciliter leur accès à une indemnisation et réparations (paragraphe 135).
- Le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre pleinement en compte les principes directeurs du HCR sur l'application de la Convention sur les réfugiés aux victimes de la traite et la possibilité que ces dernières relèvent du droit à l'asile lorsque les autorités examinent les demandes d'asile des personnes qui risquent d'être à nouveau victime de traite ou persécutées d'une autre manière si elles devaient être renvoyées dans leur pays d'origine ou de résidence. En outre, le GRETA considère que les autorités danoises devraient également prendre des mesures pour assurer que le retour des victimes de la traite soit de préférence volontaire et effectué en tenant dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité, y compris de leur droit au non-refoulement (article 40, paragraphe 4, de la Convention) et, dans le cas d'enfants, en respectant pleinement le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Le principe de non-refoulement devrait s'appliquer lorsqu'une victime risque de faire à nouveau l'objet de traite en cas de retour dans le pays depuis lequel elle avait été envoyée au Danemark pour être soumise à la traite (paragraphe 143).
- Le GRETA considère aussi que les autorités devraient poursuivre la coopération avec les pays d'origine des victimes, afin de garantir une évaluation complète portant sur les risques et la sécurité (article 16, paragraphe 7 de la Convention) et afin que les victimes puissent retourner dans leur pays en toute sécurité et s'y réinsérer effectivement (paragraphe 144).
- Le GRETA considère que le fait d'indiquer explicitement que le consentement d'une victime de la traite à l'exploitation envisagée est indifférent pourrait faciliter la mise en œuvre effective de la législation anti-traite (paragraphe 149).
- Le GRETA invite les autorités danoises à envisager d'introduire dans la législation le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser, sous quelque forme que ce soit, les services qui font l'objet de l'exploitation visée à l'article 4 de la Convention, et que cela soit fait en sachant que la personne fournissant le service est victime de la traite (paragraphe 154).
- Le GRETA invite les autorités danoises à examiner les raisons pour lesquelles aucune personne morale n'a été sanctionnée pour des faits liés à la traite et à prendre les mesures nécessaires sur cette base pour que la responsabilité des personnes morales puisse être engagée en pratique, et ce afin que les faits de traite puissent être plus souvent établis (paragraphe 155).
- Le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre des mesures afin de :
  - élargir le champ d'application de la disposition de non-sanction afin de couvrir toutes les infractions commises par des victimes de la traite sous la contrainte, y compris les infractions administratives et relatives à l'immigration.
  - renforcer leurs efforts pour veiller au respect de la disposition sur le principe de non-sanction, y compris en amendant les instructions existantes et en assurant leur promotion (paragraphe 165).
- Le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre des mesures supplémentaires en vue de faire en sorte que les cas de traite aux fins d'exploitation sexuelle, d'exploitation par le travail ou d'une autre forme d'exploitation, fassent l'objet d'enquêtes proactives et de poursuites aboutissant à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. Dans ce contexte, les autorités danoises devraient encourager les procureurs et les juges à se spécialiser dans les affaires de traite (paragraphe 178).

- 
- Le GRETA considère que les autorités danoises devraient tirer pleinement parti des mesures disponibles pour protéger les victimes et les témoins de la traite pour prévenir toute intimidation ou représailles au cours des enquêtes et procès (paragraphe 183).
  - Le GRETA invite les autorités danoises à revoir la pertinence de cette réserve (paragraphe 186).
  - Le GRETA salue les efforts déployés par les autorités danoises dans le domaine de la coopération internationale et les invite à poursuivre et développer ces efforts (paragraphe 196).
  - Compte tenu du rôle important joué par la société civile dans la mise en œuvre des activités anti-traite, le GRETA considère que la société civile devrait être consultée comme il se doit lors de l'évaluation des plans d'action nationaux précédents et de la définition des nouveaux plans (paragraphe 200).

## Annexe

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

### Institutions publiques

- Ministère de la Justice
- Ministère de l'Enfance, de l'Égalité des femmes et des hommes, de l'Intégration et des Affaires sociales
- Ministère de l'Emploi
- Ministère des Affaires étrangères
- Ministère des Impôts
- Centre danois de lutte contre la traite (CMM)
- Police nationale danoise
- Centre d'investigation nationale (de police)
- Service de l'immigration (DIS)
- Unité spécialisée sur la traite de la Police de Copenhague
- Police des frontières de l'aéroport de Copenhague
- Ministère public
- Association danoise de juges
- Administration danoise des impôts et des douanes (SKAT)
- Service chargé de l'environnement de travail
- Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels
- Mme Jane Heitmann, Membre du Parlement

### Organisations intergouvernementales

- Organisation Internationale pour les Migrations (OIM)
- Conseil nordique des Ministres

### ONG et autres organisations de la société civile

- Consultancy within Engineering, Environmental Science and Economics (COWI)
- Croix-Rouge danoise
- Hope Now
- Nest/Reden International
- Pro West
- Save the Children
- Les avocats de rue (Gadejuristen)
- 3F (Fédération unie des travailleurs danois)



## Commentaires du Gouvernement

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

Le GRETA s'est engagé dans un dialogue avec les autorités danoises 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 danoises le 22 avril 2016 en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités danoises (uniquement disponibles en anglais), reçus le 20 mai 2016, se trouvent ci-après.

Ministry of Justice

Date: 9 June 2016

Office: Politikontoret

Contact: Tine Rahr Kristensen

Our ref.: 2014-19000-0278

Doc.: 1976048

## Final comments to the GRETA report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark

At the 25th meeting of GRETA (7-11 March 2016), the final report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark (second evaluation round) was adopted.

Denmark received GRETA's final report on 22 April 2016 and has been invited to submit any final comments to this report. A draft version of the report was approved by GRETA at its 24th meeting (16-20 November 2015) and was submitted to the Danish authorities for comments on 22 December 2015. The Government of Denmark commented on the draft report on 22 February 2016. In the following, Denmark's comments to GRETA's final report are made.

### Comments regarding the factual contents of GRETA's final report

#### Paragraph 59:

The Government notes that the CMM has not yet been able to establish a dialogue with all the professionals mentioned in this paragraph in order to arrange training sessions. With regard to the police, municipalities and institutions for young offenders, the CMM has only trained some police units, students in police academy, some municipalities and staff in few institutions for young offenders.

#### Paragraph 86:

Reference is made to the Government's comments of 22 February 2016 to this paragraph (the former paragraph 82) where the following sentence was added at the end of the paragraph: "However, identification for the purpose of providing social assistance may be included in the identification with a view to prosecuting the perpetrators."

#### Paragraph 91:

The Government notes that the lawyer assists all persons coming into contact with the CMM.

#### Paragraph 94:

With reference to paragraph 91, the Government notes that the CMM does employ a part time lawyer as a part of its permanent staff. The lawyer provides support to potential victims of trafficking and victims of trafficking coming into contact with the CMM. The goal is to assist the victims at an early stage, even before a formal identification as victims of human trafficking takes place.

Furthermore, the Government notes that support attorneys are appointed to victims of human trafficking in criminal proceedings when they so request. The attorney must be appointed when the victim so requests and the victim may only be interviewed by the police without the attorney present if the victim is willing to do so.

#### Paragraph 176:

The Government notes that the information that the case involved some 300 persons being recruited is based on estimation on the overall number of persons involved in the matter. Thus, not all of these persons were identified as victims of trafficking.

Furthermore, the Government notes that as of today 15 defendants connected to the "Operation Hornet's Nest" have been convicted of trafficking (1 defendant was acquitted on the count of trafficking). However, the cases have been appealed to the High Court and are therefore not final. The last case connected to the "Operation Hornet's Nest" concerning 5 defendants is still pending at the District Court. 1 defendant has absconded prosecution and an arrest warrant has been issued internationally.

Paragraph 180:

The Government generally notes that statistical information about the use of special protection measures is classified.

Paragraph 185:

The Government notes that the information regarding Danish extraterritorial criminal jurisdiction pursuant to Section 7(2) and 7a(3) of the CC is not accurate as it does not reflect *when* the person must have the said attachment to Denmark. Denmark has extraterritorial criminal jurisdiction pursuant to Section 7(2) and 7a(3) of the CC in the following situations:

According to Section 7(2) of the CC acts committed outside the territory of any state by a person who was a Danish national or had his permanent or similar habitual residence within the Danish state at the date of the provisional charge are also subject to Danish criminal jurisdiction, provided that acts of the kind described may carry a sentence of imprisonment for a term exceeding four months.

According to Section 7 a(3) of the CC acts committed outside the territory of any state, but aimed at a person who was a Danish national or has his/her permanent or similar habitual residence within the Danish state when the act was committed are also subject to Danish criminal jurisdiction, provided that acts of the kind described may carry a sentence of imprisonment for a term exceeding four months.

Comments regarding GRETA's recommendations

Paragraph 27:

The Danish actions to combat human trafficking carried out by the CMM is evaluated at the moment, and on basis of the results of this evaluation the Government will consider the need for adjustments of the existing Rapporteur-mechanism.

Paragraph 38:

The Government will continue training of professionals in the recognition of signs, signals and needs of the victims of human trafficking. The Government regularly considers how to strengthen and expand the training of professionals and frontline personnel.

Specifically regarding the training of prosecutors, the opinion of the Director of Public Prosecutions is that the initiated measures and procedures are sufficient to ensure that THB cases are handled correctly and uniformly across country, even though there are no training sessions specifically on THB for prosecutors and no prosecutors specialized in THB cases.

Paragraph 42:

The Government acknowledges the recommendation and will consider how to further strengthen the use of the statistical system on knowledge of human trafficking.

Paragraph 45:

The Government acknowledges the recommendation and will consider how to further strengthen research and knowledge about human trafficking-related issues.

However, the Government has already taken steps in this regard having launched an amendment to the current Danish Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings. The purpose of the amendment is

*inter alia* to strengthen the acquisition of knowledge and to ensure that the outreach work to individuals who have been trafficked into prostitution or labour exploitation is developed and strengthened. The amendment includes the following initiatives:

- Pool for the development of an outreach effort among persons trafficked into prostitution advertised through the internet and digital platforms
- Pool for the development and strengthening of outreach work among victims of trafficking in to forced labour in selected industries
- Nationwide outreach efforts and systematic screening for victims of human trafficking among foreign nationals working in brothels

It is ensured that outcomes and lessons from these initiatives are documented.

Furthermore the amendment to the action plan includes a mid-term evaluation of the CMM.

Paragraph 49:

The Government acknowledges the recommendation. The Government has a continuing focus on how to raise awareness about human trafficking in general and on new forms of human trafficking.

Paragraph 57:

The Government will consider the recommendations and how to further strengthen the action against human trafficking for the purpose of labour exploitation. However, the Government has already taken a number of steps in this regard.

As also stated in the Government's comments of 22 February 2016, a governmental interdisciplinary working group including the CMM, the Danish National Police, the Tax authorities (SKAT), the Danish Working Environment Authority (AT), the Danish Agency for Labour Market and Recruitment (STAR) and the Danish Immigration Service (DIS) was established in 2012 as part of the strengthened efforts to combat human trafficking for labour exploitation. The purpose of the task force is to exchange knowledge on specifically vulnerable sectors with regard to human trafficking for forced labour and to establish procedures for referral and identification of victims.

Moreover the Danish Government has launched an amendment to the current Danish Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings. The purpose of the amendment is to ensure that the outreach work to individuals who have been trafficked into prostitution or labour exploitation is developed and strengthened. Activities involve development of a screening tool, outreach, awareness raising and information dissemination aimed at the target group. These efforts are undertaken by the Danish Trade Union, 3F, and Aalborg University and it is ensured that outcomes and lessons are documented. A group of relevant authorities concerning trafficking into labour exploitation (including SKAT, the Danish National Police, the Danish Working Environment Authority, the Danish Agency for Labour Market and Recruitment, the Danish Immigration Service and the Center against Human Trafficking) will follow up on and discuss lessons learned from this funding pool.

In 2012, the Mediation and Complaints-Handling Institution for Responsible Business Conduct was established by law. This institution deals with cases relating to non-compliance of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises. As such the institution can deal with cases involving Danish companies who have not fulfilled their human rights due diligence as described in the UN guiding principles and the OECD guidelines for multinational companies. This gives a person or a group of persons, who have experienced negative impact on their human rights, access to remedy. The institution seeks to mediate between the parties involved and can express critical statements in cases where mediation is not possible.

In 2014 the institution examined a complaint stating that a Danish company had infringed on the human rights of its foreign workers by withholding their passports. The institution made a public statement

saying that it was a gross infringement of the human rights of the foreign workers to withhold their passports.

The institution is the OECD's Contact Point in Denmark and is responsible for raising awareness of what responsible business conduct entails. The institution has published an online due diligence guide and in November 2015 it held an international conference on operationalising due diligence targeted at Danish companies.

The Government notes that the effort to ensure decent working conditions in Denmark continues to be a high priority, and that the monitoring of foreign companies operating in Denmark is an important element in this effort.

Paragraph 62:

The Government will consider the recommendations on how to further strengthen the awareness of child trafficking.

Paragraph 67:

As stated in the report it is not allowed to advertise organs for sale and any financial gain in relation to the donation is prohibited. The prohibition includes doctors, donors, the recipient and intermediaries. Not only the reception and the payment are prohibited. Knowledge of the accomplishment of such a financial gain is also prohibited.

According to annex 4 of the consecutive order on quality and safety with regard to organ transplantation, the hospitals/Regions in Denmark are responsible for adequate training of their personnel.

Paragraph 70:

The Government will consider the recommendations on how to further strengthen efforts to discourage demand for the services of trafficked persons.

Paragraph 74:

The Government has taken note of the recommendation. However, in the Government's opinion adequate steps have already been taken to step up efforts to detect potential victims of THB at border crossings, cf. paragraph 71.

Paragraph 89:

There are two procedures in place for granting the status of a victim of THB, depending on whether the person concerned is regularly or irregularly present in Denmark. In the first case the CMM is responsible for the identification of a victim of THB. In the latter case, the Danish Immigration Service (DIS) is responsible for the identification.

As previously noted by the Government, it must be emphasized that there is no legal requirement in Danish legislation stating that in processing cases of irregular immigrants, the DIS must perform the identification of a potential victim of THB within a certain time limit.

Pursuant to the Danish Aliens Act the police may decide to detain an irregular immigrant administratively for a period of maximum 72 hours if detention is deemed necessary and proportional in order to enable departure. If the police deem it necessary to detain the alien for longer than 72 hours, the lawfulness of the detention has to be reviewed by a court.

Thus, the 72 hours mentioned above refers to the maximum period of time an alien can be detained before the case is brought before a court. This does not lay down a time limit for granting the status of a victim of THB. To ensure that a possible victim of THB is detained no longer than necessary, the

identification must be carried out as soon as possible and will as a general rule be made within 72 hours by DIS.

The DIS' decision in this regard is based on information from and assessments made by the CMM and the police. The CMM's and the police's assessments will be forwarded to the DIS as soon as possible ensuring that the decision in most cases can be made within the 72 hour period.

However, in special cases, where the CMM needs more time to interview a potential victim in order to make an assessment, the police can ask the court to extend the detention, in order to ensure the CMM the necessary time to examine the case. The DIS will not make a decision to expel a potential victim until the CMM has interviewed him or her and made an assessment regardless of the 72 hour period, nor will the said person be returned before an assessment of THB has been made.

If and when an alien is identified as a victim of THB, the said person will be released from detention unless the person is suspected of a serious criminal offense and he or she will be granted a reflection period and offered a prepared return to his or her home country in case the alien is not granted a residence permit.

The Government has carefully considered the recommendation to extend the time-frame for the identification of victims of trafficking with an irregular migration status. However, in order to ensure that detention of asylum seekers and irregular migrants, including possible victims of THB, is of the shortest possible length of time, Denmark has not found compelling reasons to introduce a time-frame in Danish legislation within which victims of THB must be identified.

The Government notes that if a victim of trafficking is staying illegally in Denmark, the victim will be offered a prolonged deadline for leaving the country according to the Danish Aliens Act Section 33(14), unless particular reasons make it inappropriate. This period is also known as a reflection period. The reflection period of 30 days is granted regardless of whether or not the victim cooperates with the authorities.

Upon request, the time limit for departure may be extended beyond the initial 30 days, if particular reasons make it appropriate or if the alien is cooperating concerning a prepared return. The time limit for departure may not exceed 120 days. In conclusion, in the Government's opinion, the Danish legislation already provides the basis for granting a reflection period of 30 days, which is not conditional on the victim cooperating with the authorities.

With regard to the recommendation on harmonization and monitoring of guidance, toolkits and identification criteria the Government notes that according to the national Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings 2015-2018, the Danish authorities ensure that national efforts to combat trafficking in human beings continue. The first action plan was launched in 2002 and the cooperation between authorities regarding cases of human trafficking is well established in Denmark. There are set procedures for the identification and the handling of cases involving victims of human trafficking and there are several different groups of authorities meeting regularly to ensure consistency in the national procedures etc. In the Government's opinion the guidance, toolkits and criteria used for the identification of victims of trafficking by frontline staff are thus already harmonized.

With regard to the recommendation on the pursuit of a proactive approach to the identification of victims of trafficking for the purpose of labour exploitation, the Government can inform the Committee that SKAT has assigned a number of auditing powers in order to ensure that income taxes and VAT etc. are charged correctly and paid. Auditing powers are stipulated in the individual tax laws. In the opinion of the Government, there is no need for an expansion of SKAT's mandate regarding THB. In this connection the Government notes that in case SKAT suspect THB, the information will be passed to the appropriate authority - in this case the police.

In the light of the applicable general administrative rules on exchange of information between governmental authorities the Government sees no need for an expansion of SKAT's mandate in this regard.

With regard to the recommendation on identification of victims of forced begging, the Government notes that it has a continuing focus on ensuring that the Danish efforts against human trafficking follow the development of all forms of human trafficking crimes.

Paragraph 97:

The Government notes that all victims of trafficking in human beings – including male victims of trafficking – who are under the provision of the Danish Immigration Service have access to accommodation in asylum centres.

The CMM is continually working to ensure adequate housing for all victims of human trafficking, including male victims, and the Government is following the needs of all victims closely.

Furthermore, the Government notes that all victims of human trafficking referred to or in contact with CMM have access to legal assistance in Denmark via the CMM.

Furthermore, all victims of human trafficking also have the right to legal assistance in the form of a support attorney provided by the state during criminal proceedings. The police must inform the victim of the right to have a support attorney appointed. The information must be given before the first police interview and must be repeated before a second police interview is conducted, cf. Section 741b of the CC. The support attorneys must be appointed when the victim so request, cf. Section 741a of the CC, and the victim may only be interviewed by the police without the attorney present if the victim is willing to do so, cf. Section 741b of the CC. These provisions facilitate early provisions of legal assistance to victims of THB.

The Danish efforts against human trafficking are being evaluated at the moment and on basis of the results the Government will consider whether adjustments are needed in the organization and process of the services to victims of trafficking.

Paragraph 107:

The Danish action to combat human trafficking carried out by the Center against Human Trafficking is evaluated at the moment and the Government will on basis of the results consider the need for any adjustments of the existing procedures concerning identification of child victims of human trafficking.

With regard to the recommendation on the appointment of legal guardians, the Government notes that pursuant to Section 56a(1) of the Danish Aliens act all unaccompanied minors are appointed a legal guardian to provide them with personal support during their stay in Denmark. At the request of the Danish Immigration Service, an organization approved by the Minister of Immigration, Integration and Housing nominates a person to the profession of legal guardian. Legal guardians are formally appointed by the State Administration. The current group of guardians consists primarily of voluntary guardians. However, in cases regarding child victims of trafficking, only professional legal guardians with appropriate training and experience are appointed.

With regard to the recommendation on the disappearance of unaccompanied minors from reception facilities, the Government notes that as a general rule unaccompanied minor victims of trafficking are accommodated in specialized asylum centers for unaccompanied minors or other appropriate accommodation based on their individual needs. The specialized accommodation available to unaccompanied minors provides a safe environment staffed with trained personnel. The minors are supervised by staff all day and members of the staff are present around the clock.

Please also note that the National Police in accordance with the National Action Plan 2015 - 2018 – together with other relevant actors as the CMM – are focusing on gathering information about children who are potentially victims of human trafficking.

The National Police's guidelines on THB stresses that the police shall pay special attention to information or observations that indicate that a victim of trafficking is a child.

With the view of raising awareness of child trafficking among all relevant police officers, the National Police has produced a quick guide with information on aspects regarding trafficking in children. The guide contains among other things a number of indicators that is relevant in particular when assessing child trafficking.

Owing to the increasing amount of child migrants, the National Police (the National Investigation Center (NCI)) in cooperation with the CMM has initiated training of the staff of the Danish Red Cross on THB indicators, the proceedings in THB cases etc.

Paragraph 109:

The Government acknowledges the recommendation and will take it into consideration.

Paragraph 117:

As mentioned in Denmark's reply of 4 February 2014 concerning measures taken to comply with Committee of the Parties Recommendation CP(2012)4 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings regarding the first evaluation, paragraph 19, a recovery and reflection period of at least 30 days must be granted when there are reasonable grounds to believe that a person is a victim of trafficking according to article 13 in the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings.

This article was implemented directly in the Danish Aliens Act in 2007 by Act no. 504 of 6 June 2007, which entered into force on 1 August 2007. Thus, according to Section 33 (14) of the Danish Aliens Act such a recovery and reflection period of 30 days is granted to presumed victims of trafficking, who do not have permission to stay in Denmark. The reflection period of 30 days is granted regardless of whether or not the victim cooperates with the authorities.

Under the Aliens Act, the reflection period can be prolonged up to a total of 120 days if special reasons make it appropriate or if the foreigner accepts an offer of a prepared return and cooperates in the efforts of planning this. "Special reasons" imply, *inter alia*, medical reasons or that the foreigner's assistance is needed for a shorter period of time regarding criminal investigations or proceedings.

If a presumed victim seeks asylum, he/she can stay in Denmark during the asylum process. A reflection period under the Aliens Act will only be relevant, if the application is rejected and a deadline for leaving the country should then be fixed.

Victims of trafficking who are returned to another EU country under the Dublin Regulation are as a general rule not granted a reflection period. According to paragraph 27 in the Dublin III Regulation, the exchange of an applicant's personal data, including sensitive data on his or her health, prior to a transfer, will however ensure that the competent asylum authorities are in a position to provide applicants with adequate assistance and to ensure continuity in the protection and rights afforded to them. Special provisions should be made to ensure the protection of data relating to applicants involved in that situation, in accordance with Directive 95/46/EC. Against this background it is the Government's opinion that the special needs of victims of trafficking are taken into account when returned to another EU country.



Paragraph 124:

As mentioned in Denmark's reply of 4 February 2014 concerning measures taken to comply with Committee of the Parties Recommendation CP(2012)4 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings regarding the first evaluation (paragraph 20), human trafficking is regarded as a cruel and serious crime by the Government and a number of steps and initiatives have been taken during recent years aimed at combating human trafficking in a more effective manner. Important initiatives include implementing measures to identify presumed victims of trafficking. Furthermore, an important part of the efforts is to provide aid and assistance to victims in order to help them recover and escape the influence of the traffickers. Ideally, the Government wants to ensure that victims are able to start a life free of trafficking and less vulnerable to re-trafficking.

The victim-centred approach to combating human trafficking is reflected in the Danish immigration legislation. Accordingly, aid and assistance offered to the victims and e.g. the reflection period provided pursuant to the Aliens Act are unconditional of whether the person in question cooperates with the Danish authorities regarding criminal investigations or proceedings.

Under Danish law, a residence permit will not be granted solely on grounds of the applicant being a victim of trafficking. However, victims of trafficking may apply for asylum or residence permit on other grounds. Whether the conditions for granting a residence permit are fulfilled, is assessed by the immigration authorities. Circumstances relating to the fact that a person is a victim of trafficking may be of relevance in this regard.

Asylum will be granted if the alien falls within the provisions of the Convention relating to the Status of Refugees (28 July 1951), or if the alien risks death penalty or being subjected to torture or inhuman or degrading treatment or punishment in case of return to his/her country of origin. Based on a concrete and individual assessment, this might be the case, e.g. if a victim of trafficking has been highly profiled in medias due to cooperation with law enforcement authorities, which leads to prosecution of the perpetrators.

Furthermore, residence permit on e.g. humanitarian grounds can be granted, if significant humanitarian considerations warrant it, for example if the said person suffers from a serious physical or psychological illness.

Moreover, temporary residence permits may be granted to aliens, including victims of trafficking, whose stay in Denmark is necessary regarding criminal investigations or proceedings.

The examples mentioned above apply to all aliens including victims of trafficking.

Paragraph 133:

The Government has taken note of the recommendation.

Paragraph 135:

As stated in the Government's comments to paragraph 97, a support attorney is appointed to all victims of THB who so request, cf. Section 741a of the CC. Furthermore, all victims of THB are informed by the police of the right to a support attorney and the right to seek compensation, cf. Section 741 b and 741 e of the CC.

The rules regarding compensation apply to all victims of criminal offences and as such prosecutors, judges etc. are competent in handling claims for compensation in criminal proceedings.

The Director of Public Prosecutions has published guidelines on the guidance of victims (RM 8/2007 reviewed on 16 July 2016), which, *i.a.*, includes information on how to give guidance to victims about compensation.

Furthermore, police officers at the Danish Police Academy are trained in relevant aspects regarding compensation for victims of crime.

Paragraph 143:

The Government notes that the asylum procedure in Denmark is carefully conducted in accordance with international obligations, including the Convention relating to the Status of Refugees (28 July 1951) and the principle of *non-refoulement*, with regard to combating trafficking and ensuring full respect for the rights of victims of trafficking.

As stated in the Government's comments to paragraph 124 above, asylum will be granted if the alien falls within the provisions of the Convention relating to the Status of Refugees (28 July 1951), or if the alien risks death penalty or being subjected to torture or inhuman or degrading treatment or punishment in case of return to his/her country of origin (principle of *non-refoulement*), cfr. the remarks above regarding recommendation 124.

Asylum cannot be granted solely on grounds of the applicant being a victim of trafficking as stated in UNHCR's guidelines. The applicant concerned must be found to have a well-founded fear of persecution linked to one or more of the convention grounds in order to be recognized as a refugee. Based on a concrete and individual assessment, a victim of trafficking can among others be highly profiled in medias due to cooperation with law enforcement authorities, which will rise to the level of persecution if the victim of trafficking is returned to his/her country of origin and in this case s/he will fall within the provisions of the Convention relating to the Status of Refugees (28 July 1951).

The principle of *non-refoulement* is incorporated in the Aliens Act Section 31 to ensure that an alien is protected against a return to a country where the alien has reason to fear persecution regardless of whether the alien has been rejected to stay in Denmark. The application of the provision complies with, among others, case-law of the European Court of Human Rights.

Furthermore, the Danish authorities carefully examine each case of an irregular immigrant in accordance with national legislation and international obligations including the principle of the best interest of the child, before deciding whether or not the said person can be granted a residence permit in Denmark or/and if the said person can be returned to their home country.

However, an irregular immigrant including victims of THB who has no legal right to stay in Denmark must leave the Danish territory.

Denmark agrees with the recommendation that the return of irregular immigrants is preferably done voluntarily.

It is a high priority for the Government to ensure that the return of irregular immigrants including vulnerable immigrants is done with due regards to their rights, safety and dignity regardless of whether the return of the said person is done voluntarily or enforced. Victims of THB are offered an individually planned repatriation program involving activities in Denmark, e.g. education or vocational training, and six months upon return, e.g. reception, housing, help regarding small business start-up. The offer aims at minimizing the risk amongst victims of THB of re-trafficking. It is however a condition for victims of THB to receive this repatriation program that he or she cooperates with the authorities on their voluntarily return.

Paragraph 144:

The Danish authorities will continue to focus on the development of the cooperation with countries of origin in order to protect the victims of trafficking.

Paragraph 148:

Article 20

Forgery is a criminal offence pursuant to Section 171 of the CC. According to this Section, the intentional use of a false document to deceive in legal matters is punishable. A document is false when it does not originate from the issuer named in the document, or content given to it does not originate from the issuer. Pursuant to the general provisions in Sections 21 and 23 of the CC it is also punishable to attempt to commit forgery or aid and abide forgery by e.g. forging a travel or identity document or by procuring or providing a false document to another person.

Acts whereby a person intentionally retains, removes, conceals, damages or destroys a travel or identity document of another person are punishable pursuant to Section 276 (theft) or Section 291 (destruction of property) of the CC.

Furthermore, according to Section 5(2)(1) and Section 5(2)(3) of the Danish Passport Act, wrongfully obtaining a passport or other travel document by fraudulent misrepresentation or concealment, causing a passport or other travel document issued for one self to be issued in another name and birthdate than one's own and the distortion or removal of parts of a passport or another travel document or notations therein for illegal purposes are criminal offences.

If the above mentioned acts are committed for the purpose to commit THB it is punishable as aiding and abiding trafficking in human beings, cf. Section 262a, cf. Section 23 of the CC.

The criminal act covered by article 20 of the convention is thus already criminalised in Danish legislation.

#### Article 24

Chapter 10 of the CC (Sections 80-89a) sets out general principles for determination of penalty for violations of the CC, e.g. trafficking in human beings.

It follows from Section 80(1) that when determining a sentence, consideration must be given *inter alia* to the gravity of the offence, while ensuring consistency in the application of the law. In assessing the gravity of the offence, the harm, danger and infringement pertaining to the offence and what the offender realised or should have realized in this regard must be taken into account, cf. Section 80(2) of the CC.

Section 81 of the CC contains a non-exhaustive list of circumstances which as a general rule are to be considered as aggravating circumstances when determining the sentence. Thus, the courts can without a specific statutory basis also take other aggravating circumstances into consideration when determining the penalty. According to Section 81 it must *inter alia* be considered an aggravating circumstance, if the act was committed jointly with others, if the act had been carefully planned or was a constituent element of extensive crime, if the act was committed in the exercise of a public function or office or by abuse of a position or of trust and confidence, or if the offender exploited the victim's defenceless position. The reference to the victim's defenceless position aims *inter alia* at child victims.

The aggravating circumstances mentioned in article 24 of the convention are thus already encased in Danish legislation.

#### Paragraph 149:

A person (adult or child) cannot consent to being a victim of trafficking in violation of Section 262 a of the CC. Consequently, such consent of a victim is irrelevant in the context of criminal proceedings as well as identification, protection and assistance of victims.

#### Paragraph 154:

The use of services of a victim of THB is not criminalized. However, a person's own exploitation of a victim of THB is covered by the constituent elements of the CC Section 262a regarding THB. E.g. a company that knowingly receives a victim trafficked for the purpose of forced labour in order for that

person to work for the company may – as well as the person who recruited, transported, transferred and housed the victim – be subject to criminal responsibility pursuant to Section 262a of the CC.

Therefore, the Government has no current plans of amending the CC.

Paragraph 155:

The Government has taken note of the recommendation.

Paragraph 165:

According to Section 722(2) of the Administration of Justice Act indictment for an offense can be waived if there are special mitigating circumstances or other special circumstances and prosecution cannot be deemed necessary in regards to the public interest.

Pursuant to the binding guidelines issued by the Director of Public Prosecutions, indictment shall, as a main rule, be waived pursuant to Section 722(2) of the Administration of Justice Act if the suspect has been victim of human trafficking, provided that the alleged offence relates to the trafficking and cannot be characterized as a serious crime. Examples where indictment is often waived include forgery or use of false documents with regards to passports, identity papers or similar violation of the Aliens Act rules on entry into and working in Denmark, i.e. immigration-related offences. Indictment can also be waived if the trafficking is committed in order to exploit the person for criminal acts; meaning if the victim has been exploited to e.g. commit theft or dealing of narcotics.

Furthermore, as the wording of Section 262a of the CC was amended by Act no. 633 of 12 June 2013, it was stated in the preparatory works that a person exploited for prostitution should not be punished for participating as an accomplice in trafficking with regard to the persons assistance in the operation of a prostitution business by e.g. answering calls, acting as a receptionist, making purchases, cooking or cleaning. Criminal liability for participating as an accomplice should be considered only when the person has had a more direct role in connection with the recruitment, transport, transfer, housing or receiving of another person in circumstances covered by the provision.

In the view of the Government some crimes may be so serious that they call for criminal liability regardless of the circumstances. Therefore, the Government does not have any current plans of amending the rules in the Administration of Justice Act regarding waiver of indictment.

In this connection the Government notes that if criminal charges are brought against a victim of THB, the penalty may be reduced pursuant to Section 82(6) and 83 of the CC.

Paragraph 178:

The Government has taken note of the recommendation.

Paragraph 183:

The Government has taken note of the recommendation. However, in the Government's opinion there are no grounds to assume that the existing measures to protect are not adequately used.

Paragraph 186:

As explained in paragraph 185 not all extra-territorial crimes concerning THB committed against a Danish national are subject to Danish criminal jurisdiction. Therefore, it is the Government's assessment that the reservation to article 31(1)(e) of the convention is a necessity.

Paragraph 196:

Denmark will continue to support international and regional organisations in combating and preventing trafficking.

Paragraph 200:

The Danish action to combat human trafficking carried out by the CMM is evaluated at the moment by an extern consulting agency. All NGO's working with victims of human trafficking and other issues related to human trafficking are interviewed as part of the evaluation.

In the end of 2014 quarterly meetings between the NGOs, the CMM and the Ministry of Children, Education and Gender Equality were established. This ensures a high degree of information-sharing and provides a forum for tackling issues and challenges and sharing of best practices. Furthermore, twice a year the CMM has individually bilateral meetings with all NGOs involved in the Action Plan.