



**G R E T A**  
GROUPE D'EXPERTS  
SUR LA LUTTE CONTRE  
LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

GRETA(2017)28

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

## DEUXIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Adopté le 7 juillet 2017

Publié le 20 septembre 2017

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)

<http://www.coe.int/fr/web/anti-human-trafficking>

## Table des matières

Préambule.....	<b>4</b>
I. Introduction.....	<b>5</b>
II. Principaux faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention par l'Irlande	<b>7</b>
1. Nouvelles tendances en matière de traite des êtres humains .....	<b>7</b>
2. Évolution du cadre juridique .....	<b>8</b>
3. Évolution du cadre institutionnel .....	<b>9</b>
4. Plan d'action national .....	<b>11</b>
5. Formation des professionnels concernés.....	<b>12</b>
6. Collecte de données et recherche.....	<b>14</b>
III. Constats article par article .....	<b>17</b>
1. Prévention de la traite des êtres humains.....	<b>17</b>
a. Mesures visant à sensibiliser à la traite (article 5) .....	17
b. Mesures visant à prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail (article 5) .....	19
c. Mesures visant à prévenir la traite des enfants (article 5).....	24
d. Mesures visant à prévenir la traite aux fins de prélèvement d'organes (article 5) .....	26
e. Mesures destinées à décourager la demande (article 6) .....	27
f. Mesures aux frontières (article 7) .....	29
2. Mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes, en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes.....	<b>31</b>
a. Identification des victimes de la traite (article 10) .....	31
b. Mesures d'assistance (article 12) .....	38
c. Identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces enfants (articles 10 et 12) .....	42
d. Protection de la vie privée (article 11).....	46
e. Délai de rétablissement et de réflexion (article 13) .....	46
f. Permis de séjour (article 14).....	48
g. Indemnisation et recours (article 15) .....	50
h. Rapatriement et retour des victimes (article 16) .....	52
3. Droit pénal matériel .....	<b>53</b>
a. Incrimination de la traite des êtres humains (article 18) .....	53
b. Incrimination de l'utilisation des services d'une victime (article 19) .....	55
c. Responsabilité des personnes morales (article 22).....	55
d. Non-sanction des victimes de la traite des êtres humains (article 26) .....	56
4. Enquêtes, poursuites et droit procédural.....	<b>57</b>
a. Mesures visant à assurer des enquêtes efficaces (articles 1, 27 et 29).....	57
b. Protection des témoins et des victimes (articles 28 et 30) .....	62
c. Compétence (article 31) .....	63
5. Coopération internationale et coopération avec la société civile.....	<b>63</b>
a. Coopération internationale (article 32) .....	63
b. Coopération avec la société civile (article 35).....	64
IV. Conclusions.....	<b>66</b>
Annexe : Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations .....	<b>73</b>
Commentaires du Gouvernement.....	<b>75</b>

## 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 1er février 2008. 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.

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.

Dans le cadre de son suivi par pays, le GRETA place toutes les Parties à la Convention sur un pied d'égalité. 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 États parties afin de collecter des informations complémentaires et de rencontrer directement les acteurs concernés, tant gouvernementaux que non gouvernementaux. Début 2014, la plupart des Parties avaient déjà été évaluées une première fois ou étaient en cours d'évaluation, mais le nombre de Parties à la Convention ne cesse d'augmenter.

À 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 décidé de lancer le deuxième cycle d'évaluation de la Convention le 15 mai 2014. Le GRETA consacra 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, le GRETA a adopté un questionnaire qui sera adressé à tous les États 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 clé 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 ont la possibilité de 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. À 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 l'Irlande s'est déroulée en 2012-2013. Après réception de la réponse de l'Irlande au premier questionnaire du GRETA, le 23 mai 2012, une visite d'évaluation dans le pays a été organisée du 5 au 9 novembre 2012. Le projet de rapport sur l'Irlande a été examiné à la 16<sup>e</sup> réunion du GRETA (tenue du 11 au 15 mars 2013) et le rapport final a été adopté à sa 17<sup>e</sup> réunion (tenue du 1<sup>er</sup> au 5 juillet 2013). À la suite de la réception des commentaires des autorités irlandaises, le rapport final du GRETA a été publié le 26 septembre 2013<sup>1</sup>.

2. Dans son premier rapport d'évaluation, le GRETA constatait que les autorités irlandaises avaient mis en place un cadre juridique et institutionnel complet pour lutter contre la traite des êtres humains. Le GRETA a salué les efforts déployés en matière de sensibilisation, de formation des professionnels concernés et de coopération internationale. Toutefois, il a souligné la nécessité de renforcer la lutte contre la traite pratiquée aux fins d'exploitation par le travail et d'accorder davantage d'attention aux mesures de prévention et de protection destinées aux enfants, qui sont particulièrement vulnérables à la traite. Le GRETA a aussi exhorté les autorités irlandaises à améliorer l'identification des victimes de la traite en modifiant les dispositions pertinentes et en développant le caractère multidisciplinaire de l'identification. De plus, il a exhorté les autorités à revoir la politique d'hébergement des victimes de la traite dans des centres d'accueil pour demandeurs d'asile et à envisager la création de refuges spécialisés pour les victimes de la traite. D'autres recommandations importantes relatives aux droits des victimes de la traite concernaient la mise en œuvre du délai de rétablissement et de réflexion, la délivrance de permis de séjour et l'accès à une indemnisation. Le GRETA considérait aussi que les autorités irlandaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour garantir le respect de la disposition de non-sanction. Enfin, le GRETA a appelé les autorités à prendre des mesures complémentaires pour que les infractions liées à la traite fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites effectives, conduisant à des sanctions proportionnées et dissuasives.

3. Sur la base du rapport du GRETA, le Comité des Parties à la Convention a adopté une recommandation adressée aux autorités irlandaises, en leur demandant de rendre compte des mesures prises pour mettre en œuvre cette recommandation avant le 7 octobre 2015<sup>2</sup>. Le rapport soumis par les autorités irlandaises a été examiné lors de la 17<sup>e</sup> réunion du Comité des Parties (tenue le 30 novembre 2015). Le Comité des Parties a décidé de transmettre le rapport des autorités au GRETA pour examen et de le rendre public<sup>3</sup>.

4. Le 7 janvier 2016, le GRETA a lancé le deuxième cycle d'évaluation de la Convention au titre de l'Irlande en envoyant le questionnaire concernant ce cycle aux autorités irlandaises. La réponse au questionnaire devait être soumise pour le 7 juin 2016. L'Irlande a soumis sa réponse le 20 juillet 2016<sup>4</sup>.

---

<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 l'Irlande, GRETA(2013)15 :

<http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631cbf>

<sup>2</sup> Recommandation CP(2013)9 sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par l'Irlande :

<http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631c8f>

<sup>3</sup> Disponible sur :

<http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631c92>

<sup>4</sup> <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c03e1>

5. Lors de la préparation du présent rapport, le GRETA a utilisé la réponse au questionnaire soumise par les autorités irlandaises, le rapport susmentionné qu'elles avaient soumis au Comité des Parties et des informations reçues de la société civile. Une visite d'évaluation en Irlande a eu lieu du 5 au 9 décembre 2016 afin de rencontrer les acteurs concernés, gouvernementaux et non gouvernementaux, de recueillir des informations supplémentaires et d'examiner la mise en œuvre concrète des mesures adoptées. La visite a été effectuée par une délégation composée des personnes suivantes :

- M. Jan van Dijk, deuxième vice-président du GRETA,
- Mme Rita Theodorou Superman, membre du GRETA,
- Mme Petya Nestorova, secrétaire exécutive de la Convention.

6. Au cours de la visite, la délégation du GRETA a rencontré Mme Frances Fitzgerald, Vice-Première ministre et ministre de la Justice et de l'Égalité. La délégation s'est aussi entretenue avec des représentants des ministères et des agences gouvernementales concernés, notamment l'Unité de lutte contre la traite des êtres humains du ministère de la Justice et de l'Égalité, l'Unité d'enquête et de coordination en matière de traite de An Garda Síochána, l'Autorité des services de santé, l'Agence pour l'accueil et l'intégration (RIA), la Commission de l'aide juridique, l'Agence pour l'enfance et la famille (TUSLA), le parquet général, la Commission des relations de travail et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce. En outre, la délégation du GRETA a rencontré des représentants de la Commission irlandaise des droits de l'homme et de l'égalité.

7. Des réunions séparées ont été organisées avec des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) et de syndicats, ainsi qu'avec des chercheurs et des avocats. La délégation du GRETA a aussi rencontré des représentants des bureaux locaux de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

8. Au cours de la visite, la délégation du GRETA s'est rendue dans une structure d'hébergement pour enfants non accompagnés gérée par la TUSLA et dans deux centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Hatch Hall et Mosney), qui hébergent des victimes de la traite.

9. La liste des autorités nationales, des ONG et des autres organisations avec lesquelles la délégation a mené des entretiens figure en annexe du présent rapport. Le GRETA sait gré aux différents interlocuteurs des informations qui lui ont été fournies.

10. Le GRETA tient à souligner l'excellente coopération apportée par les autorités irlandaises lors de la deuxième visite d'évaluation, notamment par M. Bobby Smyth et Mme Tara Storey, de l'Unité de lutte contre la traite des êtres humains du ministère de la Justice et de l'Égalité.

11. Le GRETA a approuvé le projet du présent rapport à sa 28<sup>e</sup> réunion (27-31 mars 2017) et l'a soumis aux autorités irlandaises pour commentaires le 10 avril 2017. Les commentaires des autorités ont été reçus le 12 juin 2017 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 29<sup>e</sup> réunion (3-7 juillet 2017). Le rapport final rend compte de la situation au 7 juillet 2017 ; les développements intervenus après cette date ne sont pas pris en compte dans l'analyse ni dans les conclusions qui suivent. Les conclusions présentent un résumé des progrès réalisés depuis le premier rapport, des questions qui réclament une action immédiate et des autres aspects concernant lesquels une action supplémentaire est nécessaire (voir pages 67-73).

## II. Principaux faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention par l'Irlande

### 1. Nouvelles tendances en matière de traite des êtres humains

12. L'Irlande reste principalement un pays de destination des personnes soumises à la traite, mais devient aussi de plus en plus un pays d'origine. Le nombre de victimes présumées<sup>5</sup> de la traite signalées à An Garda Síochána (la police irlandaise) ou détectées par elle a été de 48 en 2012, de 44 en 2013, de 46 en 2014, de 78 en 2015 et 95 en 2016. L'augmentation de 15 % du nombre de victimes présumées de la traite en 2016 a pour cause une affaire dans laquelle 23 Roumains étaient exploités dans une grande usine de recyclage. La majorité des victimes présumées au cours de la période 2012-2016 étaient des femmes (197, à savoir 63 %). Il y avait 94 enfants parmi les victimes présumées. Pour ce qui est des formes d'exploitation, au cours de la période de référence, la majorité des victimes présumées avaient été soumises à l'exploitation sexuelle (200), qui concernait principalement les femmes et les filles ; la deuxième forme d'exploitation la plus fréquente était l'exploitation par le travail (82). Les autres victimes avaient été soumises à une combinaison d'exploitation par le travail et d'exploitation sexuelle, à d'autres formes de traite, dont la traite aux fins de criminalité forcée (13) et de mendicité forcée (1), ou à une exploitation n'entrant dans aucune catégorie particulière. Pour ce qui est de l'origine des victimes présumées, au cours de la période 2012-2016, les ressortissants d'États membres de l'UE ont constitué le groupe le plus nombreux (121 personnes), suivis des ressortissants irlandais (73) ; les personnes d'Afrique occidentale, notamment du Nigéria, ont constitué le troisième groupe le plus important (50)<sup>6</sup>. La majorité des victimes irlandaises étaient des enfants ayant fait l'objet d'abus sexuels/d'infractions de pédopornographie en Irlande ; ces faits sont visés à l'article 3(2) de la loi pénale (sur la traite des êtres humains) de 2008 (*Criminal Law [Human Trafficking] Act 2008*).

13. Le GRETA note que les chiffres ci-dessus ne reflètent pas l'ampleur réelle du phénomène de la traite en Irlande, à cause des difficultés d'identification des victimes. Selon les données susmentionnées, la traite des femmes et des filles aux fins d'exploitation sexuelle reste certes la forme d'exploitation la plus fréquente en Irlande, mais on constate une augmentation du nombre de personnes soumises à la traite aux fins d'exploitation par le travail, qui sont en majorité de sexe masculin. La demande de main-d'œuvre, le manque de voies légales de migration et les incohérences du cadre juridique ont contribué à l'émergence d'une importante population de sans-papiers en Irlande<sup>7</sup>. Il est fait état de situations qui pourraient relever de la traite dans l'agriculture, l'industrie de la pêche, les secteurs du travail domestique et de l'aide à domicile et la restauration. Une nouvelle tendance en matière de traite concerne les stations éphémères de nettoyage de voitures, gérées par des groupes criminels organisés, notamment originaires de Roumanie, qui recrutent des chômeurs vulnérables en leur promettant un emploi bien rémunéré en Irlande. En outre, des femmes vulnérables originaires de pays de l'UE subiraient une exploitation sous la forme de mariages blancs avec des ressortissants de pays tiers en Irlande<sup>8</sup>. Des représentants de la société civile font aussi état de cas de personnes qui pourraient être victimes de criminalité forcée, par exemple aux fins de cultiver du cannabis, mais qui ne sont pas identifiées comme étant des victimes de la traite<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Dans le rapport, le terme « victimes présumées » désigne ce que les autorités irlandaises nomment « victimes alléguées ». En Irlande, une personne reste une victime « alléguée » tant qu'il n'y a pas de condamnation définitive pour traite ou pour une infraction connexe.

<sup>6</sup> Voir ministère de la Justice et de l'Égalité, deuxième plan d'action national destiné à prévenir et à combattre la traite en Irlande, octobre 2016, p. 18-21, et les rapports statistiques annuels établis par l'Unité de lutte contre la traite des êtres humains : <http://www.blueblindfold.gov.ie/website/bbf/bbfweb.nsf/page/keystats-en>

<sup>7</sup> Selon les estimations du Centre irlandais pour les droits des migrants (Migrant Rights Centre Ireland), il y a entre 20 000 et 26 000 migrants adultes sans papiers qui vivent et travaillent en Irlande ; ils occupent surtout des emplois précaires et faiblement rémunérés.

<sup>8</sup> Catherine Cosgrave, Monica O'Connor et Nusha Yonkova, projet HESTIA, *Exploitative Sham Marriages and Human Trafficking in Ireland*, Conseil des immigrants d'Irlande (Immigrant Council of Ireland), 2016.

<sup>9</sup> <http://www.mrci.ie/resources/publications/trafficking-for-forced-labour-in-cannabis-cultivation-the-case-of-ireland/>

## 2. Évolution du cadre juridique

14. La modification attendue de la loi pénale (sur la traite des êtres humains) de 2008 (*Criminal Law [Human Trafficking] Act 2008*), mentionnée dans le premier rapport du GRETA, a été adoptée le 9 juillet 2013. En vue de transposer la directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, la loi de 2013 portant modification de la loi pénale (sur la traite des êtres humains) (*Criminal Law [Human Trafficking] [Amendment] Act 2013*)<sup>10</sup> a élargi la portée de la définition de l'« exploitation », pour y inclure le fait de forcer une personne à se livrer à des activités criminelles, et a donné une acception plus large à l'expression « exploitation par le travail », pour y intégrer la mendicité forcée. De plus, dans un souci de clarté, la loi de 2013 contient une définition de l'expression « travail forcé » inspirée de celle qui figure dans la Convention de l'Organisation internationale du travail (OIT) n° 29 de 1930 concernant le travail forcé ou obligatoire. Autre modification apportée par la loi : elle précise que, si l'infraction de traite a été commise par un agent public dans l'exercice de ses fonctions, ce fait doit être considéré comme une circonstance aggravante lors de la détermination de la peine. Enfin, la loi de 2013 a modifié les dispositions régissant la manière de recueillir les déclarations d'enfants victimes ou témoins de traite des êtres humains (voir paragraphe 230).

15. Par ailleurs, d'autres changements sont intervenus en ce qui concerne les lois et règlements présentant un intérêt pour la lutte contre la traite. La loi de 2014 portant modification des lois sur l'état civil (*Civil Registration [Amendment] Act 2014*) a été adoptée le 4 décembre 2014<sup>11</sup>. Son article 18 contient une disposition qui rend plus difficile d'arranger un mariage de complaisance, ce qui permet de protéger les personnes vulnérables, généralement de jeunes femmes originaires de pays de l'UE, contre la traite et l'exploitation qu'elles subissent sous la forme de mariages blancs avec des ressortissants de pays tiers. Cette disposition donne aux officiers d'état civil le pouvoir de poser des questions et d'informer les services de l'immigration ou An Garda Síochána s'ils ont des raisons de penser qu'ils sont en présence d'un simulacre de mariage. La décision peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal aux affaires familiales (*Circuit Family Court*). La disposition s'applique aussi aux partenariats civils. Par ailleurs, dans le cadre de la deuxième Stratégie nationale sur la violence domestique, sexuelle et fondée sur le genre, des mesures destinées à pénaliser le mariage forcé ont été intégrées dans le projet de loi sur la violence domestique (*Domestic Violence Bill*) qui a été approuvé par le Cabinet en 2016. Après la finalisation de la deuxième étape en mars 2017, ce projet de loi devrait entrer en vigueur courant 2017<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> <http://www.irishstatutebook.ie/2013/en/act/pub/0024/index.html>

<sup>11</sup> <http://www.irishstatutebook.ie/2014/en/act/pub/0034/index.html>

<sup>12</sup> Le projet de loi est disponible à :

[http://www.justice.ie/en/JELR/Domestic\\_Violence\\_Bill\\_2017.pdf/Files/Domestic\\_Violence\\_Bill\\_2017.pdf](http://www.justice.ie/en/JELR/Domestic_Violence_Bill_2017.pdf/Files/Domestic_Violence_Bill_2017.pdf)

16. La loi de 2015 sur la protection internationale (*International Protection Act 2015*) a été adoptée le 30 décembre 2015 ; elle abroge la loi de 1996 sur les réfugiés et apporte des modifications aux lois sur l'immigration de 1999, 2003 et 2004. La nouvelle loi résulte d'un engagement du gouvernement à accélérer l'adoption du volet « protection » du projet de loi sur l'immigration, le séjour et la protection (dont l'adoption est différée depuis 2008). Le principal objectif de la loi est de réformer le système d'examen des demandes de protection internationale en instaurant une procédure unique durant laquelle tous les motifs de demande de protection internationale seront examinés et feront l'objet d'une décision en une fois. Cela simplifiera et rationalisera les dispositions existantes et permettra au demandeur d'obtenir plus rapidement une décision définitive ; en conséquence, les demandeurs passeront moins de temps dans les structures de prise en charge directe. En outre, le Commissariat aux demandes de statut de réfugié est remplacé par un Bureau de la protection internationale (*International Protection Office*), relevant du ministère de la Justice et de l'Égalité, et la commission de recours (*Refugee Appeals Tribunal*) est remplacée par une nouvelle instance de recours indépendante, la commission de recours en matière de protection internationale (*International Protection Appeals Tribunal*). La loi de 2015 reconnaît explicitement la situation de vulnérabilité des victimes de la traite, qui doit être prise en compte lors de l'octroi d'une protection internationale. L'entrée en vigueur de la loi de 2015 sur la protection internationale le 31 décembre 2016 a été accompagnée du recrutement de personnel supplémentaire début 2017. Les autorités irlandaises ont déclaré que le Bureau de la protection internationale avait adopté une approche de priorisation d'examen des affaires<sup>13</sup> et qu'un processus d'information global avait été mis en place pour faire en sorte que les demandeurs de protection aient connaissance des dispositions de la nouvelle loi.

17. Au moment de la visite du GRETA, le projet de loi pénale (sur les infractions à caractère sexuel) de 2015 [*Criminal Law (Sexual Offences) Bill 2015*] était devant le Parlement irlandais. La loi pénale (sur les infractions à caractère sexuel) de 2017 a été promulguée le 22 février 2017<sup>14</sup>. Elle contient certaines dispositions prenant effet le 27 mars 2017, notamment la partie 4 comportant deux articles qui confèrent le caractère d'infraction pénale à l'achat de services sexuels, y compris à des victimes de la traite (voir paragraphe 93).

18. Les mesures susmentionnées sont examinées plus en détail ci-après (voir notamment paragraphes 93-96, 189-194, 230).

### 3. Évolution du cadre institutionnel

19. Le cadre institutionnel de la lutte contre la traite a connu certains changements depuis le premier rapport du GRETA.

20. Le Bureau national de services de protection de la Garda (GNPSB) a été créé en 2015. Les questions liées à la traite des êtres humains, à la protection de l'enfance, à la violence domestique, à la violence sexuelle et au soutien général aux victimes d'infractions sont ainsi regroupées sous l'autorité d'un commissaire principal (*Chief Superintendent*). Depuis le mois de mars 2015, l'Unité d'enquête et de coordination en matière de traite (HTICU) et l'opération Quest (qui s'occupe des enquêtes sur la prostitution et les infractions pénales connexes) font partie de ce nouveau Bureau. Comme il était préconisé dans le premier rapport d'évaluation du GRETA, la HTICU, qui dépendait auparavant du Service national de l'immigration de la Garda, a ainsi été rattachée à une structure qui ne s'occupe pas du contrôle de l'immigration. Quatre unités divisionnaires de services de protection (DPSU) ont été mises en place le 2 juin 2017 à Dublin, Cork et Louth. Il est prévu de créer des DPSU dans les 25 autres divisions de la Garda à partir de début 2018. Jusqu'à 15 personnes seront affectées à chacune de ces unités. Ces nouvelles structures apporteront la garantie que An Garda Síochána coopère avec des partenaires stratégiques dans le cadre des enquêtes relatives aux infractions et de l'aide aux victimes de la traite.

<sup>13</sup> Disponible sur : [www.ipo.gov.ie](http://www.ipo.gov.ie)

<sup>14</sup> Disponible sur : <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2017/act/2/enacted/en/html>

21. Créée le 1<sup>er</sup> janvier 2014, l'Agence pour l'enfance et la famille (TUSLA) est aujourd'hui l'agence spécialisée de l'État pour la promotion de la sécurité et du bien-être des enfants. Son action est encadrée par la loi de 1991 sur la protection de l'enfance (*Childcare Act 1991*).

22. L'Unité de lutte contre la traite des êtres humains (AHTU) du ministère de la Justice et de l'Égalité reste la principale structure responsable en matière de traite des êtres humains en Irlande ; elle travaille en étroite collaboration avec d'autres agences gouvernementales irlandaises, notamment An Garda Síochána, l'Autorité des services de santé (HSE), la TUSLA, le parquet général, la Commission de l'aide juridique et le Service irlandais de la naturalisation et de l'immigration (INIS).

23. Parallèlement à la HTICU de An Garda Síochána, il existe toujours deux structures gouvernementales spécialisées qui s'occupent directement de la traite : l'Équipe anti-traite de l'Autorité des services de santé (HSE) et l'Équipe juridique sur la traite des êtres humains de la Commission de l'aide juridique.

24. Établi en 2007 par le ministre de la Justice et de l'Égalité, le Groupe interdépartemental à haut niveau sur la lutte contre la traite des êtres humains est constitué de hauts représentants de ministères et d'agences jouant un rôle majeur. Les membres de ce groupe rencontrent la société civile et les organisations internationales dans le cadre d'une Table ronde placée sous la présidence de l'AHTU. Cette dernière préside aussi cinq groupes de travail interdisciplinaires réunissant des représentants des pouvoirs publics, de la société civile et des organisations internationales. Ils travaillent sur les dossiers et transmettent au groupe à haut niveau les résultats de leurs travaux, qui portent sur : 1) l'élaboration d'un mécanisme national d'orientation ; 2) la sensibilisation et la formation ; 3) la traite des enfants ; 4) les questions liées à l'exploitation par le travail ; et 5) les questions liées à l'exploitation sexuelle.

25. Cependant, le GRETA a été informé par des représentants de la société civile que les travaux de la Table ronde et des groupes de travail ont été en grande partie interrompus pendant une très longue période. En 2015, deux réunions seulement se sont tenues avec la participation de la société civile : une discussion sur le projet de plan d'action national et une table ronde sur l'identification des victimes de la traite, organisée sous le patronage du Conseil de l'Europe (voir paragraphe 114). Il est prévu dans le deuxième plan d'action national (voir paragraphes 29-30) de procéder à l'examen des structures existantes, pour s'assurer qu'elles restent adaptées et continuent d'être utilisées de la manière la plus efficace possible. L'AHTU a donc convoqué, le 1<sup>er</sup> novembre 2016, la première réunion d'une nouvelle Table ronde, en vue de relancer les groupes de travail. Il a été décidé de mettre en place des groupes structurés de manière thématique à partir des 65 actions du nouveau plan d'action, et d'organiser une autre réunion de la Table ronde le 14 décembre 2016. Lors de cette réunion, il a été convenu que deux groupes de travail seraient créés et qu'ils traiteraient respectivement de la traite aux fins d'exploitation sexuelle et de la traite aux fins d'exploitation par le travail. Il a également été décidé qu'il serait envisagé de mettre sur pied un groupe de travail ad hoc sur l'exploitation des enfants. Les membres de la Table ronde se sont accordés sur la principale priorité de la nouvelle structure consultative, à savoir une révision fondamentale du processus d'identification des victimes, et un groupe de travail ad hoc sur l'identification des victimes a été créé pour superviser cette révision. Depuis, suite à des changements majeurs intervenus au niveau de son personnel, l'AHTU a mené à bien une série de réunions bilatérales et a convoqué une réunion du groupe de travail ad hoc sur l'identification des victimes, qui a permis de faire avancer les travaux sur un examen formel du mécanisme national d'orientation.

26. Le GRETA relève qu'il est important de maintenir une coordination solide des actions de lutte contre la traite au niveau national et considère que les autorités irlandaises devraient prendre des mesures pour renforcer les travaux de la Table ronde, veiller à ce que les groupes de travail disposent des moyens nécessaires pour progresser dans la mise en œuvre du nouveau plan d'action national et élargir l'éventail des acteurs concernés qui y participent.

#### 4. Plan d'action national

27. Le premier plan d'action national destiné à prévenir et combattre la traite des êtres humains en Irlande couvrait la période 2009-2012. Un examen de sa mise en œuvre a été conduit en 2011<sup>15</sup>. Après son terme, plusieurs années se sont écoulées durant lesquelles un nouveau plan a été préparé. Un projet de deuxième plan d'action national a été finalement élaboré et soumis pour avis à la mi-2015 aux organisations de la société civile compétentes. L'AHTU a reçu durant cette phase de consultation les contributions de 13 organisations et d'une personnalité. Une réunion avec les organisations de la société civile travaillant dans ce domaine a été organisée en octobre 2015 pour évoquer les questions soulevées dans les contributions écrites ainsi que les aspects à mettre en œuvre de façon prioritaire dans le cadre du deuxième plan. Retravaillé, le projet de plan d'action prenant en compte les résultats de la consultation publique et de la réunion a été finalisé au début de 2016.

28. Le deuxième plan d'action national a été approuvé par le gouvernement et publié en octobre 2016<sup>16</sup>. S'appuyant sur les progrès accomplis, il cherche à apporter des réponses aux questions soulevées dans le cadre des évaluations indépendantes internationales de l'action de l'Irlande pour lutter contre la traite des êtres humains. Il présente l'approche stratégique du gouvernement dans ce domaine et fixe les objectifs, les actions et les indicateurs permettant d'évaluer sa mise en œuvre. Il ne précise cependant pas quelles sont les agences responsables des diverses actions, ni quel budget y est alloué. Les autorités irlandaises ont indiqué que chacun des ministères ou agences compétents participe aux dépenses afférentes à la mise en œuvre du plan. En 2016, le coût de l'AHTU était d'environ 920 000 euros, mais les dépenses réelles engagées par l'État contre la traite devraient s'élever à plusieurs millions d'euros par an. L'AHTU coordonne les actions du plan, en consultation avec les ONG et les partenaires gouvernementaux pertinents. Dans l'attente d'une décision concernant l'évaluation de la mise en œuvre du plan, le groupe interministériel à haut niveau sur la prévention de la traite continuera de suivre l'avancement de sa mise en œuvre.

29. Les propositions suivantes figurent parmi les points importants du deuxième plan d'action :

- un réexamen sur le fond du processus d'identification des victimes et du rôle de toutes les parties prenantes, y compris les organisations non gouvernementales, dans ce processus ;
- un réexamen connexe du mécanisme national d'orientation pour s'assurer qu'il reste en mesure de remplir son objectif et qu'il est toujours adapté face à la complexité des formes de traite bien connues et de celles apparues plus récemment ;
- un examen de la pertinence et de l'efficacité de tous les services d'aide aux victimes ;
- un examen des mesures de justice pénale, y compris des méthodes d'enquête de la Garda ;
- le renforcement des systèmes d'analyse des données, y compris évaluer la possibilité d'utiliser la méthode de l'estimation à partir de systèmes multiples pour mieux apprécier l'ampleur de la part de traite qui n'est pas détectée en Irlande ;
- l'élaboration d'une stratégie de sensibilisation et de formation, y compris l'identification des secteurs qui posent problème ;
- des mesures spécifiques pour renforcer l'efficacité de la politique et des pratiques de lutte contre la traite qui concernent l'exploitation par le travail ;
- de nouvelles méthodes d'évaluation pour l'examen de l'effectivité de la mise en œuvre du plan d'action national, et une réflexion sur le rôle de l'évaluation permanente indépendante.

<sup>15</sup> Disponible sur : [http://www.blueblindfold.gov.ie/website/bbf/bbfweb.nsf/page/RADN-95REJP1041313-en/\\$File/Review%20of%20the%20National%20Action%20Plan%20Final.pdf](http://www.blueblindfold.gov.ie/website/bbf/bbfweb.nsf/page/RADN-95REJP1041313-en/$File/Review%20of%20the%20National%20Action%20Plan%20Final.pdf)

<sup>16</sup> Ministère de la Justice et de l'Égalité, deuxième plan d'action national destiné à prévenir et combattre la traite en Irlande, octobre 2016. Disponible sur : [http://www.blueblindfold.gov.ie/website/bbf/bbfweb.nsf/page/LASN-AFCK621436473-en/\\$File/Second%20National%20Action%20Plan%20to%20Prevent%20and%20Combat%20Human%20Trafficking%20in%20Ireland.pdf](http://www.blueblindfold.gov.ie/website/bbf/bbfweb.nsf/page/LASN-AFCK621436473-en/$File/Second%20National%20Action%20Plan%20to%20Prevent%20and%20Combat%20Human%20Trafficking%20in%20Ireland.pdf)

30. Le GRETA salue l'adoption du nouveau plan d'action national, en consultation avec les acteurs concernés de la société civile, ainsi que son caractère complet et ambitieux. Le GRETA constate cependant qu'il n'existe pas d'évaluation ou de suivi externe de la mise en œuvre du plan d'action national. Dans son premier rapport, le GRETA invitait les autorités irlandaises à soumettre cette mise en œuvre à une évaluation indépendante et à s'appuyer sur les résultats de cette évaluation pour mesurer l'impact des actions menées et pour planifier les futures politiques et mesures de lutte contre la traite. Ce suivi indépendant est dans l'esprit de l'application, à l'action anti-traite, de l'approche fondée sur les droits humains de la Convention. Le deuxième plan propose d'envisager la création de nouveaux mécanismes de suivi indépendants chargés de surveiller la mise en œuvre de l'action anti-traite, et notamment de réfléchir à la possibilité de mettre en place un rapporteur national. Les autorités irlandaises ont indiqué que la possibilité de mettre en place un rapporteur national indépendant était en cours d'examen, compte tenu des bénéfices d'une telle nomination, des ressources à y affecter, du rôle d'un tel mécanisme et de ses relations avec les autres structures.

31. De l'avis du GRETA, le principal élément du mécanisme de rapporteur national, au sens de l'article 29, paragraphe 4, de la Convention, 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. 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. Le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient examiner la possibilité d'établir un rapporteur national indépendant ou de désigner un autre mécanisme qui serait une entité organisationnelle indépendante chargée d'assurer un suivi efficace des activités de lutte contre la traite des institutions de l'État et d'adresser des recommandations aux personnes et institutions concernées (voir l'article 29, paragraphe 4, de la Convention et le paragraphe 298 du rapport explicatif).

## 5. Formation des professionnels concernés

32. En collaboration avec l'OIM, l'Unité d'enquête et de coordination en matière de traite (HTICU) a conçu une formation de trois jours destinée aux membres de An Garda Síochána (la police irlandaise). Le stage, intitulé *Tackling Trafficking in Human Beings, Prevention, Protection, Prosecution and Partnership* (Combattre la traite des êtres humains : prévention, protection, poursuites et partenariat), se déroule deux fois par an dans l'école de formation de An Garda Síochána. Des représentants d'ONG, notamment le Centre irlandais pour les droits des migrants (*Migrant Rights Centre Ireland*, MRCI), le Conseil des immigrants d'Irlande (*Immigrant Council of Ireland*, ICI) et Ruhama, ainsi que des agences étatiques telles que la Commission sur les relations de travail, l'Autorité des services de santé, l'Agence pour l'enfance et la famille (TUSLA) et le ministère de la Justice et de l'Égalité, apportent leur contribution à ce programme de formation. Des experts internationaux de la traite des êtres humains interviennent également. Le stage a été mis à jour pour refléter les nouvelles formes de traite. En 2016, 69 membres de An Garda Síochána, à tous les niveaux de la hiérarchie, ainsi que deux membres de la police militaire, ont suivi cette formation. Au total, ce sont maintenant 1 113 membres de An Garda Síochána qui ont été formés dans le cadre de ce stage intensif.

33. En outre, en 2015, 70 cadres supérieurs (du grade de commissaire principal au grade de commissaire) de la Garda, de même que 84 enquêteurs en chef et 50 policiers stagiaires ont reçu une initiation sur la traite des êtres humains à l'école de formation de la Garda. Au total, ce sont maintenant 3 246 membres de An Garda Síochána qui ont suivi ce cours de sensibilisation.

34. Les membres de la HTICU continuent de suivre des formations sur la traite des êtres humains, en Irlande et à l'étranger. Des formations ont ainsi été dispensées par le Collège européen de police (CEPOL), la Commission européenne, Europol et Eurojust.

35. Par ailleurs, en 2015, 50 membres de An Garda Síochána affectés à des tâches liées à l'immigration au port de Dublin et 56 agents chargés du contrôle de l'immigration à l'aéroport de Dublin ont suivi un cours de sensibilisation sur la traite des êtres humains. Les fonctionnaires de l'immigration du Service irlandais de la naturalisation et de l'immigration (INIS) suivent tous, dans le cadre de leur formation initiale, un cours de sensibilisation à la traite des êtres humains.

36. Une formation est également dispensée à un large éventail d'agents de terrain, notamment ceux qui travaillent aux frontières ou au Commissariat aux demandes de statut de réfugié (ORAC), qui peuvent être en contact avec des groupes vulnérables, dont des migrants. Cette formation comprend des modules sur la façon d'identifier des victimes potentielles de la traite et sur la manière appropriée de répondre à leurs besoins.

37. Des inspecteurs de la Commission sur les relations de travail (WRC) ont reçu une formation sur l'identification des indicateurs de traite (voir paragraphe 65). Par ailleurs, des agents de la WRC ont participé à l'information des fonctionnaires de la Garda sur les droits en matière d'emploi et sur l'exploitation par le travail.

38. Des employés de l'Agence pour l'enfance et la famille (TUSLA) ont suivi à l'école de formation de la Garda un stage intensif conjoint sur les compétences spécifiques nécessaires pour mener des entretiens avec des enfants.

39. Des responsables de l'AHTU et de la HTICU ont dispensé des formations sur la lutte contre la traite des êtres humains aux fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur ainsi qu'aux diplomates irlandais avant leur prise de fonction dans un consulat ou une ambassade à l'étranger. Une partie de la formation est consacrée à l'attitude attendue de la part des diplomates en matière d'emploi de travailleurs domestiques, telle que précisée dans les lignes directrices en la matière (voir paragraphe 75).

40. La Commission de l'aide juridique a organisé le 23 mai 2016 une formation à l'intention des agents intervenant dans les centres juridiques, ainsi que des praticiens du droit indépendants. Les interventions ont porté sur la loi sur la protection internationale et la traite des êtres humains.

41. Dans le cadre du projet REACH (voir paragraphe 57) a été élaboré un module de formation à l'intention des professionnels de terrain susceptibles d'être en contact, dans le cadre de leur travail, avec des victimes et/ou des victimes potentielles de la traite aux fins d'exploitation sexuelle. Il s'agit notamment des professionnels de santé, des travailleurs sociaux, des agents des forces de l'ordre et de l'immigration, le but étant de mieux faire connaître les indicateurs de la traite des êtres humains et de définir les mesures à prendre. Des cours ont été dispensés à des professionnels de terrain (public pluridisciplinaire) en République d'Irlande et en Irlande du Nord. Ces sessions ont servi à préparer une application facile à utiliser, qui est à la disposition des professionnels travaillant auprès de personnes vulnérables. L'application a été testée, et le produit final mis en ligne sur différentes plateformes pour téléchargement (Android, Windows et Apple). Une brochure d'accompagnement est largement diffusée aux professionnels de terrain concernés et également disponible sur le site web du projet REACH<sup>17</sup>.

42. Par ailleurs, le Conseil des immigrants d'Irlande (ICI) a publié en janvier 2016 un kit de formation sur la traite des êtres humains. Lancé lors d'une conférence internationale à laquelle assistaient plus de 100 parties prenantes, cet outil a été depuis largement diffusé<sup>18</sup>. La formation par l'ICI du personnel travaillant dans les centres d'hébergement pour demandeurs d'asile mis à disposition par l'État, qui opèrent dans le cadre d'un contrat avec l'Agence pour l'accueil et l'intégration (RIA), a démarré en 2017 grâce au dispositif 2016 de financement par les comptes inactifs. L'ICI a produit une brochure pour le personnel travaillant dans les centres d'hébergement, un dépliant pour les résidentes et des fiches pour les victimes de la traite.

<sup>17</sup> [www.reachproject.eu](http://www.reachproject.eu)

<sup>18</sup> <http://www.earlylegalintervention.eu/resources/>

43. Le deuxième plan d'action national aborde le domaine de la formation et entend faire en sorte que le personnel de terrain soit formé à l'identification et à la protection des victimes. Il prévoit de conduire une analyse des besoins en matière de formation, comprenant l'évaluation des formations existantes, et d'étudier les possibilités d'action en direction d'autres secteurs – syndicats, services d'urgence, autorités locales et chambres de commerce, entre autres. Les autorités considèrent que former l'ensemble du personnel, au niveau national, à se montrer vigilant et à reconnaître les indicateurs de la traite peut améliorer la détection et aider les victimes à se manifester.

44. Le GRETA salue les efforts déployés pour former les professionnels concernés sur la traite. Il considère qu'il convient de les poursuivre, en particulier en direction des procureurs et des juges, dans l'objectif d'accroître le nombre de poursuites et de condamnations dans les affaires de traite des êtres humains, et de former les travailleurs sociaux, les personnels de santé, le personnel des centres de prise en charge directe des demandeurs d'asile et les enseignants.

## 6. Collecte de données et recherche

45. Afin de fournir sur une base régulière des données fiables et utiles sur la nature et l'étendue du phénomène de la traite, l'AHTU applique depuis 2009 une stratégie de collecte de données fondée sur les systèmes conçus au niveau de l'UE. Il s'agit de recueillir des informations sur les cas de traite présumée via un modèle normalisé auprès de diverses sources, notamment les ONG, les agences gouvernementales et les services répressifs. L'AHTU publie tous les ans un rapport synthétisant les éléments statistiques (le dernier en date, concernant 2015, a été publié en mars 2017)<sup>19</sup>. On y trouve des données sur le nombre de victimes présumées de la traite – ventilées par sexe, âge, forme de traite, région/pays d'origine, situation au regard de la législation sur l'immigration, agence ou organisation ayant effectué le signalement – ainsi que sur les enquêtes, les poursuites et les condamnations.

46. Le deuxième plan d'action national prévoit de poursuivre le recueil et l'analyse des données sur la traite des êtres humains et de contribuer aux systèmes européens de collecte des données, comme Eurostat. Il est également proposé d'étudier la possibilité de recourir à des méthodes permettant de mieux évaluer à quel niveau se situe le nombre de victimes de la traite non détectées (méthode de l'estimation à partir de systèmes multiples).

47. Le GRETA invite les autorités irlandaises à poursuivre le développement du système de collecte et d'analyse des données, pour faire en sorte qu'il donne un tableau complet de la situation en matière de traite des êtres humains en Irlande.

48. Il n'existe pas de ligne budgétaire spécifique pour les projets de recherche relatifs à la traite des êtres humains, mais un certain nombre d'études ont été financées grâce à des fonds extérieurs. En 2014, l'AHTU a participé à une recherche menée par le Centre de recherches appliquées de l'université de Dublin pour le compte de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), sur les formes graves d'exploitation par le travail. Cette étude (*Participative Action Research on Severe Forms of Labour Exploitation*) avait pour objectif de mettre à la disposition des décideurs, des praticiens et de la société civile, au niveau de l'UE et au niveau national, des données et des informations par pays sur la situation des migrants victimes de formes criminelles d'exploitation par le travail, pour que puissent être identifiés, entre autres, les différentes formes et la fréquence des cas d'exploitation par le travail, les domaines de l'économie concernés, les facteurs de risque courants, les mesures de prévention pour réduire les risques d'exploitation par le travail et les obligations des organisations spécialisées dans ce domaine. Le rapport a été publié en octobre 2015<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Disponible sur : [http://www.blueblindfold.gov.ie/website/bbf/bbfweb.nsf/page/CAOF-AKWGCF13132429-en/\\$File/2015%20Annual%20Report.pdf](http://www.blueblindfold.gov.ie/website/bbf/bbfweb.nsf/page/CAOF-AKWGCF13132429-en/$File/2015%20Annual%20Report.pdf)

<sup>20</sup> Disponible sur : <http://fra.europa.eu/en/project/2013/severe-forms-labour-exploitation>

49. L'AHTU a par ailleurs contribué à une étude menée pour la Commission européenne par le Trinity College (université de Dublin) sur la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail. Cette étude a pour objectif de recueillir des informations sur l'ampleur du phénomène de traite aux fins de travail forcé dans tous les États membres de l'UE, et s'attache en particulier aux poursuites contre les trafiquants.

50. Au cours de la période 2015-2016, l'Irlande a participé, aux côtés de la République slovaque, de la Finlande, de l'Estonie et de la Lituanie, à un projet financé lui aussi par l'UE et portant sur la prévention de la traite des êtres humains et des mariages de complaisance. Ce projet intitulé *Preventing Human Trafficking and Sham Marriages : A Multidisciplinary Solution* (HESTIA) était coordonné par le ministère letton de l'Intérieur. Le projet avait pour objectif premier d'étudier le phénomène de la traite des êtres humains et des mariages de complaisance afin d'établir une définition des mariages de complaisance en tant que forme de traite des êtres humains, et de lancer une action globale en vue de prévenir ce phénomène. Les recherches ont donné lieu à la publication d'une étude par l'Institut européen pour la prévention et le contrôle de la criminalité, affilié aux Nations Unies (HEUNI), avec la contribution d'organisations partenaires dans les différents pays, qui contenait des recommandations pour l'action publique au niveau de l'UE et au niveau national<sup>21</sup>. Des outils de formation ont été mis au point et une formation pilote a été menée auprès de groupes multidisciplinaires travaillant avec des personnes exposées à la traite des êtres humains, au mariage de complaisance et au mariage forcé.

51. Avec la participation de l'AHTU et de l'Unité d'enquête et de coordination en matière de traite de An Garda Síochána (HTICU), le Conseil des immigrants d'Irlande a conduit un projet financé par l'UE sur l'intervention juridique précoce pour les victimes de la traite (*Early Legal Intervention for Victims of Human Trafficking*). Le projet a démarré en 2014 et a donné lieu à la publication en 2015 d'un rapport comparatif<sup>22</sup>. Un outil de formation pour les praticiens a également été élaboré dans le cadre de ce projet.

52. En outre, dans le cadre d'une étude européenne conduite par Anti-Slavery International (*RACE in Europe*), portant sur les réponses à la traite aux fins d'activités illicites), le Centre irlandais pour les droits des migrants (MCRI) a préparé un rapport sur la traite aux fins de travail forcé dans la culture de cannabis<sup>23</sup>, en s'attachant plus particulièrement aux cas concernant des ressortissants chinois et vietnamiens (voir aussi paragraphe 203). Le rapport préconisait le réexamen pluri-institutionnel immédiat de tous les cas dans lesquels il existe des indicateurs de la traite, ainsi que la nomination d'un rapporteur national chargé de la surveillance des travaux de lutte contre la traite en Irlande. Le MCRI a également mené des recherches sur le secteur des personnes au pair, perçu comme problématique en raison de cas identifiés de personnes au pair recrutées pour des emplois non conformes aux normes dans le domaine des services domestiques<sup>24</sup>, ainsi que sur le secteur des soins à domicile et la position des travailleurs migrants<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Minna Viuhko, Anni Lietonen, Anniina Jokinen et Matt Joutsen (dir.), *Exploitative Sham Marriages : Exploring the Links between Human Trafficking and Sham marriages in Estonia, Ireland, Latvia, Lithuania and Slovakia*, HEUNI, Helsinki, 2016.

<sup>22</sup> Disponible sur : <http://www.earlylegalintervention.eu/resources/eli-comparative-report/>

<sup>23</sup> Disponible sur : <http://www.mrci.ie/resources/publications/trafficking-for-forced-labour-in-cannabis-cultivation-the-case-of-ireland/>

<sup>24</sup> Disponible sur : <http://www.mrci.ie/wp-content/uploads/2015/06/Childcare-Paper-20152.pdf>

<sup>25</sup> Disponible sur : <http://www.mrci.ie/wpcontent/uploads/2015/09/Migrant-Workers-in-the-Home-Care-Sector-Preparing-for-the-Elder-Boom-in-Ireland.pdf>

53. Dans le cadre du projet REACH, financé par l'UE (voir paragraphe 57), une étude sur l'aide aux femmes et aux filles vulnérables à la traite aux fins d'exploitation sexuelle ou victimes de cette forme de traite (*Reaching Women and Girls Vulnerable to or Experiencing Trafficking for Sexual Exploitation*) a été publiée en août 2015<sup>26</sup>. Elle s'appuyait sur des entretiens semi-directifs avec des femmes directement concernées par la prostitution et la traite aux fins d'exploitation sexuelle. Elle a conclu que, pour la plupart, les femmes victimes de traite avaient accès à des services spécialisés après une intervention de la police. Dès lors, il est essentiel que les policiers sachent reconnaître les indicateurs de la traite. Dans certains cas, les indicateurs de la traite sont immédiatement reconnus, des mesures adéquates sont prises et la victime est orientée comme il se doit ; mais d'autres fois, les femmes sont arrêtées et placées en détention. L'étude a également amené à la conclusion que la prise en charge juridique précoce et la capacité des praticiens du droit à identifier les victimes de la traite sont des éléments décisifs de l'accès aux services spécialisés.

54. Le GRETA salue les recherches susmentionnées et considère que les autorités irlandaises devraient continuer de mener et de soutenir des recherches sur les questions liées à la traite, en vue de fonder les politiques futures sur des connaissances validées. Parmi les domaines dans lesquels des recherches sont nécessaires pour mieux cerner l'ampleur et la nature du phénomène de la traite figure la traite des enfants.

---

<sup>26</sup>Monica O'Connor, *Reaching Women and Girls Vulnerable to or Experiencing Trafficking for Sexual Exploitation*, 2015.

### III. Constats article par article

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

55. Dans son premier rapport d'évaluation, le GRETA a salué les efforts considérables déployés en Irlande en matière de sensibilisation et d'éducation dans l'objectif de prévenir la traite et a considéré qu'une attention particulière devrait être accordée à la sensibilisation du public à la traite aux fins d'exploitation par le travail et à la traite des enfants et qu'il faudrait intégrer la prévention de la traite dans les politiques concernant les enfants issus de l'immigration, les demandeurs d'asile et les bénéficiaires d'un statut de protection. Le GRETA a considéré aussi que les autorités irlandaises devraient intensifier leurs efforts destinés à décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite, en partenariat avec le secteur privé et la société civile.

##### a. Mesures visant à sensibiliser à la traite (article 5)

56. Un certain nombre de campagnes ont été organisées en Irlande pour informer le grand public et les groupes cibles sur les risques de la traite, les méthodes de recrutement employées par les trafiquants et les moyens de prévention.

57. La campagne de sensibilisation la plus récente a été conduite dans le cadre du projet REACH, cofinancé par l'UE et visant à sensibiliser à la traite en tant que forme de violence à l'encontre des femmes et des jeunes filles dans tout le pays. Le projet a débuté en décembre 2013 et s'est poursuivi durant deux années. L'AHTU et Ruhama en étaient les principaux partenaires, aux côtés de l'Autorité des services de santé (HSE), de An Garda Síochána, du service de police d'Irlande du Nord, de *Women's Aid Northern Ireland* et du ministère de la Justice de l'Irlande du Nord. En février 2015, une campagne a été lancée en direction des femmes et des jeunes filles victimes de traite ou exposées au risque de la traite aux fins de prostitution. L'objectif des activités de sensibilisation ciblées était d'informer ce public du soutien à sa disposition et des structures vers lesquelles se tourner pour obtenir de l'aide. La campagne a été mise en œuvre sur la base d'un processus de consultation mené auprès de femmes ayant une expérience du commerce sexuel. Cela a permis de définir le message de la campagne ainsi que les modes d'approche les plus efficaces concernant les femmes et les jeunes filles qui ont le plus besoin d'aide. La campagne s'appuyait sur des affiches, distribuées dans des lieux clés sur la base des recommandations de femmes, y compris les zones de grande affluence (gares et stations de bus), les bureaux de l'immigration, les centres de prise en charge directe et les établissements de santé. La ligne de téléphone et de message texte gratuite ouverte pour la campagne restera en place pendant encore deux ans<sup>27</sup>. Dans le cadre du projet REACH, un module de formation a été développé à l'intention des professionnels de terrain qui ne sont pas experts de la traite mais qui sont susceptibles de rencontrer des personnes vulnérables à la traite, dans l'objectif de mettre à leur disposition des supports d'information clairs et faciles à comprendre (voir paragraphe 41).

58. La campagne REACH, et notamment sa deuxième phase « *We Don't Buy It* » (Nous ne sommes pas acheteurs) (voir paragraphe 92), avait été conçue d'emblée de manière à permettre une mesure de son impact au moyen d'un outil d'analyse de la sensibilisation avant et à l'issue de la campagne. La campagne a fait l'objet d'une évaluation externe indépendante, et un rapport d'évaluation de son impact a été produit en 2015<sup>28</sup>. L'évaluation a mis en évidence une augmentation de 9 % du taux de sensibilisation, qui est passé de 8 % à 17 %. À Dublin, qui a bénéficié d'une campagne d'affichage extérieur plus active du fait d'une concentration du public cible, ce taux était plus élevé et avait atteint 22 % après quatre semaines (à partir d'un taux initial de 12 %). Les résultats obtenus sur les réseaux sociaux ont aussi donné lieu à une évaluation positive. Pour la première phase de la campagne, à savoir celle qui ciblait les femmes et les jeunes filles, le nombre d'impressions (nombre de fois où une annonce est vue) a été de pratiquement 46 500, soit un taux de clics de 1,41 %.

<sup>27</sup> [www.reachproject.eu](http://www.reachproject.eu)

<sup>28</sup> Jane Pillinger, REACH Project Evaluation (évaluation du projet REACH), novembre 2015.

59. Le rapport d'évaluation conclut que, malgré la difficulté d'évaluer l'impact de la campagne sur une période aussi courte, les premiers résultats obtenus par les médias sociaux indiquent qu'un public vulnérable a été touché. Il souligne que les opérations ciblées sur le commerce sexuel doivent être régulières pour pouvoir atteindre des victimes de la traite fortement vulnérables, surveillées et isolées. La coopération entre les différents services et la police est essentielle pour garantir la mise en œuvre d'une aide et d'une protection immédiates pour les victimes de la traite. Les centres de santé sexuelle sont un maillon essentiel de la réponse apportée aux femmes se livrant à la prostitution, à qui ils proposent gratuitement des préservatifs, des tests sanguins, des dépistages et des examens médicaux généraux, ainsi qu'un soutien psychologique et une porte de sortie à leur situation. Les conclusions et recommandations ont apporté la matière nécessaire à la conception du deuxième plan d'action national.

60. Dans leur réponse au questionnaire du GRETA pour le deuxième cycle, les autorités irlandaises ont insisté sur un certain nombre d'autres activités de sensibilisation. Ci-dessous figurent quelques exemples des activités qui ont été organisées entre 2014 et 2016 :

- des brochures, des signets et des dépliants d'information concernant la campagne « Blue Blindfold » (Le bandeau bleu)<sup>29</sup> ont été distribués dans toutes les bibliothèques du pays ainsi qu'à tous les commissaires de la Garda pour être mis à disposition dans les commissariats de police. Des brochures et des affiches sont aussi en place dans tous les centres d'hébergement pour demandeurs d'asile administrés par l'État ;
- dans le cadre des efforts de sensibilisation continus du public sur la question de la traite, une bannière a été installée sur la façade du Liberty Hall à Dublin pour célébrer la Journée européenne de lutte contre la traite ;
- l'AHTU a tenu des stands d'information et distribué divers matériels lors d'une série de conférences et de rencontres, comme la réunion de la Public Service Executive Union en avril 2016, les conférences annuelles de l'Irish Nurses and Midwives Organisation et de l'Irish Small and Medium Enterprises Association, la conférence des femmes du Congrès irlandais des syndicats (Irish Congress of Trade Unions, ICTU) et une journée de sensibilisation à la santé sexuelle au Tallaght Institute of technology ;
- l'AHTU, l'Agence pour l'enfance et la famille (TUSLA) et An Garda Síochána ont donné plusieurs conférences devant des étudiants en droit et en sciences sociales dans plusieurs établissements, et notamment le Trinity College, l'University College Cork, la Dublin City University et le Dublin Institute of Technology. L'objectif de ces conférences était de sensibiliser les forces vives de demain aux questions liées à la traite, ainsi que d'encourager la recherche dans ce domaine ;
- la Law Society de l'University College Cork a choisi de consacrer sa conférence annuelle au thème de l'esclavage moderne et de la traite des êtres humains.

61. Le GRETA salue les efforts déployés en Irlande pour sensibiliser le public à la traite et pour évaluer l'impact des campagnes. Le GRETA invite les autorités irlandaises à poursuivre leurs efforts dans ce domaine, en tenant compte des résultats des recherches et de l'évaluation de l'impact des actions déjà menées, en mettant l'accent sur les nouvelles tendances, comme la traite aux fins de mendicité forcée, de criminalité forcée et d'exploitation sous la forme de mariages de complaisance.

---

<sup>29</sup> Voir paragraphe 108 du premier rapport du GRETA sur l'Irlande.

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

62. L'Irlande a signé le Protocole et la Recommandation relatifs à la Convention (n° 29) de l'OIT sur le travail forcé lors de la Conférence internationale du travail en juin 2014. Elle a par ailleurs ratifié la Convention du travail maritime (2006) de l'OIT le 21 juillet 2014, ainsi que la Convention de 2011 sur les travailleuses et travailleurs domestiques de l'OIT le 28 août 2014. Le GRETA salue ces évolutions.

63. En Irlande, employer un ressortissant d'un pays tiers sans l'autorisation de l'État constitue une infraction de la part à la fois de l'employé et de l'employeur concerné. Dans son premier rapport, le GRETA a mentionné l'arrêt rendu dans l'affaire *Hussein v. The Labour Court & Anor*<sup>30</sup>, dans lequel la Haute Cour a considéré en 2012 que Mohammad Younis, un migrant en situation irrégulière employé depuis plusieurs années dans un restaurant ethnique, ne pouvait bénéficier des protections prévues par le droit du travail parce que, faute d'être en possession d'un permis de travail, son contrat de travail était illégal. En juin 2015, la Cour suprême a annulé la décision de la Haute Cour<sup>31</sup> et a confirmé les deux compensations financières accordées à M. Younis par le Commissaire de conciliation (d'un montant respectif de 5 000 euros et 86 134,42 euros) pour violation de la loi de 1997 sur l'organisation du temps de travail et de la loi sur le salaire minimum<sup>32</sup>. Toutefois, aucune charge n'a été retenue contre son employeur.

64. La loi de 2014 portant modification de la loi relative aux permis de travail (*Employment Permits [Amendment] Act*), adoptée le 27 juillet 2014, tente de remédier aux lacunes mises en lumière par l'affaire *Hussein v. The Labour Court*. La loi prévoit la défense du ressortissant étranger accusé de défaut de permis, qui peut dorénavant apporter la preuve qu'il a effectué toutes les démarches raisonnables pour se conformer à l'exigence de se procurer un permis de travail. La loi prévoit également que le ministre peut engager une action civile au nom du ressortissant étranger pour obtenir une compensation pour le travail effectué ou les services rendus, et prendre à sa charge le coût d'une telle action. En vertu de la loi relative aux permis de travail, toute personne condamnée pour l'emploi d'un migrant en situation irrégulière est passible d'une amende maximale de 350 000 euros et d'une peine de prison maximale de 10 ans.

65. L'Autorité nationale pour les droits en matière d'emploi a été intégrée dans la Commission sur les relations de travail (WRC) en vertu de la loi relative aux relations au sein de l'entreprise (*Workplace Relations Act*), entrée en vigueur en 2015. Les inspecteurs du travail de la WRC effectuent des contrôles annoncés ou inopinés sur les lieux de travail pour vérifier le respect de l'ensemble des aspects relatifs au droit du travail. La législation irlandaise prévoit des sanctions pour les recruteurs qui diffusent des offres d'emploi fausses ou trompeuses, ainsi qu'en cas de confiscation du passeport ou des documents de voyage du travailleur et de retenues sur les salaires. La WRC emploie actuellement 56 inspecteurs du travail (répartis dans cinq bureaux en Irlande) qui ont conduit plus de 5 100 contrôles sur des lieux de travail en 2015 (dont plus de 2 800 inspections inopinées) ; 69 employeurs ont été poursuivis pour des infractions au droit du travail et plus de 14 millions d'euros de salaires impayés ont été recouvrés pour les employés. En 2016, 2 877 contrôles inopinés ont été effectués. Les inspecteurs de la WRC ont été formés à l'identification des indicateurs de la traite et les inspections étaient concentrées sur des secteurs dans lesquels les employés sont exposés à un risque accru d'exploitation (bâtiment, restauration, hôtellerie, lavage de voitures, travail domestique, pêche). Une carte répertoriant des contacts téléphoniques, en six langues, est distribuée discrètement par les inspecteurs du travail lors des contrôles. La WRC ne dispose pas de pouvoirs statutaires en matière de traite et, lorsque des inspecteurs sont confrontés à des soupçons de traite ou de travail forcé, ils doivent les signaler à An Garda Síochána. Ainsi, en 2015, des inspecteurs du travail ont été confrontés à six cas suscitant des soupçons de traite qu'ils ont signalés à la police pour complément d'enquête. La WRC et An Garda Síochána organisent aussi des opérations communes. La WRC a travaillé conjointement avec des inspecteurs roumains sur le cas de Roumains employés dans des stations éphémères de lavage de voitures. Cependant, des organisations de la société civile ont fait part de leur préoccupation concernant la relation entre les inspections du travail et le contrôle de l'immigration.

<sup>30</sup> IEHC 364 (31 août 2012).

<sup>31</sup> <http://www.courts.ie/Judgments.nsf/597645521f07ac9a80256ef30048ca52/67B523D012E20C6280257E6F0053FABF?opendocument>

<sup>32</sup> <http://humanrights.ie/civil-liberties/mohammad-younis-succeeds-in-the-supreme-court/>

66. Le dispositif relatif au travail atypique (*Atypical Working Scheme, AWS*) a été introduit en septembre 2013 dans l'objectif de rationaliser l'entrée en Irlande des ressortissants des pays non membres de l'EEE aux fins de travail régulier à court terme et de mettre à la disposition du secteur des industries/entreprises une main-d'œuvre hautement qualifiée qui n'est pas couverte par les dispositions normales de la loi relative aux permis de travail. Les autorisations d'immigration délivrées par le ministère de la Justice et de l'Égalité permettent à ces personnes d'entrer en Irlande pour travailler/assurer un service sans qu'il ne soit exigé de permis de travail. Avec le temps, ce dispositif a été élargi pour inclure différentes catégories professionnelles pour lesquelles des dispositions particulières sont requises.

67. Dans le cadre du projet Santa Marta, qui est une alliance d'officiers de police et d'évêques du monde entier qui œuvrent conjointement avec la société civile à l'éradication de la traite des êtres humains, l'Irlande a accepté de prendre la tête d'un projet consacré à la pêche en Atlantique Nord (*North Atlantic Fisheries Project*), aux côtés du Royaume-Uni et de l'Espagne, pour examiner le problème de la traite dans l'industrie de la pêche. Une conférence internationale sur la question s'est tenue en mai 2016 au Mary Immaculate College à Limerick.

68. En novembre 2015, suite à des rapports d'abus allégués à l'encontre de travailleurs migrants à bord de bateaux de pêche irlandais<sup>33</sup>, le gouvernement a mis en place une taskforce en charge de la question des travailleurs des pays non membres de l'EEE dans l'industrie de la pêche irlandaise. Présidée par le ministère de l'Agriculture, la taskforce rassemblait le secrétaire d'État aux Entreprises et à l'Emploi et des hauts fonctionnaires d'agences gouvernementales et de ministères compétents. Divers partenaires ont soumis des contributions. Le rapport de la taskforce, publié le 14 décembre 2015<sup>34</sup>, recommandait un nouveau système de permis pour le travail atypique, par secteur, afin de permettre aux employeurs des différents secteurs de la flotte de pêche irlandaise (« *whitfish fleet* » ou flotte de pêche au poisson blanc), en vertu d'un cadre structuré et transparent, de trouver et d'employer des travailleurs de pays non membres de l'EEE. Le dispositif relatif au travail atypique (AWS) pour les pêcheurs a été introduit en février 2016 pour faciliter l'emploi de pêcheurs sur des bateaux de 15 mètres de long et plus. Il ne s'agissait pas d'un mécanisme visant à régulariser les travailleurs sans papiers mais de la mise en place, pour la première fois, d'une réglementation relative à l'emploi des travailleurs des pays non membres de l'EEE. En vertu de l'AWS, les travailleurs ont la garantie de toucher le salaire minimum national et de bénéficier des conditions et modalités de travail et d'emploi prévues par la loi, qui sont sous-tendues par l'exigence faite aux employeurs d'établir un contrat de travail juridiquement contraignant. Un protocole d'accord relatif à sa mise en œuvre a été finalisé entre les différentes agences impliquées dans le contrôle de l'industrie de la pêche<sup>35</sup>. Les demandes doivent émaner de l'employeur qui a un poste à pourvoir et qui a identifié un employé à cette fin. Le Service irlandais de la naturalisation et de l'immigration (INIS) examine les demandes et délivre les permis aux candidats qui répondent aux critères publiés.

<sup>33</sup> *The Guardian*, « Revealed : trafficked migrant workers abused in Irish fishing industry », 2 novembre 2015, <https://www.theguardian.com/global-development/2015/nov/02/revealed-trafficked-migrant-workers-abused-in-irish-fishing-industry>

<sup>34</sup> <http://www.agriculture.gov.ie/media/migration/publications/2015/TaskForceReport141215.pdf>

<sup>35</sup> Le ministère du Travail, des Entreprises et de l'Innovation, le ministère de la Justice et de l'Égalité (INIS), le ministère du Transport, du Tourisme et du Sport (Bureau des enquêtes maritimes/Marine Survey Office), le ministère de la Défense (Service naval irlandais/Irish Naval Service), An Garda Síochána, le Conseil irlandais de la pêche (Irish Sea Fisheries Board), l'Autorité des services de santé (HSE), l'Autorité fiscale et douanière (Office of the Revenue Commissioners), l'Autorité de protection de la pêche (Sea Fisheries Protection Authority), la Commission sur les relations de travail (WRC) et le ministère de l'Agriculture, des Ressources alimentaires et maritimes. Voir : <https://www.agriculture.gov.ie/press/pressreleases/2016/february/title.95081.en.html>

69. Selon les informations fournies par les autorités irlandaises, depuis le lancement du dispositif en février 2016, plus de 240 permis ont été accordés et l'INIS continue d'examiner les nouvelles demandes qui lui sont soumises. Dix inspecteurs de la Commission sur les relations de travail (WRC) ont bénéficié d'une formation à la sécurité et à la survie en mer et sont opérationnels. Dans la période de 12 mois jusqu'au 30 avril 2017, la WRC a effectué quelque 205 inspections sur 141 bateaux de pêche. Il s'agit d'opérations de surveillance, de contrôle des registres et d'entretiens avec l'équipage, à bord, de contrôle des registres à terre, dans les locaux du propriétaire du bateau, et d'entretiens avec les équipages dans les ports de pêche et les zones d'accostage. L'objectif de la WRC est de veiller au respect de la réglementation et, si possible, d'éviter le recours à des procédures légales et à des poursuites. Mais, quelques employeurs ne font rien pour remédier à leurs infractions et/ou pour s'acquitter des salaires dus à leurs employés, ou encore continuent d'employer des personnes qui n'ont pas de permis de travail. À ce jour, quatre poursuites ont été engagées contre des propriétaires de bateau de pêche au poisson blanc (ce qui représente 2,8 % des bateaux contrôlés à ce jour). Plusieurs interventions opérationnelles ont eu lieu dans l'industrie de la pêche, dont l'une a conduit à l'identification d'une victime de la traite (l'enquête est en cours). En octobre 2016, une opération de répression a été menée conjointement dans deux ports par la Commission sur les relations de travail (WRC), An Garda Síochána et d'autres agences afin de procéder à une inspection inopinée de plusieurs bateaux, qui n'a toutefois permis de détecter aucun travailleur en situation irrégulière.

70. Si la mise en place d'un dispositif réglementaire pour l'emploi des travailleurs des pays non membres de l'EEE dans l'industrie de la pêche est une évolution positive, le GRETA note toutefois que l'employeur doit apporter son soutien à la demande de visa du travailleur, qui se trouve de ce fait dans une situation de dépendance vis-à-vis de l'employeur. Par ailleurs, en cas de rupture de la relation de travail, le travailleur se retrouve en position de vulnérabilité. Le GRETA a été informé de cas de pêcheurs licenciés parce que l'employeur avait refusé de les aider à bénéficier du dispositif. Le nombre de permis de travail délivrés serait peu important au vu du nombre total de travailleurs dans l'industrie de la pêche, et ceux qui n'ont pas de permis acceptent de faire des heures supplémentaires non rémunérées par crainte d'être découverts et expulsés d'Irlande. Selon des représentants de syndicats, les dispositions du nouveau mécanisme n'ont pas été expliquées aux pêcheurs de pays non membres de l'UE, dont la plupart viennent d'Égypte, du Ghana, d'Indonésie et des Philippines, dans une langue qu'ils comprennent. La Fédération internationale des travailleurs du transport (*International Transport Workers' Federation*, ITF) aurait effectué en 2016 trois séries d'inspections et constaté de nombreuses violations de l'AWS, qui ont été signalées à la WRC mais, apparemment, il n'y aurait eu aucun retour. La majorité des inspections viseraient le contrôle des permis de travail plutôt que le contrôle du respect du droit du travail. L'ITF n'a pas été invitée à participer à l'opération conjointe menée en octobre 2007 et à une autre opération majeure en avril 2017. Selon l'ITF, moins de 10 % de la centaine de pêcheurs avec lesquels elle a été en contact sont couverts par l'AWS et, pour ceux qui le sont, est apparemment appliquée une déduction des coûts sur leur salaire. Les pêcheurs parfois victimes de graves accidents du travail sont menacés d'expulsion s'ils cherchent à obtenir des indemnités de la part de leurs employeurs pour les salaires impayés et les blessures occasionnées. L'ITF aurait fait des demandes pour l'identification de victimes présumées de traite au nom de trois Égyptiens victimes d'exploitation dans la flotte de pêche irlandaise.

71. Il n'existe pas de programme de visas ni de permis de travail pour le travail domestique en Irlande et, partant, aucune voie légale pour le recrutement d'employés de maison qui viennent de pays non membres de l'UE. Les autorités irlandaises ont indiqué que les employés de maison bénéficient des mêmes protections que tout autre travailleur en vertu de la législation irlandaise. La WRC a publié une brochure sur les droits des employés de maison en Irlande, intitulée *Employment Rights of Domestic Workers in Ireland*. En outre, le Congrès irlandais des syndicats (ICTU) mène une campagne pour améliorer les droits des employés de maison. Durant la présidence irlandaise en 2013, l'Irlande était en première ligne pour promouvoir la Convention sur les travailleuses et travailleurs domestiques de l'OIT, qu'elle a ratifiée rapidement en 2014.

72. Le Centre irlandais pour les droits des migrants (MRCI) a mis en évidence le problème croissant que pose le recrutement de personnes au pair pour des emplois non conformes aux normes dans le secteur des services domestiques, alors que plus de 50 cas d'exploitation par le travail ont été constatés dans ce secteur pour la seule année 2015<sup>36</sup>. Le GRETA a été informé de l'existence d'une jurisprudence en vertu de laquelle les personnes au pair relèvent du droit du travail. Toutefois, selon le MRCI, l'approche réglementaire à l'égard de ce secteur est contradictoire, puisqu'elle vise à exclure les personnes au pair de la législation du travail tout en les traitant comme des travailleurs. Qui plus est, les inspecteurs du travail n'ont aucun pouvoir pour gérer la publicité illégale qu'utilisent les agences de recrutement de personnes au pair, leur rôle se limitant à veiller à ce que ces agences soient enregistrées en Irlande et qu'elles versent une cotisation en vertu de la loi sur les agences de placement (*Employment Agencies Act*). Les autorités irlandaises ont déclaré que, lorsque la WRC reçoit une plainte concernant une personne dite au pair, elle diligente une enquête en vue d'établir si la personne a des droits légaux en vertu du droit du travail. Les droits des personnes employées par des employeurs privés sont énoncés dans un code de bonnes pratiques pour la protection des personnes employées au domicile d'autrui (*Code of Practice for Protecting Persons Employed in Other People's Homes*). Les agences de recrutement de personnes au pair qui sont situées sur le territoire irlandais ont l'obligation de s'enregistrer en vertu de la loi de 1971 sur les agences de placement. Suite à une série d'inspections en 2016 et 2017, 16 agences de recrutement de personnes au pair ont été enregistrées.

73. Les soins à domicile font partie des secteurs qui connaissent la plus forte croissance en Irlande et une proportion élevée des travailleurs de ce secteur sont des migrants. Il n'existe pas en Irlande de voie légale de migration pour venir travailler dans le secteur des soins à domicile. En 2013, le Centre irlandais pour les droits des migrants (MRCI) a publié une étude qui identifiait les médiocres conditions d'emploi des personnels de santé migrants en Irlande, dont certains étaient employés dans le secteur des soins à domicile. En 2015, il a étudié les tendances en matière de soins à domicile et la situation des travailleurs migrants de ce secteur en organisant à leur intention une série d'ateliers participatifs, et a publié un rapport qui témoigne de leurs mauvaises conditions de travail, de l'absence de réglementation et des inquiétudes que cela suscite concernant la qualité des soins<sup>37</sup>.

74. En 2015, le Centre irlandais pour les droits des migrants (MRCI) a reçu 40 000 euros grâce au dispositif de financement par les comptes inactifs pour un projet à trois volets, et notamment la prévention de la traite aux fins d'exploitation par le travail dans la restauration et le travail domestique, en aidant les migrants à passer d'une situation professionnelle précaire à un emploi décent. Le MRCI gère un centre de jour pour les migrants à Dublin, qui reçoit quelque 3 000 personnes par an, parmi lesquelles des travailleurs sans papiers auxquels des conseils sont fournis. Par ailleurs, une enveloppe de 43 000 euros, provenant également du dispositif ci-dessus, a été allouée à l'ONG Doras Luimní afin d'aider les migrants victimes de traite et de s'attaquer spécifiquement à la traite aux fins d'exploitation par le travail dans la région de Limerick. En 2016, le MRCI a obtenu 40 000 euros pour un projet destiné à améliorer l'insertion des travailleurs migrants dans le marché du travail irlandais, tandis que Doras Luimní a reçu 40 000 euros pour le développement d'initiatives visant à prévenir l'exploitation des migrants et à sensibiliser à la traite (voir aussi paragraphe 245).

<sup>36</sup> Disponible sur : <http://www.mrci.ie/wp-content/uploads/2015/06/Childcare-Paper-20152.pdf>

<sup>37</sup> Disponible sur : <http://www.mrci.ie/wpcontent/uploads/2015/09/Migrant-Workers-in-the-Home-Care-Sector-Preparing-for-the-Elder-Boom-in-Ireland.pdf>

75. Le 12 septembre 2014, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce a annoncé la mise en place de lignes directrices destinées aux membres des missions diplomatiques en Irlande qui envisagent d'employer des travailleurs domestiques privés<sup>38</sup>. Un engagement sur les conditions d'emploi, qui doivent être conformes au droit du travail irlandais, signé à la fois par l'employeur et l'employé, est exigé avant l'arrivée du travailleur en Irlande. L'employé doit disposer d'un compte bancaire pour que des preuves de paiement puissent être produites, si nécessaire, et un bulletin de salaire, indiquant le salaire brut et la nature et le montant de chaque retenue, doit lui être remis. Les futurs employés doivent avoir plus de 21 ans et ne doivent avoir aucun lien avec l'employeur ou son épouse. L'ambassade de l'État qui envoie le travailleur domestique privé en Irlande doit informer le ministère des Affaires étrangères et du Commerce de son arrivée, tandis qu'il incombe à l'employé de se procurer sa carte d'identité auprès dudit ministère.

76. Le 21 janvier 2015 s'est tenue la deuxième conférence transfrontalière sur le travail forcé, organisée conjointement par l'AHTU et le ministère de la Justice de l'Irlande du Nord. Elle était consacrée aux aspects transfrontaliers des enquêtes, de la prévention et de l'identification et aux moyens de localiser les victimes et de les soustraire aux situations d'abus. La troisième conférence transfrontalière, organisée le 22 juin 2016, visait à associer le secteur privé à la sensibilisation aux indicateurs de formes graves d'exploitation par le travail. Elle visait aussi à conseiller les entreprises sur la prévention de ce phénomène, y compris dans leurs chaînes d'approvisionnement (voir aussi paragraphe 97).

77. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce a préparé un schéma de travail du premier plan d'action national relatif aux entreprises et aux droits de l'homme pour la période 2016-2019, qui énonce toute une série de mesures. Le projet de plan a été récemment diffusé aux membres de la Commission interministérielle sur les droits de l'homme (*Inter-Departmental Committee on Human Rights*) en vue de son lancement en juin/juillet 2017. Il prévoit un groupe de travail sur la question des entreprises et des droits de l'homme, formé d'un président indépendant et de membres provenant du gouvernement, des entreprises et de la société civile. Par ailleurs, les autorités irlandaises ont indiqué que le bureau des marchés publics (*Office of Government Procurement, OGP*) a pour mission d'assurer que les questions de droits de l'homme se reflètent dans les marchés publics et de veiller à la mise en œuvre de bonnes pratiques concernant les marchés publics et les normes en matière de droit de l'homme, conformément au droit européen en vigueur, élargissant ainsi les possibilités d'exclure des contrats les prestataires indésirables.

78. Le GRETA salue les mesures prises par l'Irlande depuis la première visite d'évaluation en matière de prévention de la traite aux fins d'exploitation par le travail. Le GRETA souligne que ce problème exige de mettre en œuvre une approche à multiples facettes, y compris d'ériger en infraction pénale le recours à des services qui font l'objet d'une exploitation par le travail en sachant que l'intéressé est victime de la traite des êtres humains, d'améliorer les conditions de travail et l'application des normes en matière de travail dans les secteurs susceptibles d'employer de la main-d'œuvre victime de traite (comme le travail domestique, l'industrie de la pêche, la restauration, le lavage de voitures et l'agriculture), et de faciliter les migrations régulières. En outre, une attention accrue doit être accordée aux chaînes d'approvisionnement et aux pratiques de passation de marchés.

---

<sup>38</sup> Disponible sur : <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebsitemedia/newspress/publications/FINAL-GUIDELINES-RELATING-TO-THE-EMPLOYMENT-OF-PRIVATE-DOMESTIC-EMPLOYEES-BY-ACCREDITED-MEMBERS-OF-THE-MISSION.pdf>

79. Le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient intensifier leurs efforts pour prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail et en particulier :

- continuer de sensibiliser les fonctionnaires compétents, en particulier les inspecteurs du travail, les policiers, les procureurs et les juges, à la traite aux fins d'exploitation par le travail et aux droits des victimes ;
- veiller à ce que les inspecteurs du travail bénéficient d'une formation continue pour leur permettre d'identifier de façon proactive les cas de traite, et à ce que les inspections du travail bénéficient des ressources adéquates et qu'elles soient fréquentes et ciblées sur les secteurs qui affichent un potentiel élevé de traite des êtres humains, en mettant l'accent sur les droits des travailleurs plutôt que sur leur statut au regard de la législation sur l'immigration ;
- revoir les systèmes de réglementation concernant les migrants qui travaillent au pair et les travailleurs en soins à domicile et veiller à ce que des inspections puissent être effectuées dans les domiciles privés pour prévenir les abus envers les employés de maison, y compris les personnes au pair, et détecter les cas de traite ;
- revoir l'application du dispositif relatif au travail atypique (AWS) dans l'industrie de la pêche, afin de s'assurer qu'il comporte des garanties suffisantes contre la traite et l'exploitation des pêcheurs ;
- renforcer le contrôle des agences de recrutement et de travail temporaire et examiner le cadre législatif à la recherche de lacunes pouvant limiter les mesures de protection ou de prévention ;
- travailler en coopération étroite avec le secteur privé, conformément aux Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, et exiger des entreprises qu'elles fassent rapport publiquement des mesures prises pour prévenir la traite et le travail forcé dans leurs chaînes d'approvisionnement<sup>39</sup> ;
- mettre en œuvre un réexamen d'ensemble, basé sur les droits de l'homme, des pratiques de passation de marchés de l'État.

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

80. Un outil majeur de la prévention de la traite des enfants est la sensibilisation au travers d'actions éducatives. L'Unité de lutte contre la traite des êtres humains (AHTU) du ministère de la Justice et de l'Égalité, en coopération avec des agences étatiques compétentes et des ONG, mène régulièrement des actions visant à sensibiliser à la traite des êtres humains dans les établissements scolaires et les universités. Dans le cadre du programme d'éducation civile, sociale et politique, une boîte à outils a été développée et distribuée à tous les établissements d'enseignement secondaire. La boîte à outils contient des brochures, une affiche, un manuel intitulé *Don't Close Your Eyes to Slavery* (Ne fermez pas les yeux sur la traite des êtres humains), ainsi que des dépliants d'information. L'AHTU fait régulièrement des présentations dans l'enseignement secondaire, dans tout le pays, ainsi que dans l'enseignement supérieur et les universités, afin de sensibiliser à la traite des êtres humains (voir aussi paragraphe 60).

81. An Garda Síochána et le personnel de la TUSLA ont suivi une formation intensive commune aux compétences spécialisées nécessaires pour conduire des entretiens avec les enfants.

82. La Commission nationale d'action éducative et sociale (*National Education Welfare Board, NEWB*) est la nouvelle agence nationale chargée d'encourager et de soutenir une fréquentation scolaire régulière. Elle a été mise en place pour garantir que tous les enfants vont régulièrement à l'école ou, sinon, qu'ils reçoivent une forme d'éducation ou de formation. L'action essentielle menée par la NEWB auprès des enfants scolarisés consiste à veiller à ce qu'ils ne quittent pas l'école pour ne pas s'exposer au risque de traite. En vertu du premier plan d'action national, le contact a été noué avec la NEWB afin d'explorer le rôle qu'elle pourrait jouer en matière d'aide aux enfants victimes de la traite dans l'environnement éducatif. Le personnel de la NEWB a bénéficié de présentations sur la traite des êtres humains, et notamment des enfants.

83. La loi exige d'enregistrer tout nouveau-né dans les trois mois suivant sa naissance. L'enregistrement peut se faire auprès de n'importe quel service du registre des naissances, des mariages et des décès, quel que soit le lieu de la naissance. Généralement, un formulaire de déclaration de naissance est rempli avec le(s) parent(s) par le personnel hospitalier (en cas de naissance à l'hôpital) ou par un médecin ou une sage-femme (en cas de naissance au domicile des parents), afin de garantir l'exactitude et la précision des informations consignées. Ce formulaire, qui contient les informations devant figurer dans le registre des naissances, est transmis au service du registre.

84. La prévention de la traite est étroitement liée à la sécurité en ligne des enfants. Le recrutement de victimes se développe sur internet, sur les sites d'offres d'emplois, les sites de rencontres ou les réseaux sociaux. L'Agence pour la sécurité sur internet (*Office for Internet Safety, OIS*) du ministère de la Justice et de l'Égalité a pour responsabilité première le développement et la promotion d'actions stratégiques visant à promouvoir la sécurité en ligne, notamment en relation à la lutte contre la pornographie infantile. L'OIS a produit une série de manuels sur la sécurité en ligne qui sont disponibles gratuitement sur son site web<sup>40</sup> et en version papier sur demande. Pour la Journée pour un internet plus sûr, qui se tient chaque année en février, l'OIS conçoit et met à disposition en ligne du matériel d'information sur une thématique annuelle spécifique. Dans le cadre de cette journée, le service pour le développement professionnel du corps enseignant (*Professional Development Service for Teachers Technology in Education*) organise également tous les ans des manifestations spéciales. Ainsi, en février 2017, un nouvel outil pour les parents, le guide pour un meilleur internet (*Parents' Guide to a Better Internet*), a été lancé à cette occasion. De plus, An Garda Síochána gère un programme pour les écoles qui permet de promouvoir les questions de sécurité personnelle, y compris en ligne, et de les aborder avec les enfants (de 10 ans) et les jeunes.

85. Le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient continuer et intensifier leurs efforts dans le domaine de la prévention de la traite des enfants, en utilisant les résultats de la recherche sur les nouvelles tendances, en sensibilisant et en formant les professionnels de la protection de l'enfance dans tout le pays et en accordant une attention accrue aux enfants migrants, en particulier à ceux qui sont isolés ou séparés.

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

86. Le GRETA note que, si la traite des êtres humains aux fins de prélèvement d'organes, telle qu'elle est définie par la Convention, et le trafic d'organes, tel qu'il est défini par les articles 4 à 8 de la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains<sup>41</sup> sont des infractions distinctes, ces deux phénomènes sont cependant causés, dans une large mesure, par les mêmes facteurs : par exemple, l'offre insuffisante pour satisfaire la demande d'organes à transplanter, et les difficultés économiques et autres qui placent des personnes en situation de vulnérabilité. Par conséquent, les mesures de prévention du trafic d'organes peuvent contribuer à prévenir la traite aux fins de prélèvement d'organes, et réciproquement<sup>42</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.

87. En Irlande, l'instrument statutaire S.I. n° 325 de 2012 (*Quality and Safety of Organs Intended for Transplantation Regulations 2012*) relatif à la qualité et la sécurité des organes destinés à la transplantation) transpose la Directive 2010/53/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 relative aux normes de qualité et de sécurité des organes humains destinés à la transplantation. En vertu de ce Règlement, le trafic d'organes est une infraction. Les donneurs vivants doivent donner leur consentement éclairé au don. Les organismes d'obtention doivent prendre toutes les mesures nécessaires visant à assurer le plus haut niveau de protection des donneurs vivants, afin de garantir pleinement la qualité et la sécurité des organes destinés à la transplantation, et veiller à ce que les donneurs vivants soient sélectionnés compte tenu de leur santé et de leurs antécédents médicaux par des professionnels compétents, formés et qualifiés. L'Autorité des services de santé (HSE) et les centres de transplantation doivent : (a) veiller à la tenue d'un registre recensant les donneurs vivants, conformément aux dispositions du droit national et communautaire concernant les données à caractère personnel et la confidentialité des données ; (b) s'engager à assurer le suivi des donneurs ; et (c) mettre en œuvre et gérer un système permettant d'identifier, de signaler et de gérer tout événement potentiellement en relation avec la qualité et la sécurité des organes donnés et, ce faisant, la sécurité des receveurs, ainsi que toutes les réactions indésirables graves chez le donneur vivant pouvant résulter du don d'organes.

88. L'Autorité de réglementation des produits sanitaires (*Health Products Regulatory Authority, HPRA*) est responsable de l'octroi de l'autorisation, en vertu du Règlement ci-dessus, aux organismes d'obtention et aux centres de transplantation de pratiquer toute activité autorisée en application de la législation, en s'étant assurée que l'activité en question est menée par des personnes qui satisfont aux exigences du Règlement et de la Directive. La HPRA procède à des inspections pour veiller au respect des règles et a diffusé des orientations détaillées sur les conditions permettant d'accepter des donneurs vivants. Le GRETA a été informé qu'un réexamen du programme de donneurs vivants était envisagé. À ce jour, il n'existe pas, pour les professionnels concernés, de dispositifs formels d'orientation ou de formation sur la prévention de la traite aux fins de prélèvement d'organes, le signalement des cas, l'identification et l'aide des victimes.

<sup>41</sup> Ouverte à la signature le 25 mars 2015 à Saint-Jacques-de-Compostelle.

<sup>42</sup> Voir Conseil de l'Europe/Nations Unies, [Trafficking in organs, tissues and cells and trafficking in human beings for the purpose of the removal of organs](#), 2009, notamment aux pages 55-56, anglais uniquement, [résumé général](#) en français ; OSCE, *Trafficking in human beings for the purpose of organ removal in the OSCE region*, document de travail de l'OSCE (Occasional Paper) n° 6, 2013.

89. Le programme de donneurs vivants de reins (*Living Kidney Donor Programme*), à l'hôpital Beaumont de Dublin, gère la liste d'attente des transplantations et supervise et contrôle les soins médicaux et le rétablissement des donneurs et des receveurs jusqu'à ce que les intéressés soient renvoyés vers leur néphrologue référent. Le GRETA a été informé qu'environ 190 transplantations de reins étaient réalisées chaque année, dont une cinquantaine grâce à des donneurs vivants. La liste d'attente compte quelque 260 personnes et le délai d'attente avoisine 36 mois.

90. L'Irlande a signé la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains le 25 octobre 2015 et prépare sa ratification. Le GRETA encourage les autorités irlandaises à ratifier cette convention, car cela contribuerait à la prévention de la traite aux fins du prélèvement d'organes.

91. Le GRETA considère que les professionnels médicaux impliqués dans les transplantations d'organes et les autres professionnels concernés devraient être sensibilisés à la traite aux fins de prélèvement d'organes grâce à des formations et à la formulation d'orientations.

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

92. L'un des objectifs du projet REACH, déjà mentionné, était d'encourager la tolérance zéro envers la traite en tant que forme de violence à l'égard des femmes et des filles, en sensibilisant les clients potentiels aux méfaits de la demande de services sexuels. Une campagne qui ciblait les hommes et les garçons a été lancée en avril 2015 et a duré six semaines. Son principal objectif était d'encourager les hommes, dont la majorité n'achète pas de services sexuels, à lutter contre la prostitution et l'exploitation sexuelle. Le slogan de la campagne, *We Don't Buy It* (« Nous ne sommes pas acheteurs »), a été largement diffusé (en extérieur, à la radio, lors d'opérations de relations publiques, en ligne<sup>43</sup> et sur les réseaux sociaux<sup>44</sup>) pour atteindre ses cibles et attirer un maximum d'attention. Le slogan a été affiché sur des bus et des cabines téléphoniques, ainsi que sur des véhicules qui ont sillonné les rues. D'après les réactions recueillies, le public a apprécié l'approche positive de la campagne, qui encourageait les hommes à lutter collectivement contre la prostitution et l'exploitation sexuelle. D'après l'évaluation qui a été réalisée (voir aussi paragraphe 58), la campagne a permis d'obtenir un taux de sensibilisation de 9 % parmi le grand public, alors que la norme serait plutôt de 3-4 % pour une campagne de cette nature et de cette durée. Les résultats obtenus sur les réseaux sociaux ont aussi donné lieu à une évaluation positive : plus de 2,5 millions d'impressions ont été générées au cours de quatre semaines de campagne, ce qui correspond à un taux de clics de 0,11 %.

93. En septembre 2015, le ministre de la Justice et de l'Égalité a publié le projet de loi pénale (sur les infractions à caractère sexuel) de 2015 (*Criminal Law [Sexual Offences] Bill 2015*), qui prévoit notamment de conférer le caractère d'infraction pénale à l'achat de services sexuels dans le contexte de la prostitution et de la traite<sup>45</sup>. Les deux infractions contenues dans la partie 4 du projet de loi – premièrement, l'infraction générale consistant à payer pour avoir des rapports sexuels avec une personne se livrant à la prostitution (article 25) et, deuxièmement, l'infraction plus grave consistant à payer pour avoir des rapports sexuels avec une personne soumise à la traite (article 26) – sont le résultat d'une consultation publique menée par le ministère de la Justice et de l'Égalité et la Commission pour la justice, la défense et l'égalité de l'Oireachtas (le Parlement irlandais). Contrairement aux infractions existantes relatives à la prostitution, comme le racolage ou l'exploitation d'une maison close<sup>46</sup>, ces nouvelles infractions ont pour objectif déclaré de décourager la demande qui alimente l'exploitation sexuelle en rendant les acheteurs de services sexuels passibles de sanctions pénales. Comme indiqué au paragraphe 17, la loi pénale (sur les infractions à caractère sexuel) de 2017 a été promulguée le 22 février 2017.

<sup>43</sup> [www.wedontbuyit.eu](http://www.wedontbuyit.eu)

<sup>44</sup> #wedontbuyit trending sur Twitter

<sup>45</sup> Le projet de loi contient aussi des dispositions concernant l'exploitation sexuelle d'enfants, les actes sexuels avec des personnes protégées et l'inceste.

<sup>46</sup> La prostitution n'est pas illégale en Irlande, mais pratiquement toutes les activités associées au commerce du sexe tombent sous le coup du droit pénal.

94. Le GRETA note que la loi pénale (sur les infractions à caractère sexuel) de 2017, qui confère le caractère d'infraction pénale à l'achat de services sexuels, ne contient pas de dispositions en matière d'éducation et de sensibilisation ni de dispositions concernant la sortie de la prostitution et le soutien apporté à cette fin, qui permettraient pourtant de s'attaquer aux causes profondes de la prostitution. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités irlandaises ont indiqué que, si la loi ne contient pas de dispositions concernant les possibilités de sortie de la prostitution, l'obligation d'apporter un soutien dans ce domaine a été spécifiquement reconnue dans les événements qui ont accompagné le vote de cette loi<sup>47</sup>. Une enveloppe financière supplémentaire a été accordée à l'ONG Ruhama (310 000 euros en 2017, soit une hausse de 13 % du niveau de financement accordé en 2016) dans l'objectif de proposer aux femmes des services d'accompagnement sur le long terme visant à les aider dans leurs premières démarches de sortie de la prostitution. Par ailleurs, l'AHTU examine la possibilité de concevoir avec An Garda Síochána un projet de sensibilisation qui devrait se baser sur une campagne de sensibilisation des personnes qui travaillent dans l'industrie du sexe, ainsi qu'une campagne de publicité destinée aux acheteurs potentiels de services sexuels, accompagnée d'une mise à jour des matériels d'information.

95. Le GRETA prend note des préoccupations exprimées par certains interlocuteurs au sujet des effets négatifs que l'incrimination de l'achat de services sexuels pourrait avoir sur l'identification des victimes de la traite. Selon ces interlocuteurs, l'incrimination risque aussi de dégrader encore la situation des personnes se livrant à la prostitution, de les rendre plus vulnérables à la traite, de les exposer davantage à la violence des clients et aux risques sanitaires, d'altérer leurs relations avec les forces de l'ordre et d'entraver la collecte de renseignements. Malgré la consultation publique susmentionnée, certains acteurs de la société civile déploraient que le gouvernement n'ait pas suffisamment pris en considération les avis des personnes qui se livrent à la prostitution et n'ait pas tenu compte d'études indépendantes qui concluent que l'incrimination de l'achat de services sexuels ne permet pas de réduire la prostitution et la traite<sup>48</sup>. Une demande adressée par l'organisation irlandaise des travailleurs du sexe (Sex Workers Alliance Ireland, SWAI) à la Commission pour la justice et l'égalité en septembre 2016 a proposé des modifications du projet de loi, notamment la suppression de l'article consacré au racolage et l'instauration d'un examen de l'impact et du fonctionnement de la partie 4 du projet de loi.

96. La loi pénale (sur les infractions à caractère sexuel) de 2017 prévoit notamment à l'article 27 de faire le point sur le fonctionnement de l'article 25 dans un délai de trois ans à compter de son entrée en vigueur. Le rapport en question contiendra notamment des informations sur le nombre d'arrestations et de condamnations pour l'achat d'une activité sexuelle avec une prostituée et évaluera l'impact de cet article sur la sécurité et le bien-être des personnes qui se livrent à des actes sexuels contre rémunération. Le GRETA se félicite de l'incorporation de cette disposition de réexamen et note qu'il sera important d'analyser l'impact de l'incrimination de l'achat de services sexuels sur l'identification des victimes de la traite, sur la protection et l'assistance qui leur sont proposées et sur les poursuites contre les trafiquants. Il conviendrait aussi de mener des recherches et d'évaluer en permanence les effets de l'incrimination de l'achat de services sexuels sur la réduction de la demande de services fournis par des victimes de la traite, et plus largement sur le phénomène de la traite pratiquée aux fins d'exploitation sexuelle.

---

<sup>47</sup> Notamment le discours de la Vice-Première ministre (Tánaiste) et ministre de la Justice à l'occasion de la Journée internationale de la femme en mars 2017 : <http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/SP17000090>

<sup>48</sup> [https://drive.google.com/file/d/0B0ecd2GFN\\_nzeDhmZG11bWZfSGc/view](https://drive.google.com/file/d/0B0ecd2GFN_nzeDhmZG11bWZfSGc/view)

97. S'appuyant sur la conférence transfrontalière de 2015 consacrée à la traite aux fins d'exploitation par le travail (voir paragraphe 76), l'AHTU a établi avec le deuxième plus grand groupe agroalimentaire du Royaume-Uni et d'Irlande (2 Sisters Food Group) une coopération axée sur la question des chaînes d'approvisionnement. L'AHTU a organisé des séances de sensibilisation à la traite sur deux sites du groupe, à Longford et Naas, en octobre 2015. La conférence transfrontalière de 2016, organisée conjointement par le ministère de la Justice et de l'Égalité de l'Irlande et par le ministère de la Justice de l'Irlande du Nord, était axée sur la sensibilisation du secteur privé aux indicateurs de formes graves d'exploitation par le travail. Elle visait aussi à conseiller les entreprises sur la prévention de ce phénomène, y compris dans leurs chaînes d'approvisionnement. Une centaine de représentants d'entreprises ont participé à la conférence.

98. Le GRETA constate avec satisfaction qu'une plus grande attention est accordée aux moyens de décourager la demande. Il considère que les autorités irlandaises devraient renforcer l'approche globale décrite à l'article 6 de la Convention, en adoptant des mesures législatives, administratives, éducatives, sociales et culturelles pour décourager la demande qui favorise toutes les formes d'exploitation aboutissant à la traite, en partenariat avec la société civile, les syndicats et le secteur privé.

#### f. Mesures aux frontières (article 7)

99. Selon les informations fournies par les autorités irlandaises, tous les agents du service de l'immigration bénéficient d'une formation sur les indicateurs de la traite et les recherchent systématiquement. Des opérations ciblées de renseignement et de surveillance sont utilisées pour identifier et porter secours aux victimes présumées de la traite aux points d'entrée en Irlande. Ces opérations sont généralement conduites en coopération avec les autorités du pays de départ ou en utilisant les canaux d'Europol et d'Interpol. Quatre ports maritimes, et notamment Dublin, Dun Laoghaire, Cobh et Rosslare, ont été équipés de détecteurs de dioxyde de carbone. Le Gouvernement irlandais a récemment chargé les organismes compétents de mettre en œuvre des systèmes renforcés de contrôle des passagers, y compris au moyen de la coopération internationale, en procédant à des vérifications par rapport aux listes de surveillance et aux bases de données d'Interpol sur les documents perdus ou volés.

100. Avant d'être affectés à un poste à l'étranger, les membres du personnel diplomatique et consulaire irlandais reçoivent une formation destinée à leur permettre de reconnaître les indicateurs de traite et de savoir quelles mesures prendre, sur la base du manuel pour le personnel diplomatique et consulaire sur l'aide et la protection à apporter aux victimes de la traite (élaboré par l'OIM et le Conseil des États de la mer Baltique) et sur la base des lignes directrices de l'UE pour les services consulaires et les gardes-frontières concernant la détection des victimes de la traite. Grâce à cette formation, les agents consulaires sont capables d'analyser les risques lors de l'examen des demandes de visas, de repérer les documents douteux et de réagir en présence d'éléments laissant penser que des demandeurs de visa pourraient être soumis au contrôle de tiers. La formation vise à permettre au personnel consulaire de détecter une victime potentielle de la traite, d'informer cette personne des possibilités qui lui sont ouvertes et de prendre contact avec des organismes spécialisés ou une autre ambassade.

101. La loi sur l'immigration de 2003 est le cadre juridique définissant la responsabilité des transporteurs en Irlande. Elle impose certaines exigences aux transporteurs qui exploitent des aéronefs, des ferries ou d'autres véhicules amenant des personnes en Irlande, dont l'obligation de veiller à ce que les passagers soient en possession des documents d'immigration requis. Les autorités contrôlent en permanence la mise en œuvre des dispositions relatives à la responsabilité des transporteurs. En 2015, il y a eu 1 010 cas allégués d'infraction à ces dispositions ; 583 ont donné lieu à un avertissement et 393 à une amende.

102. En 2012, l'AHTU a élaboré, en collaboration avec ses homologues du Royaume-Uni, une formation pour le personnel des compagnies aériennes, destinée à être intégrée dans le programme de formation du personnel. Elle donne des informations sur les indicateurs de la traite, comporte des études de cas, décrit les dispositions à prendre en présence d'une victime présumée de la traite et indique des contacts utiles. Les autorités irlandaises et britanniques ont adressé des communications conjointes à des compagnies aériennes assurant des vols à destination ou en provenance de l'Irlande et du Royaume-Uni, pour encourager ces compagnies à contribuer à la lutte contre la traite en familiarisant leur personnel avec les indicateurs de la traite. L'une des grandes priorités du deuxième plan d'action national sera de mettre en place une analyse des besoins de formation et d'envisager la formation de ces professionnels.

103. Les membres du personnel du Service national de l'immigration de la police irlandaise (*Garda National Immigration Bureau*) ont été affectés à diverses plateformes aéroportuaires en tant qu'officiers de liaison pour le trafic aérien et sont des sources de renseignement pour An Garda Síochána. L'Unité d'enquête et de coordination en matière de traite (HTICU) de An Garda Síochána est membre du groupe de lutte contre la traite de la Plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT) dans le cadre du cycle politique de l'UE dont l'objectif est de démanteler les groupes criminels organisés impliqués dans la traite au sein de l'UE ou dans les principaux pays d'origine, y compris les groupes qui utilisent des structures d'entreprise légales pour faciliter ou dissimuler leurs activités criminelles.

104. Le GRETA renvoie à des informations récentes concernant une enquête sur un réseau de trafic illicite de migrants qui opérait à l'aéroport de Dublin et dans lequel étaient impliqués des membres du personnel d'Aer Lingus. Jusqu'à 600 migrants pourraient ainsi avoir reçu une aide à l'entrée irrégulière en Irlande, à un tarif estimé à environ 20 000 euros par personne<sup>49</sup>. Si cette affaire a été considérée comme relevant du trafic illicite de migrants, elle soulève néanmoins des questions sur la capacité du personnel aéroportuaire et des gardes-frontières à détecter et à identifier des victimes potentielles de la traite. Vu l'ampleur de ce trafic, il est possible que certains des migrants concernés soient des victimes de la traite. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités irlandaises ont indiqué que leur police reste convaincue qu'il s'agit d'un trafic de migrants plutôt que d'une affaire de traite. Les autorités ont précisé que les agents de l'immigration de l'aéroport de Dublin traitent environ 15 millions de passagers par an et qu'ils ont refusé à environ 3 300 personnes de quitter le territoire en 2016. En novembre 2016, l'Irlande a lancé une connexion automatisée à la base de données d'Interpol sur les documents de voyage perdus ou volés. Durant les huit premières semaines de contrôles systématiques opérés à partir de la base de données, des recherches ont été conduites sur plus de 700 000 documents et plusieurs personnes se sont vues refuser l'entrée en Irlande parce que le système avait déclenché une alerte. Selon les autorités, dans le cadre d'une procédure visant à augmenter la proportion de personnel civil déployé dans l'aéroport, les nouveaux agents comme les anciens reçoivent une formation qui doit les aider à mieux reconnaître les signes de traite.

105. Le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient continuer à améliorer la détection des victimes de la traite lors des contrôles aux frontières. Elles devraient notamment :

- renforcer la formation du personnel chargé des contrôles d'identité pour qu'il sache mieux détecter les signes indiquant qu'une personne pourrait être victime de la traite et orienter cette dernière vers une assistance ;
- continuer à sensibiliser les compagnies aériennes pour qu'elles contribuent à détecter les victimes, en utilisant les indicateurs de la traite, et à les orienter vers une assistance.

---

<sup>49</sup>

<http://www.herald.ie/news/600-smuggled-in-as-fake-aer-lingus-staff-in-12m-scam-35392562.html>

## 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 de la traite (article 10)

106. Dans le premier rapport d'évaluation sur l'Irlande, le GRETA exhortait les autorités irlandaises à promouvoir le caractère multidisciplinaire de l'identification des victimes, en définissant officiellement le rôle et la contribution des ONG spécialisées et en associant à l'identification d'autres acteurs compétents, tels que les inspecteurs du travail, les travailleurs sociaux et les professionnels de santé, à modifier les dispositions correspondantes pour que les demandeurs d'asile, les ressortissants de l'Espace économique européen (EEE) et les ressortissants irlandais puissent être formellement identifiés comme des victimes de la traite, et à garantir qu'en pratique l'identification ne dépende pas de la coopération des victimes potentielles à l'enquête.

107. La procédure d'identification des victimes de la traite en Irlande n'a pas été modifiée depuis le premier rapport du GRETA. Ainsi que cela est expliqué dans ce rapport<sup>50</sup>, le processus d'identification d'une personne en tant que victime présumée de la traite aux fins d'immigration est précisé dans les dispositions administratives en matière d'immigration destinées à protéger les victimes de la traite (*Administrative Immigration Arrangements for the Protection of Victims of Human Trafficking*<sup>51</sup>), adoptées en juin 2008. Ces dispositions s'appliquent aux personnes qui, sinon, ne seraient pas autorisées à séjourner en Irlande, à savoir les ressortissants de pays non membres de l'EEE qui ne demandent pas l'asile. Selon les dispositions administratives en matière d'immigration, l'identification dépend de l'établissement de motifs raisonnables de croire qu'une personne est victime d'une infraction en vertu des articles 2 ou 4 de la loi pénale (sur la traite des êtres humains) de 2008 (*Criminal Law [Human Trafficking] Act*) ou de l'article 3 (à l'exception des paragraphes [2A] et [2B]) de la loi de 1998 sur la traite des enfants et la pédopornographie (*Child Trafficking and Pornography Act*). Une personne est considérée comme une victime potentielle dès lors qu'elle-même, ou une personne agissant en son nom, dépose une plainte pour traite à An Garda Síochána et jusqu'au moment où des éléments irréfutables attestent du contraire.

108. Les victimes présumées de la traite des êtres humains sont adressées pour identification et enquête à l'Unité d'enquête et de coordination en matière de traite (HTICU) de An Garda Síochána. Elles peuvent être envoyées par d'autres agences, par des ONG ou par des particuliers. Ainsi que cela est indiqué au paragraphe 20, la HTICU est placée depuis mars 2015 sous la tutelle du Bureau national de services de protection de la Garda (*Garda National Protective Services Bureau*) et non plus sous celle du Service national de l'immigration de la Garda (*Garda National Immigration Bureau*, GNIB). Le GRETA se félicite que l'identification des victimes de la traite soit dissociée du contrôle de l'immigration. Le fait d'être adressée à la HTICU ouvre à la victime présumée le droit de bénéficier d'un hébergement et d'autres formes d'aides (voir paragraphe 128). An Garda Síochána a élaboré une brochure d'information, disponible en quelque 35 langues, à l'intention des victimes d'infractions, expliquant leurs droits (notamment le droit à un conseil juridique et à une indemnisation) ainsi que les procédures.

<sup>50</sup> Voir les paragraphes 146-152 du premier rapport du GRETA.

<sup>51</sup> [http://www.blueblindfold.gov.ie/website/bbf/bbfweb.nsf/page/ACJN-8YSMJ41738285-en/\\$File/Immigration%20arr.pdf](http://www.blueblindfold.gov.ie/website/bbf/bbfweb.nsf/page/ACJN-8YSMJ41738285-en/$File/Immigration%20arr.pdf)

109. Comme le relevait le premier rapport du GRETA, le premier plan d'action national intégrait un énoncé des missions et responsabilités des organismes publics, des ONG et des organisations internationales en Irlande engagés dans la coopération en ce qui concerne la prévention, la protection des victimes et les poursuites en matière de traite<sup>52</sup>. Ce document est en cours de mise à jour pour prendre en compte des changements organisationnels. Un schéma du mécanisme national d'orientation a par ailleurs été tracé pour matérialiser l'interaction des diverses agences<sup>53</sup>. Des informations sur la façon de signaler des cas présumés de traite, ainsi que les coordonnées de structures d'aide aux victimes, sont disponibles en ligne<sup>54</sup>.

110. Le Service national de l'immigration de la Garda (GNIB) a mis en place une procédure standard pour garantir de bonnes pratiques lors de l'entretien avec les victimes à l'issue du délai de rétablissement et de réflexion. Des lignes directrices sur la traite des êtres humains ont en outre été diffusées auprès du personnel de terrain du ministère de la Protection sociale. Elles décrivent les indices que ces fonctionnaires sont susceptibles de détecter dans leur travail quotidien et comment les cas présumés doivent être signalés.

111. Le GRETA renvoie à l'arrêt rendu le 15 avril 2015 dans *l'affaire P. v. The Chief Superintendent of the Garda National Immigration Bureau & Ors*<sup>55</sup>, où la Haute Cour a conclu à plusieurs défaillances du mécanisme existant en Irlande pour permettre l'identification précoce des victimes de la traite, dès lors qu'il s'agit de personnes soupçonnées d'implication dans des actes criminels. La requérante, une femme vietnamienne, fut arrêtée par la Garda en novembre 2012 dans une serre de cannabis dans l'ouest de Dublin, et inculpée en vertu de la loi relative à l'usage impropre des stupéfiants (*Misuse of Drugs Act*). Le 6 décembre 2012, son avocate saisit par écrit le GNIB pour demander l'identification de sa cliente comme une victime de la traite. Elle indiqua que la femme avait été acheminée vers l'Irlande par la mer pour un emploi d'employée de maison ou de garde d'enfant, mais qu'on l'avait forcée une fois sur place à travailler dans une serre de cannabis. Lors de la procédure d'identification, la requérante fut examinée par deux experts médico-légaux (psychologue et psychiatre), dont les conclusions vinrent à l'appui de ses allégations selon lesquelles elle avait été victime de la traite. Elle ne fut cependant pas identifiée comme une victime de la traite et passa deux ans et demi en détention. Le refus de la Garda de l'identifier en tant que victime de la traite était intervenu à la suite d'un long processus de collecte d'éléments de preuve – dont des renseignements obtenus auprès de sources indépendantes, des informations transmises par Interpol et des entretiens avec la victime –, dont il fut conclu que son récit était « inexact » et « vague ».

112. La Commission irlandaise des droits de l'homme et de l'égalité (*Irish Human Rights and Equality Commission*, IHREC) intervint en qualité d'*amicus curiae* dans cette affaire, qui met en lumière plusieurs défaillances du mécanisme irlandais d'identification, en particulier eu égard à l'application limitée des dispositions administratives en matière d'immigration, au fait que ces dispositions ne fixent pas la nature et les modalités précises de la procédure d'identification, et à l'absence de clarté et de transparence du processus de décision<sup>56</sup>. La décision de la Haute Cour dans l'affaire P. soulève des questions quant au fait que les dispositions administratives en matière d'immigration prévoient que la Garda est à la fois chargée de l'identification formelle et des enquêtes sur les infractions pénales présumées, ce qui peut donner lieu à un conflit.

<sup>52</sup> [http://www.blueblindfold.gov.ie/website/bbf/bbfweb.nsf/page/ACJN-8YSMSH1751575-en/\\$File/Statement%20of%20Roles%20and%20Responsibilities.pdf](http://www.blueblindfold.gov.ie/website/bbf/bbfweb.nsf/page/ACJN-8YSMSH1751575-en/$File/Statement%20of%20Roles%20and%20Responsibilities.pdf)

<sup>53</sup> Disponible sur : [www.blueblindfold.gov.ie](http://www.blueblindfold.gov.ie)

<sup>54</sup> <http://www.blueblindfold.gov.ie/website/bbf/bbfweb.nsf/page/index-en>

<sup>55</sup> *P. v. Chief Superintendent Garda National Immigration Bureau, the Director of Public Prosecutions, Ireland and the Attorney General*, 2013/795, disponible sur : <http://www.mrci.ie/wp-content/uploads/2015/04/2015-04-15-P-v-Ireland-Judgment.pdf>

<sup>56</sup> <https://www.ihrec.ie/app/uploads/2016/12/IHREC-Submission-to-GRETA-2016.pdf>

113. Aucune modification n'a été apportée au système d'identification des victimes depuis l'arrêt susmentionné, mais le Gouvernement irlandais reconnaît la nécessité d'un réexamen approfondi de ce processus et du rôle de toutes les parties prenantes, y compris les ONG, comme l'indique le deuxième plan d'action national. Faisant suite aux recommandations du premier rapport du GRETA, les autorités irlandaises ont organisé en décembre 2015, avec la participation financière du Conseil de l'Europe, une table ronde sur l'identification des victimes de la traite. Réunissant les responsables publics et les ONG concernés, celle-ci avait pour objectif d'examiner les modèles pluri-institutionnels d'identification des victimes aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (Écosse), et la possibilité de les appliquer dans le contexte irlandais. Par ailleurs, une visite d'étude en Angleterre a été organisée en octobre 2016 pour des fonctionnaires et des représentants d'ONG irlandais, avec la participation financière du Conseil de l'Europe. Il s'agissait d'étudier les enseignements tirés de la révision du mécanisme national d'orientation du Royaume-Uni. Comme cela est indiqué au paragraphe 25, la première réunion formelle du groupe de travail ad hoc sur l'identification des victimes s'est tenue le 6 avril 2017. Les participants ont examiné le cadre élargi de protection découlant de l'identification et décidé que le document susmentionné établissant les missions et les responsabilités nécessitait une mise à jour. Le processus de révision a été facilité par une série de consultations bilatérales entre l'AHTU et divers participants en mars/avril 2017 et une analyse d'études de cas transmises par des personnes intervenant directement auprès des victimes. Les autorités irlandaises ont indiqué que l'AHTU s'engageait à terminer le processus de révision du système d'identification des victimes d'ici la fin 2017.

114. Dans l'intervalle, An Garda Síochána est toujours la seule partie prenante chargée des décisions en matière d'identification des victimes de la traite, ce qui non seulement sollicite excessivement les ressources d'une force de police déjà très chargée, mais crée en outre un risque de conflit de priorités. Aucun délai n'est fixé pour les décisions en matière d'identification, et des ONG ont fait état de décisions initiales se faisant attendre plus de six mois. Les dispositions administratives en matière d'immigration, qui encadrent le processus d'identification des victimes, n'ont pas rang d'instrument légal et n'ouvrent pas de droits pour les victimes. En outre, les ressortissants des pays de l'EEE, y compris les citoyens irlandais, en sont exclus. De ce fait, il n'existe toujours pas en Irlande de processus d'identification formelle de toutes les victimes de la traite, indépendamment de leur nationalité et de leur situation au regard de la législation sur l'immigration. Les dispositions administratives en matière d'immigration ne précisent pas de manière claire quelles sont les différentes étapes de la procédure d'identification ni quelles règles de preuve s'appliquent (voir également paragraphe 120). Les décisions d'identification des victimes ne sont pas communiquées par écrit aux victimes et à leurs représentants légaux, et les décisions négatives ne sont pas susceptibles de recours. Un autre problème est le fait que les dispositions administratives en matière d'immigration ne prévoient rien pour l'identification des victimes ayant subi la traite avant 2008<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> La brochure d'information de la Commission de l'aide juridique intitulée *Potential Victims of Human Trafficking* indique : « Si vous êtes arrivé en Irlande avant le 7 juin 2008 et que la traite présumée est intervenue avant cette date, vous ne pouvez légalement prétendre à la délivrance d'un permis de séjour temporaire. Vous pouvez dans ce cas déposer auprès du Service de la naturalisation et de l'immigration (INIS) une demande en vue d'obtenir une « autorisation de rester en Irlande » (« leave to remain »). Nous pouvons vous aider dans cette démarche. »

115. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités irlandaises ont indiqué que toute victime potentielle de la traite était immédiatement orientée vers les services d'assistance, et ce préalablement à la décision d'identification. Le délai pour la prise d'une décision sur le critère de « motifs raisonnables » est indiqué à la fois dans le guide des procédures et dans l'énoncé des missions et des responsabilités, où il est en outre précisé que la police irlandaise s'efforcera d'identifier les victimes présumées dans un délai maximal de 31 jours. Selon les autorités, le traitement d'un très petit nombre de cas a été retardé plus de six mois pour cause de circonstances exceptionnelles. En outre, les autorités ont fait référence au paragraphe 4 des dispositions administratives en matière d'immigration qui indique que le processus prévu au paragraphe 3 (le processus d'identification) peut être appliqué de la même manière aux ressortissants de l'Espace économique européen ; par conséquent, les ressortissants de l'EEE ne sont pas exclus du dispositif. Des détails concernant le niveau de preuve requis (à savoir, les « motifs raisonnables ») figurent aux paragraphes 2 et 3 de l'énoncé des missions et des responsabilités. Si les documents de procédure susmentionnés ne prévoient pas par écrit la possibilité de présenter un recours, dans la réalité, toute décision négative est suivie d'une demande d'informations complémentaires.

116. En outre, les dispositions administratives en matière d'immigration continuent d'imposer aux migrants de choisir entre l'identification en tant que victime de la traite et la protection internationale. Le GRETA renvoie à un rapport du Réseau européen des migrations qui met en évidence le traitement différent pour l'identification des victimes de la traite de celui des victimes qui ont entamé une procédure d'asile ou sont sous le coup d'une procédure de retour forcé<sup>58</sup>. Ce rapport indique que les victimes présumées de la traite qui ont déposé une demande d'asile ne peuvent se réclamer simultanément des dispositions administratives en matière d'immigration, généralement interprétées comme étant similaires à une identification formelle. De ce fait, ces personnes ne sont pas officiellement identifiées comme étant des victimes présumées de la traite, ce qui a des conséquences en termes d'accès à certaines aides spécifiques (par exemple un accompagnement psychologique spécialisé). En outre, la détection proactive est limitée dans le système de protection, où l'importance de l'auto-signalement apparaît particulièrement manifeste au stade de la procédure d'appel et à celui de l'éloignement. Le GRETA relève que, selon les rapports annuels de l'AHTU, sur 46 victimes présumées de la traite recensées en 2014, 7 avaient déposé une demande d'asile ; en 2013, sur 44 victimes présumées, il y avait 9 demandeurs d'asile<sup>59</sup>. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités irlandaises ont indiqué que les demandeurs d'asile qui sont des victimes présumées de la traite ne sont pas défavorisés lorsqu'ils font une demande de protection internationale. Dans la pratique, si une victime présumée de la traite est autorisée à rester en Irlande parce qu'elle a fait une demande d'asile, et que cette autorisation expire, le GNIB peut lui octroyer un permis de séjour temporaire conformément aux dispositions administratives en matière d'immigration aux fins de conclure son enquête en matière de traite. Les autorités ont affirmé que les victimes présumées de la traite ont toutes droit à un délai de rétablissement et de réflexion, qu'elles aient demandé l'asile ou non. En 2014, en consultation avec l'AHTU, le Commissariat aux demandes de statut de réfugié (*Office of the Refugee Applications Commissioner, ORAC*) a produit un document d'orientation pour apporter une aide aux agents chargés d'instruire les demandes soumises par des victimes de la traite ou des personnes exposées au risque de la traite, y compris en ce qui concerne leur orientation vers les services d'assistance et de protection pertinents et la fourniture de conseils. Le document d'orientation est en cours de révision.

<sup>58</sup> Corona Joyce, Emma Quinn, *Identifying Victims of Trafficking in Human Beings in Asylum and Forced Return Procedures*, European Migration Network, Dublin, avril 2014, disponible sur : <https://www.esri.ie/pubs/BKMNEXT246.pdf>

<sup>59</sup> En 2014, 1 448 demandes d'asile ont été enregistrées en Irlande. Le nombre de demandes a augmenté en 2015, où il se situait autour de 3 000.

117. L'ORAC, en coopération avec le HCR et l'AHTU, a mis en place en 2014 des lignes directrices actualisées sur la traite, à l'intention des agents de l'ORAC chargés d'instruire les demandes de protection internationale. Ces fonctionnaires tiennent compte de quatre ensembles d'indicateurs opérationnels de la traite (pour adultes et pour enfants, respectivement aux fins d'exploitation par le travail et aux fins d'exploitation sexuelle) qui ont été mis au point dans le cadre d'un projet mené conjointement par la Commission européenne et l'OIT. Les fonctionnaires de l'Agence pour l'accueil et l'intégration (RIA) et de l'Autorité des services de santé (HSE) examinent la situation des demandeurs d'asile hébergés dans le dispositif de la RIA, afin d'identifier les victimes potentielles de la traite.

118. Le Conseil des immigrants d'Irlande met actuellement en œuvre un nouveau projet international, TRACKS, qui s'attache au lien entre l'asile et la traite des êtres humains, en particulier eu égard à l'identification des victimes de la traite pendant la procédure d'asile. Prévu jusqu'à la fin 2017, le projet comprend la formation des agents concernés<sup>60</sup>.

119. Le droit des victimes présumées de la traite à bénéficier d'une assistance juridique a été reconnu dans la loi par une modification, en 2012, de la loi civile de 1995 sur l'assistance juridique (*Civil Legal Aid Act*). Toutefois, le GRETA a été informé que l'accès à l'assistance juridique n'est pas disponible dans les premières étapes de la procédure, à savoir au stade de l'identification d'une victime potentielle de la traite. Il s'avère que la Commission de l'aide juridique interprète de manière stricte l'obligation d'apporter des conseils juridiques aux victimes de la traite (prévue à l'article 26(3B) de la loi civile de 1995 sur l'assistance juridique) et cherche à exclure les victimes du bénéfice d'une assistance/représentation juridique pour la revendication de leurs droits<sup>61</sup>. Si les victimes ne souhaitent pas solliciter les services juridiques gratuits de la Commission de l'aide juridique, elles peuvent faire appel à un avocat du secteur privé, qu'elles rémunéreront. Rares sont les victimes de la traite qui ont accès à un avocat qualifié ayant des connaissances spécifiques sur la traite des êtres humains. Selon les avocats qui représentent les victimes de la traite, l'identification présente un caractère discrétionnaire et dépend de la bonne qualité des relations personnelles que l'on aura pu établir avec les fonctionnaires de police, ce qui agit comme un facteur dissuasif pour la présentation d'un recours contre les décisions en matière d'identification. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités irlandaises ont indiqué que l'assistance fournie par la Commission de l'aide juridique était accessible à partir du moment où la victime (présumée) était orientée vers la police. En 2016, la Commission de l'aide juridique a enregistré 54 nouveaux cas de traite et poursuit son travail sur ces affaires. En vertu de la législation en vigueur, la Commission de l'aide juridique n'est pas autorisée à assurer la représentation juridique de la victime dans les affaires pénales (sauf lorsque les antécédents de la victime en matière sexuelle sont évoqués) ni à la représenter devant la Commission des relations de travail (*Workplace Relations Commission*) ou le tribunal du travail. Il incombe au demandeur de rechercher une aide juridique pour présenter un recours contre la décision prise en matière d'identification.

<sup>60</sup> L'organisation française Forum Réfugiés-Cosi est le coordinateur et le partenaire principal de TRACKS. Le projet est mis en œuvre par la Croix-Rouge britannique, le Comité des Églises auprès des migrants en Europe (CEME), l'ICI, la Commission espagnole d'aide aux réfugiés, la Croix-Rouge italienne et Action pour l'égalité, l'aide et l'antiracisme (KISA), en collaboration avec le bureau européen du HCR, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), l'Amicale du Nid-Rhône, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), l'Institut du Royaume-Uni pour la recherche sur la migration (UK Institute for Migration Research) et la Fondation sur la traite des êtres humains. Plus d'information sur <http://immigrantcouncil.ie/files/publications/7992f-tracks-project-info.pdf>.

<sup>61</sup> La brochure d'information de la Commission de l'aide juridique qui s'intitule *Potential Victims of Human Trafficking* parle d'« informations » et de « conseils juridiques gratuits ». Les personnes peuvent bénéficier d'une représentation juridique pour ce qui concerne leur éventuelle demande d'asile, moyennant une contribution de 10 euros. La Commission de l'aide juridique ne peut mettre à disposition une représentation juridique pour les questions liées à la législation relative à la protection de l'emploi.

120. Selon des ONG, la création du Bureau national de services de protection de la Garda et le rattachement de la HTICU à ce Bureau ont eu des effets positifs sur l'identification des victimes de la traite, en particulier pour ce qui est de la traite aux fins d'exploitation sexuelle. Néanmoins, une faiblesse certaine demeure s'agissant de l'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, notamment la mendicité forcée. Des ONG et des avocats ont relevé à cet égard que l'identification des victimes est associée à l'enquête pénale et que les policiers qui procèdent à l'identification initiale exigent des éléments de preuve allant bien au-delà du critère de « motifs raisonnables » et étant à la hauteur du niveau de preuve exigé pour l'enquête pénale. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités irlandaises ont souligné que le critère des « motifs raisonnables » prévu dans les dispositions administratives en matière d'immigration et l'énoncé des missions et des responsabilités était le même que celui qui s'applique dans toutes les affaires de traite, y compris aux fins d'exploitation par le travail et de mendicité forcée. Les autorités ont souligné que le nombre de personnes identifiées comme victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail était en hausse ces dernières années et que le deuxième plan d'action national visait à prendre des mesures spécifiques pour s'attaquer à la traite aux fins d'exploitation par le travail.

121. Pendant la deuxième visite d'évaluation, le GRETA a été informé de cas concrets dans lesquels des personnes ont été identifiées comme victimes de traite présumées par la HTICU et ont reçu une assistance, dans le cadre ou non de l'application des dispositions administratives en matière d'immigration.

122. Un cas survenu en 2016 concernait l'identification, l'assistance et le rapatriement d'un grand groupe d'hommes roumains. Le groupe en question vivait dans une maison à environ une heure de Dublin et voyageait pour travailler dans une usine de recyclage des déchets à proximité de la capitale. Une alarme soulevée par l'un des hommes dans un établissement commercial près de la maison a entraîné une intervention de la Garda pour enlever les hommes de la maison à un hébergement sûr, à la fourniture de soins de santé et à l'aide juridique, et finalement au rapatriement de la plupart des hommes en Roumanie, avec l'aide de l'OIM. Il n'a pas été nécessaire d'appliquer le délai de rétablissement et de réflexion, car ils n'avaient pas besoin d'un titre de séjour en Irlande. Une enquête de la Garda sur les conditions de vie et de travail des hommes a été initiée, entraînant des accusations de traite des êtres humains. Les procédures judiciaires sont en cours.

123. Un autre cas concerne une Nigériane âgée de 21 ans, adressée au Bureau national de services de protection de la Garda par le Commissariat aux demandes de statut de réfugié, auprès de qui elle avait déposé une demande d'asile. Elle était arrivée en Irlande en janvier 2016 avec un faux passeport, en compagnie d'une femme appelée « Madame ». Elle avait été enfermée dans une maison dans un lieu inconnu dont elle avait pu s'enfuir. Des agents de la HTICU lui ont rendu visite au centre de la RIA où elle était hébergée et lui ont proposé de l'aide, mais elle bénéficiait déjà une assistance médicale et psychologique et ne souhaitait pas être adressée à des ONG pour un soutien supplémentaire. Le délai de rétablissement et de réflexion n'a pas été appliqué, car elle avait déposé une demande d'asile avant que ses allégations soient connues et restait engagée dans la procédure entamée.

124. Un troisième cas concerne une femme vietnamienne qui travaillait dans une serre de cannabis dans le comté de Meath, qui a été découverte en novembre 2012 lors d'une perquisition menée par la Garda dans le cadre d'une opération anti-drogue. Elle a plaidé coupable de l'infraction de culture de cannabis et a été condamnée à six ans d'emprisonnement. La question de la traite a été soulevée au stade de l'appel, en décembre 2014, et le sursis a été prononcé sur la peine restant à purger. Le MRCI a contacté la HTICU, qui a ouvert immédiatement une enquête. La femme y coopère. Les dispositions administratives en matière d'immigration ont été appliquées, la femme a été placée dans un centre de la RIA et a continué de recevoir une aide de l'État et du MRCI.

125. Le GRETA note que si les exemples susmentionnés témoignent de l'attitude humaine et pragmatique démontrée par la HTICU lorsque des cas de victimes potentielles de la traite sont portés à sa connaissance, le processus d'identification devrait être quelque peu formalisé afin de remédier aux problèmes soulevés dans les paragraphes 112-115. L'identification formelle comme victime de la traite, indépendamment de la contribution éventuelle de la personne concernée à l'enquête pénale ou à la condamnation des auteurs, est un aspect important du respect des droits des victimes de la traite.

126. Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités irlandaises à prendre des mesures pour faire en sorte que les victimes de la traite soient identifiées, de manière proactive et sans délai, notamment par les initiatives suivantes :

- réviser, à titre prioritaire, la procédure d'identification des victimes et de prise de décisions les concernant, à la lumière de l'affaire *P. v. The Chief Superintendent of the Garda National Immigration Bureau & Ors* et des recommandations formulées dans le premier rapport du GRETA. L'objectif de la procédure révisée devrait être de parvenir à la couverture de toutes les victimes, y compris les ressortissants des pays de l'EEE, les citoyens irlandais et les demandeurs d'asile, et de formaliser le processus décisionnel en spécifiant les critères à utiliser pour décider de l'existence de « motifs raisonnables » et en précisant les droits qui découlent de l'identification ;
- favoriser le caractère interinstitutionnel de l'identification des victimes de la traite en confiant un rôle officiel, dans la procédure d'identification, à des acteurs de terrain tels que les ONG, les inspecteurs du travail, les travailleurs sociaux, le personnel de santé et d'autres instances qui peuvent être en contact avec des victimes de la traite ;
- s'assurer que, dès lors qu'il existe, sur la base d'indicateurs opérationnels, des motifs raisonnables de penser qu'une personne est victime de la traite, celle-ci bénéficie de toutes les mesures d'assistance et de protection prévues par la Convention, indépendamment de l'éventuelle ouverture d'une enquête pour traite et de l'éventuelle coopération de cette personne à l'enquête ;
- veiller à ce que les directives, les outils et les critères utilisés pour l'identification et l'orientation des victimes de la traite soient communiqués aux agents de terrain, et à ce que ceux-ci reçoivent une formation régulière ;
- appliquer une approche proactive en matière d'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail en encourageant la tenue d'inspections conjointes régulières et coordonnées par les agences concernées dans les secteurs les plus exposés au risque de traite ;
- veiller à ce que les victimes de la traite puissent être en contact à un stade précoce avec des praticiens du droit ayant une connaissance spécialisée de la traite des êtres humains et aptes à représenter les victimes ;
- suivre de près les liens entre l'asile et la traite, pour faire en sorte que le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile n'empêche pas l'identification d'une personne comme victime de la traite ;
- améliorer l'identification des victimes de la traite dans les centres de rétention, en faisant en sorte que les ONG et les avocats spécialisés aient accès à ces centres et en veillant à ce que, lorsque la décision de détermination de motifs raisonnables est positive, les victimes présumées de la traite soient rapidement remises en liberté et se voient proposer assistance et protection conformément à la Convention.

b. Mesures d'assistance (article 12)

127. Dans son premier rapport d'évaluation, le GRETA exhortait les autorités irlandaises à revoir la politique d'hébergement des victimes présumées de la traite dans des centres pour demandeurs d'asile, et à envisager la création de refuges spécialisés pour victimes de la traite, en associant les ONG à l'aide aux victimes. Le GRETA constatait également avec préoccupation que la pratique selon laquelle le statut formel de victime de la traite n'est pas attribué aux citoyens irlandais ni aux ressortissants de l'EEE peut priver ces victimes de l'accès à une assistance spécialisée et exhortait les autorités irlandaises à instaurer le droit des victimes présumées de la traite à bénéficier d'une assistance et d'une protection, comme prévu aux articles 10 et 12 de la Convention, quelles que soient leur nationalité et leur situation au regard du droit de séjour.

128. Le système d'assistance aux victimes présumées de la traite est identique à celui décrit dans le premier rapport du GRETA<sup>62</sup>. Toutes les victimes de la traite signalées à An Garda Síochána sont informées des services mis à leur disposition et peuvent décider de ceux à solliciter en fonction de leur situation personnelle. Les victimes présumées sont alors enregistrées dans le mécanisme national d'orientation. Le rôle des différentes parties prenantes dans l'assistance aux victimes de la traite est précisé dans l'énoncé des missions et responsabilités des organisations de l'État, des ONG et des organisations internationales (voir paragraphe 109). L'Agence pour l'accueil et l'intégration (RIA) est toujours chargée de fournir un hébergement aux victimes qui ont déposé une demande d'asile et aux victimes étrangères (y compris les ressortissants d'un pays membre de l'EEE) qui en ont besoin. L'Autorité des services de santé (HSE) dispose d'une équipe anti-traite dont les effectifs sont passés de deux à cinq personnes, qui travaillent directement et concrètement auprès des victimes de la traite dans tout le pays ; cette équipe s'informe des besoins des victimes, établit au cas par cas des plans individuels de développement et organise la fourniture de soins médicaux ; elle s'occupe aussi de l'hébergement des ressortissants irlandais, si nécessaire. La Commission de l'aide juridique fournit des services juridiques (voir paragraphe 181) et a élaboré un guide à l'intention des victimes potentielles de la traite, qui a été mis à jour en 2015. An Garda Síochána est chargée de la protection des témoins (voir paragraphe 232). La HSE et An Garda Síochána appliquent des dispositions appropriées pour répondre aux besoins de traduction et d'interprétation. L'Unité pour les demandeurs d'asile et les nouvelles communautés apporte une assistance aux victimes de la traite qui lui sont adressées par la HSE pour la recherche d'un emploi. Quant aux enfants, l'agence responsable est la TUSLA (voir paragraphe 147).

129. Comme c'était le cas lors de la première visite d'évaluation, il n'existe pas de centres d'hébergement spécifiques pour les victimes présumées de la traite. Ces personnes bénéficient d'un hébergement en pension complète et de prestations auxiliaires par l'intermédiaire de la RIA. La mission première de la RIA est de fournir un hébergement et des aides appropriés aux demandeurs d'asile pendant l'instruction de leur demande. La RIA gère actuellement 34 centres d'hébergement avec prise en charge directe dans toute l'Irlande, d'une capacité totale d'environ 4 700 places. La gestion de ces centres fait l'objet de contrats de sous-traitance. Il s'agit de centres ouverts, dans le sens où les résidents ne sont pas détenus, et, à une exception près, mixtes – ils accueillent des familles aussi bien que des femmes et des hommes isolés.

<sup>62</sup>

Voir les paragraphes 171 et suivants du premier rapport du GRETA.

130. En octobre 2014, les autorités irlandaises ont créé un groupe de travail sur le processus de protection, qui comprend la prise en charge directe des demandeurs d'asile et les dispositifs de soutien, et l'ont chargé d'adresser des recommandations au gouvernement concernant les améliorations à apporter au processus de prise en charge et aux différents dispositifs de soutien. Dans son rapport final de juin 2015 (« rapport McMahon »), le groupe de travail recommande que personne ne reste dans le système plus de cinq ans, ce qui correspond à l'un des objectifs de la loi sur la protection internationale (International Protection Act)<sup>63</sup>. Il s'est entretenu avec plusieurs victimes de la traite et note dans son rapport qu'il leur est particulièrement pénible de partager une chambre avec d'autres personnes à cause de leur santé mentale fragile. Des femmes victimes de la traite ont indiqué que d'autres résidents leur avaient fait des avances et avaient eu un comportement inapproprié. Le groupe de travail, qui a constaté que la majorité des adultes isolés sont hébergés dans des chambres occupées par plusieurs personnes, que la plupart des résidents n'ont pas la possibilité de faire la cuisine et qu'ils sont généralement à l'étroit, a formulé une série de recommandations visant à remédier à ces insuffisances. De plus, le groupe de travail a recommandé de prévoir, dans le projet de loi sur la protection internationale, l'accès au marché du travail pour les demandeurs qui attendent depuis plus de neuf mois une décision de première instance et qui coopèrent au processus de protection.

131. La gamme de services offerts par la RIA aux victimes potentielles de la traite est identique à celle proposée aux demandeurs d'asile venant d'arriver : hébergement, nourriture et versement d'une allocation hebdomadaire (d'un montant de 19,10 euros actuellement) ; les personnes qui le souhaitent peuvent en outre bénéficier d'un examen médical, organisé par la HSE. Les victimes présumées qui sont engagées dans une procédure d'asile restent hébergées par la RIA pendant la durée de l'examen de leur demande de protection internationale, qui peut être longue (parfois plus de cinq ans). Les étrangers présumés victimes de traite qui n'ont pas déposé de demande d'asile sont eux aussi hébergés par la RIA pendant le délai de rétablissement et de réflexion de 60 jours.

132. À l'époque de la deuxième visite d'évaluation du GRETA, les centres de la RIA accueillaient au total 50 victimes présumées de la traite (41 femmes et 9 hommes), originaires de 17 pays différents (dont 13 ressortissants de l'UE, originaires de Roumanie, de Lituanie et du Portugal, et 19 Nigériens). Ces personnes étaient réparties dans 15 centres, mais la majorité d'entre elles étaient hébergées à Hatch Hill (14) et Baleskin (9). Les ONG, qui ont accès à ces centres, donnent des conseils aux victimes, leur proposent des cours de langue et les aident à se rendre dans les services de protection sociale.

133. Lors de la deuxième visite, la délégation du GRETA a visité deux centres d'accueil de la RIA : celui de Mosney (à environ 50 km au nord de Dublin) et celui de Hatch Hill, dans le centre de Dublin. Le centre de Mosney, d'une capacité de 800 places, est l'un des plus grands d'Irlande ; il comptait quelque 620 résidents le jour de la visite. Le centre occupe un vaste site qui servait de centre de vacances et qui comporte environ 260 habitations. Il offre de très bonnes conditions matérielles et toute une série de services et d'activités (par exemple, cours d'anglais, d'informatique, de jardinage, de cuisine et enseignement des compétences de la vie courante ; jardin d'enfants ; installations de sports et de loisirs). Le centre comporte aussi une unité médicale. Le médecin de cette unité ne savait pas quelles personnes, parmi les résidents, étaient des victimes de la traite, mais le secrétariat était au fait de la présence de quatre victimes. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités irlandaises ont expliqué que, pour protéger l'anonymat des victimes, la notification de leur situation au personnel médical intervenait en fonction de la nécessité.

---

<sup>63</sup> Le rapport est disponible sur :

<http://www.justice.ie/en/JELR/Report%20to%20Government%20on%20Improvements%20to%20the%20Protection%20Process,%20including%20Direct%20Provision%20and%20Supports%20to%20Asylum%20Seekers.pdf/Files/Report%20to%20Government%20on%20Improvements%20to%20the%20Protection%20Process,%20including%20Direct%20Provision%20and%20Supports%20to%20Asylum%20Seekers.pdf>

134. Le centre de Hatch Hill occupe un ancien collège de jésuites dans le centre de Dublin. D'une capacité de 175 places, il comptait 120 résidents le jour de la visite, dont 14 victimes de la traite (11 de sexe féminin et trois de sexe masculin). Les résidents pouvaient suivre des cours d'anglais et d'informatique à l'extérieur du centre. Un Roumain qui figurait parmi les victimes était hébergé par la RIA depuis plus d'un an.

135. Les préoccupations exprimées dans le premier rapport par le GRETA, qui constatait qu'un centre d'accueil de la RIA, qui n'est pas un centre spécialisé pour victimes de la traite, ne constitue pas un environnement adapté à ces victimes, restent valables. La mixité hommes/femmes peut exposer les femmes vulnérables au harcèlement sexuel, à la manipulation psychologique à des fins sexuelles, et à l'exploitation. Les victimes manquent d'intimité, puisqu'elles doivent partager une chambre avec jusqu'à trois personnes. Le personnel employé par des prestataires privés et le personnel médical qui vient effectuer des visites ne sont pas sensibilisés à la situation ni aux besoins des victimes de la traite et ne savent généralement pas qui sont ces victimes, ce qui rend difficile d'appliquer une approche personnalisée. La préparation de la nourriture est centralisée et les repas sont servis à tous les résidents ; certains se sont plaints que les menus ne tenaient pas compte des différences culturelles. De plus, dans la mesure où les adresses des centres de la RIA sont connues, les trafiquants peuvent reprendre contact avec les victimes, qui risquent ainsi d'être soumises à un stress supplémentaire. En outre, la politique de dispersion de la RIA peut créer des situations où des victimes de la traite sont hébergées dans des centres éloignés des ONG qui leur apportent un soutien et des services complets.

136. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités irlandaises ont fait valoir qu'un système d'hébergement géré à l'échelle nationale offre aux victimes, plus que toute autre forme d'hébergement, la garantie de plus de soutien et de sécurité. Les centres d'accueil étant répartis sur tout le territoire, les victimes de la traite sont accueillies dans les structures jugées les plus appropriées compte tenu de leurs besoins, à l'issue de consultations entre la RIA, An Garda Síochána et la HSE. D'après les autorités, les conditions d'hébergement dans les centres d'accueil de la RIA se sont améliorées en application des recommandations contenues dans le rapport McMahon (voir paragraphe 131). Les autorités ont indiqué qu'elles continueraient à étudier d'éventuelles solutions alternatives pour les victimes de la traite, mais qu'il faudrait aussi démontrer clairement leur plus grande efficacité. Selon les autorités, la répartition géographique, les équipements et les services médicaux en place, y compris les unités d'hébergement non mixtes de la RIA, sont des éléments majeurs de la réponse aux besoins des victimes de la traite.

137. Le deuxième plan d'action national contient un engagement à réexaminer toute la gamme des services aux victimes de la traite, y compris l'hébergement. À cet égard, le GRETA a appris que de premières discussions avaient déjà en vue d'étudier la possibilité de désigner une unité d'hébergement réservée aux victimes de la traite.

138. Ainsi que cela est indiqué dans le premier rapport du GRETA, selon le paragraphe 4 des dispositions administratives en matière d'immigration, un ressortissant de l'EEE qui a été identifié en tant que victime présumée de la traite ne sera pas défavorisé par rapport à une personne venant d'un pays non membre de l'EEE. Cependant, les ressortissants de l'EEE qui sont victimes de la traite continuent à avoir des difficultés à obtenir une protection sociale et d'autres avantages soumis à la condition de résidence habituelle en Irlande ; il leur est notamment difficile d'avoir accès aux refuges pour femmes. Ils ont donc seulement le choix entre un hébergement dans un centre de la RIA et un rapatriement volontaire. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités irlandaises ont indiqué que l'équipe anti-traite de la HSE signale à l'unité de soutien du ministère de la Protection sociale (Department of Social Protection Regional Support Unit) le cas de toute victime éventuelle de la traite. Selon les autorités, en dépit de quelques incohérences dans l'application de la condition de résidence habituelle (du point de vue des documents exigés), il n'existe pas de preuve que des victimes de la traite aient été défavorisées et, en ce qui concerne la condition de résidence habituelle, les faits particuliers de l'espèce conduisent généralement les agents du ministère de la Protection sociale à se prononcer en faveur des victimes de la traite. Dans les cas où le renouvellement de l'autorisation des services de l'immigration à une victime d'un pays non membre de l'EEE est retardé, les autorités ont indiqué que le ministère de la Protection sociale ne suspend pas les versements à la victime tant que la communication sur la question est maintenue.

139. Le Service spécialisé dans la santé des femmes de la HSE assure la prestation globale de soins de santé sexuelle aux victimes de la traite qui ont été exploitées sexuellement, mais ces services sont centralisés à Dublin. Les victimes ont aussi accès à des soins hospitaliers. Toutefois, aucun soutien n'est proposé en matière de santé mentale. La législation ne prévoit pas d'accompagnement psychologique spécifique pour les victimes de la traite et les services de conseil fournis par des ONG, comme Ruhama, ne sont pas suffisants.

140. Les victimes de la traite qui ne sont pas engagées dans une procédure de demande d'asile et qui sont titulaires d'un permis de séjour temporaire ont accès au marché du travail et à des possibilités de formation<sup>64</sup>. En revanche, les victimes de la traite qui demandent l'asile étaient exclues du marché du travail, et la nouvelle loi de 2015 sur la protection internationale (*International Protection Act*) a maintenu cette situation. À ce propos, les autorités irlandaises ont informé le GRETA d'une décision de la Cour suprême (n° 31 & 56/2016) rendue le 30 mai 2017, dans laquelle la Cour a estimé que, « en principe », et en l'absence de délai statutaire pour traiter les demandes d'asile, l'« interdiction absolue » de travailler promulguée par la loi de 1996 sur les réfugiés (*Refugee Act*) en ce qui concerne les demandeurs d'asile en quête d'emploi – et qui est maintenue par la loi de 2015 sur la protection internationale – était contraire au droit constitutionnel de rechercher un emploi<sup>65</sup>. Compte tenu des implications majeures que pourrait avoir cette décision pour les demandeurs d'asile en Irlande, la Cour a retardé de six mois la prise de toute décision formelle dans cette affaire afin de laisser aux instances législatives le temps de réfléchir à la façon de procéder dans cette situation. Le GRETA prend note de cette décision qui a aussi des répercussions sur les victimes de la traite qui ne sont pas engagées dans une procédure de demande d'asile.

141. Le GRETA constate avec satisfaction que le mécanisme national d'orientation est facilement accessible et que l'Autorité des services de santé établit des plans d'accompagnement personnalisés. Toutefois, le GRETA reste convaincu que les centres de la RIA ne sont pas un environnement adapté aux victimes de la traite, et ce pour plusieurs raisons : ils ne sont pas sensibles au genre, les victimes de la traite risquent d'être intimidées ou ostracisées par d'autres résidents, le personnel ne connaît pas les besoins des victimes de la traite et il est difficile d'appliquer une approche personnalisée. En outre, le GRETA reste préoccupé par l'absence de dispositions juridiques claires que les victimes présumées de la traite pourraient invoquer pour demander protection et assistance.

<sup>64</sup> Anti-Human Trafficking Unit, Guide to Procedures for Victims of Human Trafficking in Ireland, Dublin, 2015 : <http://www.blueblindfold.gov.ie>

<sup>65</sup> *N.V.H. v. Minister for Justice and Equality & Ors*, disponible sur : <http://www.statewatch.org/news/2017/jul/ie-asylum-seekers-permission-to-work-supreme-court-judgment-30-5-17.pdf>

142. Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités irlandaises à :

- revoir en priorité la politique en matière d'hébergement des victimes présumées de la traite dans des centres pour demandeurs d'asile, en vue de faire en sorte que les structures d'hébergement soient sensibles au genre, adaptées et sûres, et que les victimes bénéficient de services spécialisés. En premier lieu, les autorités devraient mettre en place un refuge spécialisé « pilote », dont le personnel serait motivé et dûment formé. Cela améliorerait le soutien et la protection des victimes, mais serait aussi dans l'intérêt de l'enquête ;
- établir dans la loi des droits à l'assistance et à la protection pour les victimes potentielles de la traite, comme prévu aux articles 10 et 12 de la Convention, indépendamment de la nationalité de la victime ou de sa situation au regard de la législation sur l'immigration.

143. En outre, le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient faire davantage d'efforts pour que les victimes potentielles de la traite bénéficient d'un soutien approprié, depuis l'identification jusqu'au rétablissement. Les autorités devraient notamment :

- adopter des normes minimales claires applicables aux services d'aide aux victimes de la traite et fournir les fonds nécessaires pour les appliquer ;
- améliorer l'accès des victimes de la traite à une assistance psychologique ;
- permettre aux victimes de la traite qui résident légalement dans le pays d'avoir accès au marché du travail, à la formation professionnelle et à l'enseignement, conformément à l'article 12, paragraphe 4, de la Convention ;
- dispenser à intervalles réguliers une formation spécialisée à l'ensemble du personnel et des professionnels compétents chargés de la fourniture de l'assistance et de la protection à des victimes de la traite.

c. Identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces enfants (articles 10 et 12)

144. Dans son premier rapport, le GRETA considérait que les autorités irlandaises devraient établir un mécanisme d'identification spécifique, en prenant en compte la situation et les besoins particuliers des enfants victimes de la traite, en faisant appel à des spécialistes de l'enfance et en veillant à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit la considération primordiale.

145. Des enfants victimes peuvent être repérés par An Garda Síochána, des agents des services d'immigration, des agents des services d'asile, des agents de la protection de l'enfance ou des ONG. Tous les enfants victimes de la traite sont signalés à l'Agence pour l'enfance et la famille (TUSLA), créée en 2014. Le GRETA note que la majorité des 73 enfants identifiés comme des victimes présumées de la traite entre 2012 et 2016 étaient des enfants irlandais soumis à l'exploitation sexuelle en Irlande.

146. Dans le cadre du premier plan d'action national, l'AHTU a produit en juillet 2012 un guide d'information (*Services for Victims of Child Trafficking*)<sup>66</sup> destiné aux prestataires de services qui pourraient entrer en contact avec des enfants victimes de la traite. Ce guide définit les procédures visant à soutenir et protéger ces victimes conformément au premier plan d'action national.

<sup>66</sup> Disponible sur : [http://www.blueblindfold.gov.ie/website/bbf/bbfweb.nsf/page/OACN-8XVHNX1421296-/\\$File/Services %20for %20Victims %20of %20Child %20Trafficking.pdf](http://www.blueblindfold.gov.ie/website/bbf/bbfweb.nsf/page/OACN-8XVHNX1421296-/$File/Services%20for%20Victims%20of%20Child%20Trafficking.pdf)

147. La TUSLA est responsable de tous les enfants ayant besoin de protection, y compris des victimes de la traite et des enfants non accompagnés, en application de la loi de 1991 sur la protection de l'enfance (*Child Care Act*). L'agence agit à la place d'un parent pour les enfants victimes de la traite en ce qui concerne leur statut en Irlande et leurs droits en qualité de victimes de la traite. Cela suppose d'assurer la prise en charge de l'enfant par les services sociaux et de veiller à ce qu'il bénéficie d'une aide juridique et d'un accompagnement lors de tout entretien auquel il peut être convoqué. Il s'agit tout d'abord de mettre d'urgence l'enfant à l'abri et de satisfaire ses besoins immédiats. Par exemple, un enfant ayant subi des abus sexuels est adressé au service spécialisé dans la prise en charge des victimes d'agressions sexuelles ; l'on évalue son état psychologique et la gravité du traumatisme subi. Un bilan plus global est réalisé sur plusieurs semaines et une solution de placement à plus long terme est alors choisie : dans un foyer, dans une famille d'accueil ou dans un logement protégé. Un programme de prise en charge individuel est établi en fonction des besoins de l'enfant et un travailleur social est désigné pour lui servir de tuteur. Dans le cas d'un enfant victime de la traite, les services prévus comprennent une évaluation et un traitement adaptés aux victimes d'agressions sexuelles, un bilan médical complet, un accompagnement psychologique et des services de conseil. Le GRETA a été informé que les familles d'accueil sont formées et évaluées par la TUSLA.

148. Les orientations nationales pour la protection et la prise en charge des enfants (*Children First : National Guidance for the Protection and Welfare of Children*) visent à améliorer la protection des enfants contre les abus et la négligence. Ces orientations précisent les mesures à prendre par les différentes instances, mais également par toute personne, en présence d'un danger pour la sécurité et le bien-être d'un enfant. Elles donnent des définitions des abus, décrivent les signes permettant de les reconnaître et expliquent les protocoles spécifiques à suivre par les travailleurs sociaux, par les membres de la Garda et par les autres acteurs qui sont en première ligne pour traiter les cas de soupçons d'abus et de négligence concernant un enfant. En outre, elles soulignent l'importance d'une collaboration multidisciplinaire et interinstitutionnelle face à des menaces pour la sécurité et le bien-être d'un enfant, et l'importance du partage d'informations dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

149. Tous les enfants non accompagnés (jusqu'à 18 ans) sont confiés à la TUSLA. Le GRETA a été informé qu'une centaine d'enfants non accompagnés arrivent en Irlande chaque année. Dans le cadre des engagements pris par l'Irlande en matière de relocalisation, depuis janvier 2017, quelque 80 enfants non accompagnés devraient arriver chaque mois en provenance de Grèce, après un contrôle de sécurité effectué par des fonctionnaires irlandais. Il n'y a pas eu de relocalisation d'enfants venant d'Italie, car les autorités italiennes ont refusé d'autoriser les pays d'accueil à mener des enquêtes de sécurité avant la relocalisation.

150. La TUSLA comporte un service social spécifique pour les enfants séparés demandeurs d'asile (SCCA), qui travaille dans deux domaines : les enfants non accompagnés et le regroupement familial. L'équipe chargée des enfants séparés agit à la place d'un parent (*in loco parentis*) ; elle doit veiller à la protection de l'enfant et évalue les risques, en déterminant s'il y a des indicateurs de traite, en tenant compte de l'âge de l'enfant et des questions d'identité, et en recherchant les contacts qu'il pourrait avoir en Irlande. L'équipe étudie aussi la possibilité d'un regroupement familial en Irlande ou d'un retour volontaire dans le pays d'origine ou dans un pays tiers où se trouveraient des membres de la famille de l'enfant. Les enfants sont hébergés dans de petites structures (n'accueillant pas plus de six enfants), en famille d'accueil ou dans un logement protégé. L'Irlande compte trois structures d'hébergement pour les séjours de courte durée et une pour les séjours de longue durée. Le cas échéant, l'équipe représente l'enfant dans les procédures visant à obtenir une protection ou l'autorisation de rester dans le pays. Des membres de l'équipe assistent systématiquement aux entretiens, aux auditions éventuellement organisées en cas de recours et aux éventuelles comparutions qui concernent la demande d'asile ou le statut juridique dans le pays, même après les 18 ans de l'enfant.

151. Lors de la deuxième visite d'évaluation, le GRETA s'est rendu dans une structure d'hébergement pour enfants séparés demandeurs d'asile à Dublin. D'une capacité de six places, elle accueillait quatre enfants (deux garçons et deux filles) âgés de 12 à 18 ans. La délégation du GRETA a été impressionnée par les efforts des agents de la TUSLA et de la société gérant la structure, Mistycraft, qui s'emploient à créer un environnement sûr, stimulant et chaleureux pour les enfants et continuent à les suivre une fois qu'ils ont quitté la structure. Au moins deux membres du personnel sont présents en permanence, y compris la nuit. À son arrivée, un enfant est confié à un travailleur social, qui réalise une évaluation multidisciplinaire en collaboration avec ses collègues. Le programme de prise en charge d'urgence établi à l'arrivée est suivi d'un programme personnalisé plus complet, qui est réexaminé périodiquement. Tous les enfants font l'objet d'un programme de gestion des absences et, au début, tous les nouveaux arrivants sont accompagnés chaque fois qu'ils sortent de la structure, jusqu'à ce qu'un réexamen ait lieu. Les contacts avec des tiers (par téléphone ou en personne) sont soumis à une surveillance stricte jusqu'à ce que le personnel soit rassuré au sujet de la nature de la relation. Les enfants fréquentent un établissement scolaire du quartier et participent à la vie locale par le biais d'activités sportives, culturelles et religieuses. Après un séjour de six mois maximum dans la structure d'hébergement, la plupart des enfants sont placés en famille d'accueil et les autres s'installent dans un logement protégé.

152. Le GRETA a été informé que, grâce aux mesures décrites ci-dessus, le nombre d'enfants qui disparaissent des structures d'hébergement était très réduit. Un protocole conjoint a été établi en la matière entre An Garda Síochána et les services chargés de l'enfance et de la famille au sein de l'Autorité des services de santé. Ce protocole comprend un programme de gestion des absences pour chaque enfant et un mécanisme de signalement universel, destiné à être utilisé pour signaler tous les enfants disparus à An Garda Síochána. Dans le protocole conjoint, il est aussi prévu : que les travailleurs sociaux et les membres de la Garda collaborent pour mener des entretiens, dans les ports et dans d'autres lieux appropriés ; de prendre les empreintes digitales des personnes présumées mineures dans les ports, afin de pouvoir retrouver des enfants portés disparus ; que la Garda soumette à une surveillance les mineurs qui risquent de disparaître entre le moment où ils se présentent dans un port et le moment où ils sont placés dans une structure d'hébergement ; d'organiser une formation commune pour les agents de la TUSLA et pour les membres de la Garda/du GNIB sur les enfants présentant un risque élevé de disparition.

153. Les autorités irlandaises ont indiqué que la désignation d'un tuteur légal n'est pas automatique, car tous les enfants non accompagnés se voient attribuer un travailleur social. Un tuteur est désigné uniquement pour les enfants non accompagnés faisant l'objet d'une décision de prise en charge totale. Tous les enfants identifiés comme victimes de la traite font l'objet d'une décision de prise en charge totale et se voient donc attribuer un tuteur.

154. Lorsqu'une personne lui étant signalée comme une victime potentielle de la traite semble avoir moins de 18 ans, An Garda Síochána adresse cette personne à la TUSLA pour que celle-ci émette un avis sur son âge. La même procédure est suivie par le personnel du Commissariat aux demandes de statut de réfugié (ORAC) et par les agents des services de l'immigration. Lorsque l'âge d'une personne est incertain et que cette personne affirme être un enfant, la TUSLA commence par la considérer comme un enfant et lui apporte aide, soutien et protection. Le GRETA a été informé de l'application de la méthode de détermination de l'âge dite « *Merton Compliant Age Assessment* », selon laquelle, lorsque l'âge d'une personne n'est pas connu et qu'il n'existe aucun document fiable à cet égard, il convient de procéder à une estimation en se fondant sur la crédibilité de cette personne, son apparence physique et son comportement. L'estimation doit tenir compte de la biographie de la personne concernée, ce qui comprend des considérations ethniques et culturelles, sa situation familiale, sa scolarité et autres antécédents, sur les quelques années précédentes. Un rapport médical n'est pas nécessaire. Le GRETA invite les autorités irlandaises à assurer le plein respect de l'article 10, paragraphe 3, de la Convention au sujet de la vérification de l'âge, en tenant compte de la Convention relative aux droits de l'enfant et de l'Observation générale n° 6 du Comité des droits de l'enfant<sup>67</sup>.

155. Le deuxième plan d'action national destiné à prévenir et combattre la traite des êtres humains contient des mesures spécialement consacrées aux enfants victimes de la traite, y compris l'engagement d'étudier la possibilité d'établir un mécanisme d'identification spécifique qui prenne en compte la situation et les besoins particuliers des enfants victimes de la traite. Les mesures prévues par le plan d'action couvrent notamment les aspects suivants : fournir une assistance aux enfants, revoir les systèmes de collecte de données, développer la formation, favoriser l'accès à l'éducation, veiller à l'application de bonnes pratiques en ce qui concerne la détermination de l'âge, assurer une protection effective des enfants dans le cadre de leurs relations avec le système de justice pénale, et veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit la considération primordiale.

156. Le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient poursuivre leurs efforts en vue d'améliorer l'identification des enfants victimes de la traite et l'assistance à ces enfants. Les autorités devraient notamment :

- faire en sorte que l'identification des enfants victimes de la traite tienne compte de la situation particulière des enfants, que des spécialistes de l'enfance y soient associés et que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale dans toutes les procédures concernant des enfants victimes de la traite et des enfants à risque ;
- mettre à la disposition des différents intervenants des possibilités de formation et des outils supplémentaires, et mettre à jour les orientations sur les services destinés aux enfants victimes de la traite ;
- veiller à ce que les acteurs compétents adoptent une approche proactive et renforcent leur travail de terrain pour identifier les enfants victimes de la traite ;
- fournir aux enfants victimes de la traite une aide et des services adéquats, adaptés à leurs besoins, y compris un hébergement convenable et l'accès à l'éducation et à la formation professionnelle.

---

<sup>67</sup> [Observation générale n° 6 \(2005\) sur le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine](#), Comité des droits de l'enfant, trente-neuvième session, 17 mai - 3 juin 2005.

d. Protection de la vie privée (article 11)

157. Le Bureau du Commissaire à la protection des données a élaboré des Orientations sur le partage de données dans le secteur public afin que les organismes publics tiennent compte des lignes directrices sur les bonnes pratiques et qu'ils les appliquent comme il se doit. Selon ce dernier, les données à caractère personnel doivent être obtenues et traitées « de manière juste et légale » et seules un minimum d'entre elles doivent être partagées. Des contrôles d'accès renforcés et des impératifs de sécurité doivent s'appliquer aux données à caractère personnel échangées et reçues dans le cadre d'un accord agréé de partage de données. L'accès à ces données doit être limité à un très petit nombre de responsables et les organismes publics doivent regarder qui a besoin des informations, de sorte que les autres organisations aient accès uniquement aux données dont elles ont besoin et que seul le personnel compétent en leur sein y ait accès. Les dispositions prises à cet égard doivent également prévoir toute restriction nécessaire concernant le futur partage de données avec des tiers. Les données à caractère personnel fournies dans le cadre d'un accord agréé de partage de données doivent être détruites de manière sûre lorsqu'elles ne sont plus utiles.

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

158. Dans son premier rapport d'évaluation, le GRETA exhortait les autorités irlandaises à veiller à ce que toutes les victimes potentielles de la traite, y compris les ressortissants de l'EEE, se voient proposer un délai de rétablissement et de réflexion et toutes les mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention durant cette période. Il recommandait également que les agents qui procèdent à l'identification reçoivent des instructions soulignant clairement la nécessité de proposer un délai de rétablissement et de réflexion tel qu'il est défini dans la Convention, c'est-à-dire de ne pas le faire dépendre de la coopération des victimes et de le proposer aux victimes avant qu'elles aient fait des déclarations officielles aux enquêteurs.

159. Comme l'expliquait le premier rapport du GRETA, en vertu de l'article 5 des dispositions administratives en matière d'immigration destinées à protéger les victimes de la traite, une personne identifiée en tant que victime présumée de la traite peut bénéficier d'un délai de rétablissement et de réflexion de 60 jours si elle n'est pas titulaire d'un permis de séjour valable en Irlande. Ce délai a pour objet de permettre à la personne concernée de se rétablir, de se soustraire à l'influence des trafiquants présumés et de prendre une décision éclairée sur une éventuelle coopération avec les autorités d'enquête ou de poursuite. Lesdites dispositions administratives prévoient également que le ou la ministre de la Justice et de l'Égalité peut accorder aux enfants présumés victimes un délai supérieur à 60 jours, en tenant compte des dispositions en vigueur pour la prise en charge et le bien-être de l'enfant. Il peut être mis fin au délai de rétablissement et de réflexion lorsque le ou la ministre de la Justice et de l'Égalité estime que : a) la personne concernée a activement, volontairement et de sa propre initiative renoué des relations avec les personnes soupçonnées d'être impliquées dans la traite ; b) cela se justifie pour des raisons de sécurité intérieure ou d'ordre public ; c) la qualité de victime est indûment invoquée.

160. Les autorités irlandaises ont indiqué que le délai de rétablissement et de réflexion ne pouvait bénéficier qu'aux personnes non titulaires d'un permis de séjour en Irlande, et qu'en vertu d'un principe cardinal du système d'immigration, l'autorisation de rester dans ce pays présente un caractère binaire : soit la personne est autorisée à rester, soit elle ne l'est pas ; il n'est pas possible d'avoir deux autorisations à la fois. Selon les autorités, les demandeurs d'une protection internationale détiennent déjà une autorisation de rester en Irlande aux termes de la loi de 2015 sur la protection internationale, et, compte tenu de leur droit de libre circulation, les ressortissants de l'EEE n'ont pas besoin d'une autorisation des services de l'immigration pour faciliter le délai de rétablissement et de réflexion. Le GRETA craint que cette approche ne prive de nombreuses victimes de traite présumées de l'assistance et de la protection auxquelles elles ont droit durant cette période. Le GRETA note qu'il ne faut pas confondre le délai de rétablissement et de réflexion prévu par l'article 13 de la Convention avec la question du permis de séjour abordée à l'article 14 de la Convention. De l'avis du GRETA, étant donné qu'au-delà de trois mois un citoyen de l'UE ne peut séjourner légalement dans un autre pays de l'UE que s'il remplit un certain nombre de conditions (activité économique, ressources suffisantes, inscription à une formation, etc.), on ne peut exclure la possibilité qu'il se trouve en situation irrégulière ; les citoyens de l'UE devraient donc être habilités à bénéficier d'un délai de rétablissement et de réflexion.

161. D'après les informations données par les autorités irlandaises, cinq personnes ont obtenu un délai de rétablissement et de réflexion en 2015. Pour ce qui est de la période 2012-2014, il est difficile de savoir si des délais de rétablissement et de réflexion ont été accordés, car la réponse des autorités au questionnaire du GRETA fait simplement mention de « personnes ayant obtenu une protection au titre des dispositions administratives », ce qui peut renvoyer au délai de rétablissement et de réflexion ou au permis de séjour temporaire, mais les chiffres indiqués sont faibles (8 en 2014, 2 en 2013 et 0 en 2012), car les autres victimes présumées avaient déjà un statut au regard de la législation sur l'immigration. Il est clair que le délai de rétablissement et de réflexion reste très rarement appliqué ; au lieu d'être un droit comme le prévoit la Convention, il est plutôt un outil de régularisation du séjour.

162. D'après les ONG et les avocats rencontrés par le GRETA, les victimes de traite sont parfois interrogées à maintes reprises par les agents de la Garda avant de pouvoir satisfaire au critère de « motifs raisonnables », livrant des témoignages détaillés avant d'obtenir un délai de rétablissement et de réflexion. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités irlandaises ont indiqué que, si de tels cas s'étaient produits au tout début de la promulgation de la loi pénale (sur la traite des êtres humains) de 2008 (*Criminal Law [Human Trafficking] Act*), la formation intensive suivie par An Garda Síochána et son engagement massif auprès de groupes de victimes, avec la participation d'ONG, font que ce n'est plus le cas.

163. Les autorités irlandaises ont fait savoir que la place et le rôle du délai de rétablissement et de réflexion faisaient l'objet d'un examen dans le cadre de la révision du processus global d'identification. Le GRETA souhaiterait être tenu informé des nouveaux développements en la matière.

164. Notant que le droit national doit être rendu conforme aux obligations internationales, le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités irlandaises à veiller, conformément à l'article 13 de la Convention, à ce que toutes les victimes potentielles de la traite, y compris les ressortissants d'un pays de l'EEE, se voient proposer un délai de rétablissement et de réflexion et toutes les mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention durant cette période. Les agents qui procèdent à l'identification devraient recevoir des instructions soulignant clairement la nécessité de proposer un délai de rétablissement et de réflexion tel qu'il est défini dans la Convention, c'est-à-dire de ne pas le faire dépendre de la coopération des victimes et de le proposer aux victimes avant qu'elles aient fait des déclarations officielles aux enquêteurs.

f. Permis de séjour (article 14)

165. Les dispositions juridiques régissant la délivrance de permis de séjour aux victimes de la traite n'ont pas changé depuis la première évaluation<sup>68</sup>. En vertu des dispositions administratives en matière d'immigration, une victime peut obtenir un permis de séjour renouvelable de six mois dès lors qu'elle souhaite prêter son assistance à An Garda Síochána ou à d'autres autorités compétentes dans le cadre d'une enquête ou de poursuites liées à la traite présumée. La notion d'« assistance » prêtée à An Garda Síochána n'est pas définie dans les dispositions administratives en matière d'immigration, mais les autorités irlandaises ont déclaré que, dans la pratique, cette notion avait une vaste acception et qu'il n'était pas nécessaire de donner un témoignage formel aux fins des poursuites.

166. Les dispositions administratives en matière d'immigration ont été modifiées en 2011 et incluent dorénavant une procédure permettant de demander un permis de séjour de longue durée après avoir séjourné trois ans en Irlande sur la base de titres de séjour temporaires ou après achèvement de l'enquête/des poursuites (en fonction de l'hypothèse la plus courte). En outre, une disposition permet aux victimes de la traite dont la demande d'asile a été rejetée de demander que leur qualité de victime présumée soit prise en compte dans toute décision sur l'octroi d'une autorisation de rester dans le pays sur une autre base juridique de la législation relative à l'immigration. Dans de tels cas, les dispositions administratives en matière d'immigration prévoient la délivrance automatique d'un permis de séjour temporaire tant que dure l'examen de cette autre demande.

167. En ce qui concerne les enfants, le paragraphe 15 des dispositions administratives en matière d'immigration prévoit la délivrance d'un permis de séjour temporaire en tenant compte des dispositions en vigueur pour la prise en charge et le bien-être de l'enfant.

168. Les autorités irlandaises reconnaissent que les dispositions administratives en matière d'immigration, dont l'adoption date de 2008, sont axées sur les ressortissants de pays non membres de l'EEE. Depuis, le nombre de ressortissants de l'UE qui arrivent en Irlande a augmenté, comme celui des victimes de traite, et il est admis qu'il convient de réviser ces dispositions administratives.

169. D'après les autorités irlandaises, six personnes ont obtenu un permis de séjour temporaire de six mois en 2015. Comme indiqué au paragraphe 161, sur la période 2012-2014, la réponse des autorités au questionnaire du GRETA fait simplement mention de « personnes ayant obtenu une protection au titre des dispositions administratives », ce qui peut renvoyer au délai de rétablissement et de réflexion ou au permis de séjour temporaire, mais les chiffres indiqués sont faibles (8 en 2014, 2 en 2013 et 0 en 2012).

---

<sup>68</sup>

Voir paragraphes 200-204 du premier rapport du GRETA.

170. Un certain nombre de victimes de traite ont obtenu le statut de réfugié en raison d'une crainte de persécution par des membres d'une bande/trafiquants dans le pays d'origine ou pour des raisons impératives découlant de persécutions précédentes liées à la traite. Par exemple, en mars 2016, la Commission de recours des réfugiés (*Refugee Appeals Tribunal*) a décidé d'accorder le statut de réfugié à une Nigériane qui avait déposé une demande de protection en 2007 – au motif que, si elle était renvoyée au Nigéria, elle serait exposée à des persécutions basées sur son appartenance à un groupe social particulier, en l'occurrence les femmes nigérianes qui sont amenées en Irlande dans le cadre de la traite et qui doivent s'y prostituer pour rembourser les trafiquants – ainsi qu'à sa fille née en Irlande dont elle a la charge<sup>69</sup>. Dans sa décision, la Commission s'est référée aux principes directeurs du HCR sur la protection internationale n° 7 concernant les victimes de la traite et les personnes risquant d'être victimes de la traite. Dans un autre cas récent, elle a recommandé à la ministre de la Justice et de l'Égalité de reconnaître comme réfugiée une Albanaise victime de traite aux fins d'exploitation sexuelle. Par ailleurs, en octobre 2016, le commissaire aux demandes de statut de réfugié a décidé de recommander qu'une protection subsidiaire soit accordée à une Nigériane victime de traite aux fins d'exploitation sexuelle, au motif qu'elle serait exposée à « un risque réel de subir de graves préjudices si elle était renvoyée au Nigéria ».

171. Cependant, le GRETA a été informé que la possibilité d'accorder le statut de réfugié pour « des raisons impératives découlant de précédentes persécutions ou d'un grave préjudice », qui était prévue par l'article 5(2) du règlement de 2006 sur les critères requis pour bénéficier d'une protection dans le cadre de la Communauté européenne, n'a pas été réintégrée dans la loi de 2015 sur la protection internationale ayant abrogé ledit règlement. Cette disposition était particulièrement utile pour les victimes de traite, qui ne sont pas toujours en situation de prouver l'existence d'un futur risque dans le pays d'origine. Les autorités irlandaises ont indiqué que la loi sur la protection internationale avait été rédigée conformément au libellé de la Directive « qualification » de l'UE et que l'élément de « précédentes persécutions ou de grave préjudice » avait été pris en compte pour établir les motifs permettant de bénéficier d'une protection internationale conformément aux Principes directeurs du HCR. Le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient faire en sorte que les victimes de traite puissent continuer à bénéficier d'une protection internationale pour « des raisons impératives découlant de précédentes persécutions ou d'un grave préjudice ».

172. 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 simultanément. Dans certaines situations, 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. Le GRETA invite les autorités irlandaises à accorder un permis de séjour temporaire aux victimes de la traite en raison de leur situation personnelle, en plus de la possibilité de délivrer un permis de séjour en échange de la coopération de la victime à l'enquête ou aux poursuites pénales.

173. De plus, le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient veiller à que les victimes de la traite puissent tirer pleinement parti de leur droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable, sans que cela porte préjudice à leur droit de chercher et d'obtenir l'asile.

---

<sup>69</sup>

Décision n° 1707072-ASAP-15 du 31 mars 2016 de la Commission de recours des réfugiés.

g. Indemnisation et recours (article 15)

174. Le cadre juridique d'indemnisation des victimes de la traite en Irlande n'a pas changé depuis la première visite d'évaluation du GRETA<sup>70</sup>. Pour les victimes de la traite, il existe plusieurs possibilités d'obtenir une indemnisation, civile et pénale, par les auteurs de l'infraction et par l'intermédiaire de la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions violentes (*Criminal Injuries Compensation Tribunal*). Toutefois, durant la période 2012-2016, aucune victime de la traite n'a obtenu d'indemnisation, que ce soit par l'auteur de l'infraction ou par l'État, pour l'infraction de traite.

175. Il est rappelé qu'en vertu de l'article 6 de la loi de 1993 sur la justice pénale (*Criminal Justice Act 1993*), lorsqu'une personne est reconnue coupable d'une infraction, le tribunal peut lui ordonner de verser une indemnisation à la partie lésée. Cette indemnisation est payée en réparation de tout préjudice ou de toute perte résultant de l'infraction, ou de toute autre infraction prise en considération par le tribunal lors de la détermination de la peine, à quiconque a subi ce préjudice ou cette perte. Le GRETA note que l'absence de condamnation pour traite en Irlande (voir paragraphe 219) empêche les victimes d'avoir accès à une indemnisation.

176. Les victimes présumées de la traite peuvent aussi engager une action civile pour obtenir réparation. Des possibilités sont prévues par diverses dispositions législatives ou règles de *common law* qui peuvent concerner une situation en matière d'emploi ou des préjudices corporels (agression sexuelle, séquestration ou enlèvement, par exemple). Le montant de l'indemnisation dépend de la juridiction saisie de l'affaire.

177. En outre, les personnes ayant été soumises à la traite aux fins d'exploitation par le travail peuvent exercer un recours et demander réparation par l'intermédiaire de plusieurs organismes publics spécialisés dans les droits et avantages relatifs au travail : par exemple, la Commission de recours en matière d'emploi (*Employment Appeals Tribunal*, EAT), la Commission des relations entre partenaires sociaux (*Labour Relations Commission*, LRC), le tribunal du travail (*Labour Court*) et le tribunal pour l'égalité (*Equality Tribunal*). Les personnes qui s'adressent à ces organismes n'ont pas de droits à acquitter et n'ont pas besoin de se faire représenter par un avocat lors des audiences. L'action menée par des ONG comme le MRCI pour aider les victimes à accéder aux juridictions du travail et obtenir les sommes d'argent qui leur sont dues en vertu du droit du travail n'a rien à voir avec l'obtention d'indemnisations pour l'infraction de traite. Selon les informations fournies par les autorités irlandaises, en novembre 2014, l'EAT a accordé 80 000 euros à chacune des trois employées de maison philippines qui avaient porté plainte pour licenciement abusif contre l'ambassadeur des Émirats arabes unis en Irlande et sa femme<sup>71</sup>.

<sup>70</sup> Voir les paragraphes 208-212 du premier rapport du GRETA sur l'Irlande.

<sup>71</sup> <https://knowledgebase.ie/calderon-ors-v-nasser-rashed-lootah-and-metad-alghubaisi-ud12192013-ud12202013-ud12212013/>, Commission de recours en matière d'emploi. Les femmes ont affirmé qu'elles travaillaient 15 heures par jour, sept jours sur sept, pour 170 € par mois (soit en gros 2 € de l'heure) et qu'elles étaient constamment à leur poste, que leurs passeports leur avaient été confisqués et qu'elles n'avaient pas un seul jour de repos.

178. Par ailleurs, les victimes de la traite peuvent recevoir une indemnisation de l'État par l'intermédiaire de la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions violentes (*Criminal Injuries Compensation Tribunal*), qui gère un régime d'indemnisation des dommages personnels résultant d'actes de violence (*Scheme of Compensation for Personal Injuries Criminally Inflicted*) financé par le ministère de la Justice et de l'Égalité. Le régime vise à dédommager la victime des pertes subies et des dépenses encourues (pour des soins médicaux, par exemple) du fait de dommages personnels qui sont directement imputables à un acte de violence ou qui sont intervenus alors que la victime aidait (ou tentait d'aider) à empêcher une infraction ou à sauver une vie. L'infraction doit avoir été commise en Irlande (sur le territoire irlandais, ou à bord d'un navire ou d'un avion irlandais). La demande d'indemnisation doit parvenir au tribunal dans un délai de trois mois après l'infraction ; la Commission peut cependant accepter une demande présentée hors délai si la victime justifie le retard par des raisons valables. Pour que la demande d'indemnisation soit examinée, il faut un rapport établi par An Garda Síochána et que la victime soit prête à collaborer à l'enquête. Le type et la gravité du préjudice subi par la victime sont déterminants dans le calcul du montant à lui accorder. Aucune indemnisation n'est versée si la perte représente une somme très modeste ou si, au moment du préjudice, l'auteur de la demande et l'auteur de l'infraction vivaient ensemble et faisaient partie du même ménage, ce qui peut être le cas dans les situations de traite. Par ailleurs, les douleurs et souffrances endurées par la victime ne donnent pas lieu à une indemnisation. Il n'est pas nécessaire de se faire représenter par un avocat pour déposer une demande d'indemnisation et l'auteur de la demande n'a généralement pas besoin de comparaître en personne devant la Commission.

179. Le GRETA constate avec préoccupation que le champ d'application limité du régime d'indemnisation par l'État précédemment décrit réduit la possibilité, pour les victimes de la traite, de bénéficier d'une indemnisation financière. En l'absence d'une décision d'identification précoce, le délai de trois mois rend impossible dans la pratique de présenter une demande d'indemnisation. Dans la plupart des cas, les victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle n'ont subi aucune dépense ou perte d'emploi vérifiable à présenter à la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (ou à l'une des juridictions du travail).

180. L'Irlande ne dispose pas d'un fonds d'indemnisation spécialement destiné aux victimes de la traite qui pourrait utiliser les biens saisis et confisqués aux auteurs d'infraction. La loi de 1994 sur la justice pénale (*Criminal Justice Act*) prévoit les confiscations fondées sur la condamnation, la confiscation des instruments du crime et la saisie des biens pour empêcher leur sortie de l'État. En outre, les lois de 1996 et 2005 sur les produits de la criminalité (*Proceeds of Crime Acts*) permettent de saisir les biens obtenus par des activités délictueuses et de disposer de leur propriété sans qu'une condamnation pénale soit nécessaire (voir aussi paragraphe 213).

181. Ainsi que cela a été indiqué précédemment, la Commission de l'aide juridique (*Legal Aid Board*) fournit aux victimes présumées de la traite des conseils juridiques gratuits en ce qui concerne leur situation en Irlande et les possibilités d'indemnisation par l'intermédiaire de la législation relative à la protection de l'emploi, ainsi que des informations sur la participation à la procédure pénale en tant que victime/témoin, sur les indemnisations et le retour volontaire et sur les questions pénales en lien avec l'infraction de traite. L'accès aux services juridiques disponibles n'est pas soumis à des conditions de ressources. La Commission de l'aide juridique a publié une brochure sur les victimes potentielles de la traite, intitulée « *Potential Victims of Human Trafficking* », mise à jour en août 2015,<sup>72</sup> qui contient des informations, entre autres, sur le droit à une indemnisation.

---

<sup>72</sup> [http://www.blueblindfold.gov.ie/website/bbf/bbfweb.nsf/page/LASN-AD7LWR1773426-en/\\$File/Legal%20Aid%20Board%20Information%20Note%20Human%20Trafficking%20August%202015.pdf](http://www.blueblindfold.gov.ie/website/bbf/bbfweb.nsf/page/LASN-AD7LWR1773426-en/$File/Legal%20Aid%20Board%20Information%20Note%20Human%20Trafficking%20August%202015.pdf)

182. Le GRETA exhorte à nouveau les autorités irlandaises à prendre des mesures pour que les possibilités d'indemnisation soient facilement accessibles aux personnes soumises à la traite, et notamment :

- à encourager les procureurs à demander des ordonnances d'allocation d'indemnités dans tous les cas pertinents ;
- à faire en sorte que le régime d'indemnisation par l'État soit effectivement accessible aux victimes de la traite, ce qui suppose de revoir les conditions d'accès actuelles ;
- à permettre aux victimes de la traite d'exercer leur droit à une indemnisation, en renforçant la capacité des praticiens du droit à aider les victimes à demander une indemnisation ;
- à intégrer la question de l'indemnisation des victimes dans les programmes de formation destinés aux membres des forces de l'ordre, aux procureurs et aux juges ;
- à faire plein usage de la législation existante relative au gel et à la confiscation des avoirs pour garantir l'indemnisation des victimes de la traite.

183. En outre, le GRETA invite les autorités irlandaises à concevoir un système d'enregistrement des demandes d'indemnisation des victimes de la traite par l'État, ainsi que des indemnisations effectivement obtenues par les victimes.

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

184. En application des dispositions administratives en matière d'immigration (*Administrative Immigration Arrangements*), « le ministre (de la Justice) prend les dispositions nécessaires pour faciliter le retour d'une personne dans son pays d'origine à la fin de toute période de séjour accordée en vertu des dispositions administratives en matière d'immigration ou avant que cette période ne se termine si la personne le souhaite. L'aide à cette personne peut aussi être organisée par les bureaux de l'OIM ».

185. En vertu de l'article 3 de la loi de 1999 sur l'immigration (*Immigration Act*), dans son évaluation de l'opportunité d'une décision d'expulsion, le ministre doit tenir compte, notamment, des considérations humanitaires et des éventuelles déclarations dûment faites par l'intéressé ou en son nom.

186. L'OIM Irlande met en œuvre un programme d'aide au retour volontaire pour les personnes qui souhaitent retourner dans leur pays d'origine, mais qui n'ont ni la possibilité ni les documents nécessaires pour ce faire. L'OIM évalue la situation du point de vue de la sécurité et, le cas échéant, aide le candidat au retour à financer le voyage et à obtenir les documents nécessaires à cette fin. En outre, une petite prime de réinsertion (600 euros pour une personne seule ou 1 000 euros pour une famille) est versée à tous les candidats au retour pour les aider à financer une activité à terme génératrice de revenus, comme des études, une formation professionnelle et/ou la création d'une petite entreprise. Le GRETA a été informé que 26 victimes de la traite étaient retournées dans leur pays en vertu du programme d'aide au retour volontaire en 2016 (jusqu'à fin novembre), 17 en 2015 (pour la plupart, des hommes roumains), 12 en 2014 et 3 en 2013.

187. Selon les informations fournies par les autorités irlandaises, l'Irlande n'organise pas, d'une manière générale, le retour d'enfants non accompagnés, à moins qu'ils aient bénéficié d'un regroupement familial en Irlande et que l'ensemble de la famille soit visé par un arrêté d'expulsion. Dans son évaluation de l'opportunité d'une décision d'expulsion, le ministre doit prendre en compte un certain nombre de facteurs, dont l'âge de la victime. Un enfant qui a été placé sous la responsabilité de l'État en tant que mineur non accompagné victime de la traite ne peut être visé par un arrêté d'expulsion. Toutefois, après avoir examiné et évalué la situation de l'enfant dans son pays d'origine et s'être assurés du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et de sa sécurité, les services sociaux peuvent décider de le rapatrier. Dans ce cas, une enquête sera conduite par l'Autorité des services de santé (HSE) en coopération avec le Service national de l'immigration de la Garda (Garda National Immigration Bureau, GNIB) et l'OIM. Le représentant légal de la victime fournira des conseils sur cette option. Un travailleur social accompagnerait l'enfant et le placerait sous la protection des services sociaux du pays d'origine. Les services sociaux peuvent aussi s'appuyer sur le réseau de l'OIM pour contrôler la situation de l'enfant rapatrié.

188. Le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient continuer à prendre des mesures pour assurer le retour des victimes de la traite 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. Dans ce contexte, les autorités devraient continuer à développer 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 des êtres humains (article 18)

189. Comme indiqué au paragraphe 14, depuis la première évaluation du GRETA, la définition de la traite énoncée dans la loi pénale (sur la traite des êtres humains) de 2008 (*Criminal Law [Human Trafficking] Act 2008*) a été modifiée par la loi de 2013 portant modification de la loi pénale (sur la traite des êtres humains) (*Criminal Law [Human Trafficking] [Amendment] Act 2013*), qui élargit le champ de la définition de « l'exploitation » en y incluant le fait de contraindre une personne à s'engager dans une activité qui constitue une infraction et vise la réalisation d'un gain financier. Les modifications ont aussi élargi la portée de la définition de « l'exploitation par le travail » en y incluant le fait de forcer une personne à mendier. « Mendier » a la même signification qu'à l'article 1(2) de la loi de 2011 sur la justice pénale et l'ordre public (*Criminal Justice [Public Order] Act*)<sup>73</sup>. Par ailleurs, le terme « travail forcé » a été défini comme « tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de son plein gré », conformément à la définition énoncée dans la Convention de l'OIT n°29 de 1930 concernant le travail forcé ou obligatoire.

190. La loi pénale de 2008 (sur la traite des êtres humains) prévoit des sanctions pouvant aller jusqu'à l'emprisonnement à vie et, à l'appréciation du tribunal, une amende illimitée pour traite d'êtres humains, pour toutes les formes d'exploitation couvertes par la loi.

191. Concernant les circonstances aggravantes, l'article 2 de la loi de 2013 portant modification de la loi pénale (sur la traite des êtres humains) prévoit que le fait que l'infraction de traite soit commise par un agent public dans l'exercice de ses fonctions est une circonstance aggravante et que cette infraction est alors passible d'une sanction plus lourde qu'elle ne l'aurait été en l'absence de cette circonstance (sauf lorsque la sanction infligée est la prison à vie ou que le tribunal considère qu'il existe des circonstances exceptionnelles qui justifient de ne pas appliquer ce principe). Mais, à ce jour, aucun agent public n'a fait l'objet d'une enquête, de poursuites ou de condamnation pour sa participation à la traite ou à des activités en lien avec la traite en Irlande.

<sup>73</sup>

[Criminal Justice \(Public Order\) Act 2011](#)

192. Les autres circonstances aggravantes dans les affaires de traite prévues par la Convention ne sont pas inscrites dans la législation irlandaise. La traite des enfants n'est pas une circonstance aggravante, mais est punissable des mêmes sanctions pouvant aller jusqu'à une peine de prison à vie et une amende illimitée. La détermination de la sanction, faite au cas par cas, dépend largement de la prise en compte par le juge de la jurisprudence, y compris des décisions rendues en appel. Cela permet aux tribunaux de prendre en considération l'ensemble des circonstances de l'infraction, ainsi que les circonstances aggravantes ou atténuantes. La gravité de l'infraction, les faits entourant la commission de l'infraction, le casier judiciaire de l'accusé ainsi que les incidences de l'infraction sur la victime font partie des éléments essentiels pris en compte au moment de la détermination de la sanction.

193. Les autorités irlandaises ont indiqué que la traite aux fins de mariage forcé pouvait être une infraction en vertu de la loi pénale de 2008 (sur la traite des êtres humains), dès lors que sont présents tous les éléments constitutifs de l'infraction. Il n'existe pas de système d'enregistrement permettant un suivi des enquêtes judiciaires ou des poursuites en justice dans les affaires de mariage forcé et les données collectées par l'AHTU et publiées dans les rapports annuels sur la traite ne font pas état d'affaires de traite aux fins de mariage forcé.

194. Le cadre juridique relatif à la traite ne contient pas de définition des notions de « personne vulnérable » ou d'« abus d'une situation de vulnérabilité ». Cela laisse à la discrétion des tribunaux de déterminer au cas par cas ce qui constitue la « vulnérabilité ». Les juges sont libres de prendre en compte divers facteurs pour statuer sur les affaires, en s'appuyant sur la définition de « personne vulnérable » contenue dans d'autres lois. La loi sur la justice pénale (non-communication d'informations sur les infractions à l'encontre d'enfants et de personnes vulnérables) de 2012 (*Criminal Justice [Withholding of Information on Offences Against Children and Vulnerable Persons] Act*) définit une « personne vulnérable » comme une personne qui « (i) souffre de troubles mentaux en conséquence d'une maladie mentale ou de démence ou (ii) souffre d'une déficience intellectuelle, qui est d'une nature ou d'une gravité propre à réduire fortement la capacité de la personne à se protéger contre une exploitation ou un abus grave, d'ordre physique ou sexuel, commis à son encontre par une autre personne, ou une personne qui souffre d'une atteinte ou d'un préjudice corporel(le) qui est d'une nature ou d'une gravité propre à réduire fortement la capacité de la personne à se protéger contre une exploitation ou un abus grave, d'ordre physique ou sexuel, commis à son encontre par une autre personne, ou à signaler cette exploitation ou cet abus à An Garda Síochána, ou les deux ». Le GRETA note que cette interprétation de la notion d'abus de vulnérabilité est plus restrictive que celle de la Convention et attire l'attention sur le paragraphe 83 du rapport explicatif de la Convention, selon lequel « par abus de position de vulnérabilité, il faut entendre l'abus de toute situation dans laquelle la personne concernée n'a d'autre choix réel et acceptable que de se soumettre. Il peut donc s'agir de toute sorte de vulnérabilité, qu'elle soit physique, psychique, affective, familiale, sociale ou économique. Cette situation peut être, par exemple, une situation administrative précaire ou illégale, une situation de dépendance économique ou un état de santé fragile. En résumé, il s'agit de l'ensemble des situations de détresse pouvant conduire un être humain à accepter son exploitation. Les individus abusant d'une telle situation commettent une violation flagrante des droits de la personne humaine et une atteinte à sa dignité et à son intégrité auxquelles il n'est pas possible de renoncer valablement. » Le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient veiller à ce que l'interprétation de l'abus d'une situation de vulnérabilité soit identique à celle de la Convention<sup>74</sup>.

<sup>74</sup> Voir aussi ONUDC, [Note d'orientation sur "l'abus d'une situation de vulnérabilité" donnant lieu à la traite de personnes, notion mentionnée à l'article 3 du Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée.](#)

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

195. L'article 5 de la loi pénale de 2008 (sur la traite des êtres humains) prévoit que quiconque sollicite ou importune, en connaissance de cause, une victime de la traite aux fins d'exploitation sexuelle se rend coupable d'une infraction. Pour une déclaration de culpabilité par procédure sommaire, la peine encourue est une amende maximale de 5 000 euros ou une peine d'emprisonnement maximale de 12 mois, ou les deux. La personne reconnue coupable à la suite d'une inculpation encourt une amende illimitée ou une peine de prison maximale de cinq ans, ou les deux. À la connaissance du GRETA, aucune condamnation n'a à ce jour été prononcée au titre de cette disposition.

196. Comme indiqué au paragraphe 93, la loi pénale (sur les infractions à caractère sexuel) de 2017 (*Criminal Law [Sexual Offences] Act*) prévoit l'institution des infractions d'achat de services sexuels dans le contexte de la prostitution et de la traite. L'objectif déclaré de ces nouvelles infractions est de décourager la demande, qui favorise l'exploitation sexuelle, par l'incrimination des clients de services sexuels.

197. Le GRETA rappelle que, en vertu de l'article 19 de la Convention, les Parties doivent envisager l'incrimination de l'utilisation, en connaissance de cause, des services d'une victime de la traite. Cette disposition vise tant le client d'une victime de la traite aux fins d'exploitation sexuelle que le client d'une victime de travail ou de services forcés, d'esclavage ou de pratiques analogues à l'esclavage, de servitude ou de prélèvement d'organes. Le GRETA invite les autorités irlandaises à envisager d'ériger en infraction pénale le recours à des services qui font l'objet d'une exploitation autre que sexuelle, en sachant que l'intéressé est victime de la traite des êtres humains.

c. Responsabilité des personnes morales (article 22)

198. Comme indiqué dans le premier rapport d'évaluation, l'article 6 de la loi pénale de 2008 (sur la traite des êtres humains) dispose que : « Lorsqu'une infraction au sens de la présente loi est commise par une personne morale et qu'il est prouvé qu'elle l'a été avec le consentement ou la complicité d'un directeur, administrateur, secrétaire ou autre employé exerçant une fonction analogue, ou de toute personne qui prétendait agir à l'un de ces titres, ou qu'elle est imputable à une négligence de ceux-ci, la personne en cause est coupable de cette infraction au même titre que la personne morale et elle est passible des poursuites et sanctions correspondantes. » La peine maximale est la prison à vie, qui peut être assortie d'une amende à la discrétion du tribunal.

199. Les autorités irlandaises ont indiqué que, dans le cadre de récentes enquêtes sur des affaires de traite aux fins d'exploitation par le travail, An Garda Síochána a interrogé des personnes en charge du recrutement et de la passation de marchés au sein de sociétés pour déterminer leur degré de prise de conscience, le cas échéant, des pratiques d'exploitation en vigueur dans les chaînes d'approvisionnement. Si des poursuites ont été engagées, elles ne concernent pas des personnes morales. Le GRETA invite les autorités irlandaises à revoir régulièrement l'application des dispositions légales et les pratiques concernant la responsabilité des personnes morales en matière de traite afin de s'assurer que les sanctions ou mesures prises sont efficaces, proportionnées et dissuasives.

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

200. Dans son premier rapport, le GRETA exhortait les autorités irlandaises à se conformer à l'article 26 de la Convention en adoptant une disposition qui prévoit 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, ou en développant encore les consignes en ce sens. Le GRETA a noté que les procureurs devraient être encouragés à prendre l'initiative de déterminer si un accusé est une victime potentielle de la traite et à considérer la traite comme une violation grave des droits de l'homme. Tant que la procédure d'identification est en cours, les victimes présumées ne devraient pas être punies pour des infractions à la législation sur l'immigration.

201. La législation irlandaise ne comporte toujours aucune disposition spécifique sur la non-sanction des victimes de la traite. Le parquet général (*Office of the Director of Public Prosecutions, DPP*) a publié des recommandations à l'intention des procureurs, mises à jour en octobre 2016<sup>75</sup>. Le paragraphe pertinent dans la dernière version des recommandations (paragraphe 4.7) est identique à celui qui était en vigueur au moment de la première visite du GRETA. Il précise que, lors de la décision d'engager ou de maintenir des poursuites, le procureur doit se montrer particulièrement attentif dès lors que des informations donnent à penser que le suspect est victime d'un crime. Les recommandations utilisent l'exemple d'une affaire où le suspect est une victime de la traite, indiquant que cette personne pourrait être soupçonnée d'une série d'infractions, depuis des violations de la loi sur l'immigration à des infractions liées à la prostitution, et que dans le cas où des informations crédibles font penser qu'un suspect est aussi victime d'un crime, le procureur devrait déterminer si l'intérêt public justifie de poursuivre le suspect.

202. Le GRETA note que la discrétion laissée au DPP de poursuivre ou non le suspect n'est pas soumise au contrôle du tribunal. L'expérience montre que si les victimes font l'objet de poursuites avant d'être identifiées comme victimes de la traite (comme l'a démontré l'affaire *P. v. The Chief Superintendent of the Garda National Immigration Bureau & Ors*<sup>76</sup>), elles se retrouvent avec un casier judiciaire qui ne peut être effacé après leur identification formelle.

203. Le GRETA fait référence à l'étude du MRCI sur la traite aux fins de travail forcé dans la production de cannabis<sup>77</sup>, qui indique que, en 2013, l'Irish *Penal Reform Trust* a constaté que 80 personnes d'origine asiatique étaient en détention pour des infractions liées à la drogue et que 50 personnes étaient détenues pour culture de cannabis, dont 35 avaient été condamnées. D'après ce rapport, 75 % des ressortissants chinois et vietnamiens détenus pour culture de cannabis avaient porté plainte pour exploitation, et notamment pour le fait de ne pas être payés, d'avoir été dépossédés de leur passeport et contraints de dormir sur des matelas posés à même le sol dans les serres de cannabis. On estime à 24 le nombre de victimes présumées de la traite envoyées en prison pour une peine moyenne de trois ans. Le MRCI a lancé un programme de terrain dans les prisons, en coopération avec des cabinets d'avocat, afin de détecter des victimes potentielles de la traite et de leur apporter des conseils d'experts.

204. GRETA note que l'arrêt rendu par la Haute Cour dans l'affaire *P. v. The Chief Superintendent of the Garda National Immigration Bureau & Ors* est pertinent pour la mise en œuvre de l'article 26 de la Convention. La juridiction a estimé qu'il fallait des règles ou des protocoles, si ce n'est une législation, pour déterminer ce qu'il convient de faire dans le cas où la personne qui prétend être une victime est aussi suspectée d'activités criminelles<sup>78</sup>.

<sup>75</sup> [http://www.dppireland.ie/filestore/documents/Guidelines\\_for\\_Prosecutors\\_\(Revised\\_Oct07\)\\_ENGLISH1.pdf](http://www.dppireland.ie/filestore/documents/Guidelines_for_Prosecutors_(Revised_Oct07)_ENGLISH1.pdf)

<sup>76</sup> *P. v. Chief Superintendent Garda National Immigration Bureau, the Director of Public Prosecutions, Ireland and the Attorney General*, 2013/795, disponible sur : <http://www.mrci.ie/wp-content/uploads/2015/04/2015-04-15-P-v-Ireland-Judgment.pdf>

<sup>77</sup> Disponible sur : <http://www.mrci.ie/resources/publications/trafficking-for-forced-labour-in-cannabis-cultivation-the-case-of-ireland/>

<sup>78</sup> Paragraphe 191 de l'arrêt rendu dans l'affaire *P. v. The Chief Superintendent of the Garda National Immigration Bureau & Ors*.

205. Ainsi que le GRETA le soulignait dans son deuxième rapport général, le fait de traiter les victimes de traite comme des criminels n'est pas seulement contraire aux obligations de l'État, qui a un devoir d'assistance et de services à l'égard des victimes, mais cela décourage également les victimes de se manifester et de coopérer avec les organes responsables de l'application des lois, allant ainsi à l'encontre des obligations faites aux États d'enquêter et de poursuivre les trafiquants. Le GRETA considère que l'absence de disposition spécialement consacrée à la non-sanction des victimes de la traite entraîne un risque que la procédure appliquée aux victimes varie en fonction du procureur chargé de l'affaire.

206. Le deuxième plan d'action national note la nécessité de parvenir à une meilleure compréhension de la traite aux fins d'activités criminelles forcées et annonce le développement de lignes directrices visant à aider les autorités à gérer les problèmes complexes soulevés par de tels cas, en particulier la culture de cannabis.

207. Le GRETA exhorte les autorités irlandaises à prendre des mesures complémentaires pour se mettre en conformité avec l'article 26 de la Convention. Les autorités devraient notamment :

- adopter une disposition spécifique de non-sanction des victimes de la traite contraintes à se livrer à des activités illicites, et/ou élaborer pour les policiers et les procureurs des instructions détaillées et actualisées sur les buts et la portée de la disposition de non-sanction ;
- encourager les procureurs à considérer la traite comme une violation grave des droits humains lorsqu'ils évaluent si l'intérêt public justifie de poursuivre des personnes identifiées comme victimes de la traite ;
- inclure la disposition de non-sanction dans la formation des policiers, des procureurs, des juges et des avocats.

208. Par ailleurs, le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient suivre de près et étudier l'émergence de la traite aux fins d'exploitation par des activités criminelles.

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

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

209. Ainsi que cela est expliqué au paragraphe 20, l'Unité d'enquête et de coordination en matière de traite (HTICU) fait partie depuis 2015 du Bureau national des services de protection de la Garda (GNPSB), et non plus du Service national de l'immigration de la Garda (GNIB). Le rôle de la HTICU est de proposer des conseils, un soutien et, si nécessaire, une assistance opérationnelle dans le cadre des enquêtes menées au niveau des districts, ainsi que de mener elle-même des enquêtes sur des cas de traite. La HTICU s'occupe aussi de questions politiques liées à la traite et entretient des relations, au nom de An Garda Síochána, avec l'Unité de lutte contre la traite des êtres humains du ministère de la Justice et de l'Égalité. La HTICU exerce encore d'autres fonctions : elle organise des formations au niveau national, agit dans le cadre de la coopération internationale et représente l'Irlande auprès d'organisations comme Europol et Interpol. Le personnel de la HTICU est aujourd'hui formé d'un inspecteur principal, de quatre inspecteurs de police, de cinq détectives de la Garda et de deux agents administratifs. L'opération Quest, qui s'occupe spécifiquement de la prostitution et de la traite organisée, est conduite par un inspecteur de police et quatre détectives de la Garda. Les deux unités collaborent au sein de la GNPSB sur les affaires de traite.

210. An Garda Síochána est en train de créer des services de protection dans ses divisions, dans l'ensemble du pays, ce qui devrait permettre de disposer d'une expertise de haut niveau en matière de traitement des victimes. Ces services de protection travailleront en étroite collaboration avec le GNPSB, ainsi qu'avec la HTICU sur les affaires de traite.

211. Le parquet général (DPP) est un service totalement indépendant, à la fois du gouvernement et des services d'enquête de An Garda Síochána. Une fois que la Garda a terminé son enquête et qu'elle a formulé ses recommandations, le DPP a toute latitude pour décider de poursuivre ou non l'auteur de l'infraction. Le DPP ne peut engager des poursuites que s'il y a des motifs raisonnables de penser qu'elles peuvent aboutir à une condamnation. La direction du DPP, qui décide d'engager ou non des poursuites dans les affaires qui lui sont transmises par An Garda Síochána, comporte une unité de sept agents spécialisée dans les affaires relatives à la traite, au trafic illicite de migrants, à la corruption et à d'autres infractions connexes.

212. Pour lutter efficacement contre les infractions et la criminalité, An Garda Síochána a parfois besoin d'utiliser des méthodes de renseignement secrètes. Elle a notamment recours à des sources de renseignement humaines secrètes (*Covert Human Intelligence Sources*, CHIS), expression qui englobe trois catégories (distinctes mais connexes) de personnes qui fournissent des informations à la police : les contacts occasionnels, les informateurs et les agents. L'autorisation de recruter ces personnes et de collaborer avec elles ne peut être donnée que par le commissaire adjoint chargé de la sécurité et de la lutte contre la criminalité au quartier général de la Garda ; ces CHIS sont gérées dans le strict respect du code de bonnes pratiques de An Garda Síochána. Le recours à des informateurs, en tant que catégorie de CHIS, est supervisé par un juge de la Haute Cour. De plus, en application de la loi de 2009 relative à la surveillance en matière pénale (*Criminal Justice [Surveillance] Act 2009*), les membres de An Garda Síochána sont autorisés à utiliser des mesures de surveillance dans le cas d'infractions graves, dont la traite.

213. Le Service des avoirs d'origine criminelle (*Criminal Assets Bureau*, CAB) dispose de larges pouvoirs pour s'attaquer aux avoirs d'origine criminelle et demander au tribunal de les geler avant toute condamnation pénale. Sa mission statutaire est d'enquêter sur les biens suspectés d'être des produits d'infractions. Le CAB identifie les avoirs de personnes qui proviennent, ou qui sont suspectés de provenir, directement ou indirectement, de conduites criminelles, et prend les dispositions appropriées pour priver ces personnes de ces avoirs ou de produits d'infractions, ou leur en refuser l'accès. Le fondement juridique de ces dispositions est la loi de 1996 sur les produits de la criminalité (*Proceeds of Crime Act*) modifiée par la loi de 2005 (qui permet au CAB de prendre pour cible des biens provenant d'infractions commises à l'étranger), ainsi que les lois sur la protection sociale et les revenus financiers. Tous les biens saisis sont remis au ministère des Finances. Les confiscations représentent en moyenne quelque 6 millions d'euros par an. Le GRETA a été informé que le CAB avait participé à plusieurs enquêtes qui concernaient l'exploitation de maison close, la prostitution et des soupçons de traite. An Garda Síochána a aussi établi des partenariats avec des sociétés privées spécialisées dans le transfert d'argent, en vue de combattre les flux financiers générés par la traite des êtres humains. En 2015, deux membres de l'Unité d'enquête et de coordination en matière de traite (HTICU) ont été formés aux techniques d'investigation financière.

214. Concernant les enquêtes sur les infractions de traite et de pédopornographie/d'exploitation d'enfants, ainsi que la prévention de ces infractions, une unité spécialisée du Bureau national des services de protection de la Garda, l'unité d'enquête sur la pédophilie, est chargée, au niveau national, d'enquêter sur les infractions de cette nature commises sur internet et de mener des actions de prévention. Cette unité mène des enquêtes proactives et met son expertise au service d'enquêtes sur des affaires qui concernent la traite d'enfants ou d'adultes, des délinquants sexuels itinérants ou des formes d'extorsion. L'unité collabore activement avec les prestataires de services internet pour bloquer des sites web qui diffusent de la pédopornographie et elle utilise la liste des « pires domaines » dressée par Interpol (IWOL) pour établir une base de sites bloqués.

215. À ce jour, l'Irlande n'a encore participé à aucune équipe commune d'enquête (ECE), mais elle utilise les possibilités d'entraide judiciaire et les canaux d'Eurojust, Europol et Interpol pour coopérer avec d'autres pays à des enquêtes sur des infractions de traite (voir aussi paragraphes 239-240). Le GRETA a été informé qu'un problème législatif empêchait l'Irlande de participer à des ECE, mais cette question était en cours d'examen. Le GRETA note que les ECE sont un outil potentiellement utile pour enquêter sur les affaires de traite transnationales et qu'elles sont de plus en plus utilisées par de nombreux pays.

216. Un représentant de l'Unité d'enquête et de coordination en matière de traite (HTICU) est membre du sous-groupe qui, au sein de la taskforce de lutte contre le crime organisé (OCTF), est chargé de la lutte contre la traite et contre la criminalité liée à l'immigration. Ce sous-groupe se réunit quatre fois par an à Belfast (Irlande du Nord). Cela permet au service de police d'Irlande du Nord et à An Garda Síochána de se rencontrer régulièrement pour analyser et partager des informations. De plus, l'Irlande participe au groupe de lutte contre la traite de la Plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT) dans le cadre du cycle politique de l'UE pour 2014-2017.

217. Le GRETA a reçu des informations sur l'opération « Vantage », que l'Irlande a lancée en août 2015 pour enquêter sur des cas de « mariages de complaisance ». Le Service national de l'immigration de la Garda (GNIB) avait identifié des femmes originaires de pays de l'UE qui venaient en Irlande pour une journée, afin d'y être mariées à des ressortissants de pays tiers avant de quitter l'Irlande. Internet et les réseaux sociaux (Facebook) étaient utilisés pour attirer ces femmes. Des agents du GNIB ont interrogé un certain nombre d'entre elles (dont 47 Lettones), qui ont déclaré avoir accepté le mariage pour des raisons financières et avoir été payées d'avance ; apparemment, aucune d'elles n'a porté plainte. Une jeune femme vulnérable originaire de la République tchèque a été identifiée comme étant une victime potentielle et a été placée dans une structure d'hébergement gérée par une ONG, avant d'être rapatriée avec l'aide de l'OIM. Au total, 63 personnes ont été arrêtées ; des poursuites ont été engagées contre l'un des intermédiaires, qui a été condamné à deux ans d'emprisonnement avec sursis et a fait l'objet d'un arrêté d'expulsion.

218. Le nombre d'enquêtes ouvertes par An Garda Síochána au sujet d'allégations de traite a été de 37 en 2012, 56 en 2013, 79 en 2014, 91 en 2015 et 90 en 2016. Ces enquêtes concernaient des cas potentiels de traite aux fins de différentes formes d'exploitation : exploitation sexuelle, exploitation par le travail (y compris dans les secteurs du travail domestique et de la pêche, dans des stations éphémères de nettoyage de voitures et des usines de recyclage), criminalité forcée (culture de cannabis) et exploitation sous la forme de mariage de complaisance.

219. Cependant, le nombre de poursuites engagées pour traite reste très faible par rapport au nombre d'enquêtes. Selon les informations fournies par l'AHTU, des poursuites pour traite ont été engagées 11 fois en 2012, 16 fois en 2013, 14 fois en 2014 et 17 fois en 2015. Dans 13 des 14 affaires de 2014, le parquet général (DPP) a demandé des inculpations pour des infractions relatives à des infractions sexuelles contre des enfants (par exemple, pédopornographie, agression sexuelle et attentat à la pudeur). Un défendeur a été inculpé de prostitution d'enfants. Dans ces affaires, toutes les victimes et tous les inculpés étaient de nationalité irlandaise. Jusqu'en 2016, le ministère public n'avait jamais engagé de poursuites pour traite aux fins d'exploitation par le travail. À l'époque de la visite du GRETA, en décembre 2016, le DPP envisageait d'engager des poursuites dans une affaire susceptible de relever de la traite aux fins d'exploitation par le travail/du travail forcé et dans une affaire d'exploitation sous la forme de mariages blancs. En 2016, pour la première fois, les enquêtes de la police ont débouché sur des inculpations demandées par le DPP pour traite aux fins d'exploitation sexuelle d'adultes. Les inculpations visaient six personnes, dont trois sont déjà devant les tribunaux. En outre, début 2017, le DPP a pour la première fois demandé des inculpations pour des infractions relatives à la traite aux fins d'exploitation par le travail.

220. Au cours de la période 2012-2015, toutes les condamnations prononcées en application de la loi pénale de 2008 (sur la traite des êtres humains) se fondaient sur son article 3 qui vise différents actes commis à l'encontre d'un enfant aux fins d'exploitation sexuelle (« trafic, prise, etc. d'un enfant à des fins d'exploitation sexuelle »). Les inculpés ont été condamnés pour agression sexuelle, pornographie, restriction de la liberté et exploitation sexuelle d'un enfant ; ce ne sont pas des infractions de traite proprement dites, mais plutôt des infractions à caractère sexuel. Ce qui est frappant, c'est qu'il n'y ait pas eu de condamnations pour traite d'adultes aux fins d'exploitation sexuelle. Malgré les modifications apportées à la législation sur le travail forcé, il n'y a pas eu non plus de condamnations pour traite aux fins d'exploitation par le travail, même si le nombre de cas potentiels détectés est en augmentation.

221. Selon des procureurs et des membres de la Garda rencontrés durant la visite d'évaluation, le nombre restreint de poursuites et de condamnations pour traite est dû à la nature du système irlandais de justice pénale. Le DPP engage des poursuites dans des cas qui paraissent évidents de prime abord – c'est-à-dire lorsqu'il dispose d'éléments suffisants pour qu'un jury qui connaît bien la loi pertinente puisse conclure au-delà de tout doute raisonnable que l'accusé est coupable - et lorsqu'il est dans l'intérêt public d'engager des poursuites. Les recommandations à l'intention des procureurs décrivent un certain nombre de facteurs à prendre en considération pour déterminer si l'intérêt public requiert l'engagement de poursuites. Des représentants du DPP avec lesquels le GRETA s'est entretenu ont évoqué un certain nombre de difficultés qui apparaissent lors de l'examen des dossiers d'enquête soumis par An Garda Síochána dans les éventuelles affaires de traite : par exemple, le manque de crédibilité des témoins, les déclarations contradictoires des victimes et l'absence de preuves de l'utilisation d'un moyen comme la force, la contrainte, la menace ou la fraude. Les procureurs ont expliqué que la difficulté à engager des poursuites est parfois évidente, notamment lorsque la victime présumée n'est pas susceptible de fournir des preuves, ou s'y refuse, ou en l'absence d'éléments indépendants qui viendraient corroborer les déclarations de la victime et permettraient d'établir l'existence de l'infraction. En outre, des questions peuvent se poser en raison du flou qui entoure l'identification des suspects par la victime. Des dossiers soumis au DPP révèlent d'autres infractions, comme le fait d'organiser ou de diriger des activités de prostitution, le fait d'exploiter une maison close ou des infractions au droit du travail ; dans ces cas, des poursuites sont engagées pour ces infractions, et non pas pour des infractions de traite.

222. L'affaire *Lin v. Governor of Cloverhill Prison & Ors*<sup>79</sup> met en lumière certaines questions concernant les victimes potentielles. M. Lin travaillait sur un site de culture de cannabis. Certains signes faisaient penser aux membres de la Garda qu'il pourrait être soumis à la traite, mais il n'a pas donné d'informations en ce sens. Il a plaidé coupable et a été condamné à une peine d'emprisonnement. Le juge de la Haute Cour qui a examiné cette affaire ultérieurement a conclu que M. Lin avait été exploité dans la mesure où son enfermement dans la serre correspondait à une situation de servitude. En revanche, selon le juge, les éléments de preuve présentés ne permettaient pas d'établir avec certitude que M. Lin avait été amené en Irlande dans le cadre de la traite. En particulier, le juge n'a pas été convaincu par le récit fait par M. Lin de son arrivée en Irlande et il a estimé que des détails clés comme l'identité, les modalités du voyage et les dates d'arrivée n'avaient pas été confirmés de manière indépendante. De plus, le juge a considéré que le fait que M. Lin était en liberté et pouvait se déplacer dans tout le pays était un facteur objectif déterminant qui s'opposait à l'idée que M. Lin aurait été soumis à la traite, même si ce facteur ne suffit pas toujours à démentir une allégation de traite.

223. Selon des avocats et des ONG, il semble que le parquet général (DPP) soit réticent à poursuivre des trafiquants pour des infractions visées par la loi pénale de 2008 (sur la traite des êtres humains) et préfère les accuser d'infractions moins graves<sup>80</sup>. En conséquence, les témoins ne peuvent pas demander la protection prévue à l'article 11 de la loi pénale de 2008 (sur la traite des êtres humains).

<sup>79</sup> *Lin v. Governor of Cloverhill Prison & Ors*, Haute Cour. Référence : 2013 No. 1550 SS. Arrêt rendu le 23 avril 2014.

<sup>80</sup> « Irish trawler owners charged with trafficking and employment offences » (des propriétaires de chalutier irlandais accusés de traite et d'infractions au droit du travail), *The Guardian*, 12 octobre 2016, <https://www.theguardian.com/global-development/2016/oct/12/irish-trawler-owners-charged-trafficking-offences> ; « Mother accused of forcing woman to have sex with men is acquitted over 'conflict in the evidence' » (une mère accusée d'avoir forcé une femme à avoir des rapports sexuels

224. Le GRETA renvoie à une récente décision de justice qui a annulé toutes les charges pesant sur deux propriétaires de chalutier dans le comté de Cork ayant employé deux pêcheurs philippins sans permis de travail<sup>81</sup>. Les propriétaires du navire n'ont pas été inculpés de traite et ont été blanchis de toutes les autres charges, qui relevaient de la loi sur les migrants en situation irrégulière (traite) de 2000 (*Illegal Immigrants [Trafficking] Act*) et de la loi de 2003 sur les permis de travail (*Employment Permits Act*). Il semble qu'aucune poursuite n'ait été engagée avec succès contre les propriétaires suite aux inspections de navires effectuées par la WRC depuis l'introduction du dispositif relatif au travail atypique pour les pêcheurs (*Atypical Working Scheme for Seafishers*) en février 2016.

225. Le temps que met une affaire pénale à atteindre le stade de la procédure judiciaire est un autre motif de préoccupation. Le GRETA a été informé par l'Unité d'enquête et de coordination en matière de traite (HTICU) que, à la fin de 2016, le DPP exerçait des poursuites dans une affaire relative à des faits qui s'étaient produits en 2012. Une autre affaire, qui devait être jugée en janvier 2017, concernait des faits qui remontaient à 2008.

226. Le GRETA est préoccupé par la réponse inadéquate de la justice pénale à la traite en Irlande et note que la non-condamnation des trafiquants et l'absence de sanctions effectives engendrent un sentiment d'impunité et compromettent les efforts déployés pour encourager les victimes à témoigner. Dans les affaires de traite, il est nécessaire de déployer des efforts considérables pour éviter que des victimes vulnérables soient soumises à de trop fortes pressions et pour identifier et sanctionner les personnes qui tirent profit de l'exploitation ; cela suppose notamment de surveiller les flux financiers et les activités en ligne et de coopérer avec d'autres pays. Le GRETA souligne que les professionnels concernés, notamment les procureurs et les juges, devraient être mieux formés et sensibilisés à la gravité de la traite, aux lourdes conséquences de l'exploitation pour les victimes et à la nécessité de respecter leurs droits humains, notamment leur droit à une réparation et à une protection.

227. Dans leurs commentaires relatifs au projet de rapport du GRETA, les autorités irlandaises ont indiqué que la formation aux indicateurs de la traite destinée aux personnels de terrain se poursuivrait dans le cadre du deuxième plan d'action national, et qu'elle serait étendue au personnel de premier plan opérant dans les services sociaux, les services d'urgence et d'autres agences pertinentes. Le projet de loi de 2017 relatif à la nomination des magistrats (*Judicial Appointments Commission Bill*), récemment déposé, prévoit la mise en place d'un comité d'études judiciaires (*Judicial Studies Committee*), afin de faciliter l'éducation et la formation continue des juges eu égard à leurs fonctions judiciaires. Un comité d'information sur la détermination des peines (*Sentencing Information Committee*) sera aussi constitué pour recueillir des informations sur les peines infligées par les tribunaux et informer régulièrement les juges et les autres professionnels concernés.

228. Le GRETA exhorte de nouveau les autorités irlandaises à prendre des mesures pour que les infractions de traite fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites effectives, conduisant à des sanctions proportionnées et dissuasives. Les autorités devraient notamment :

- encourager le parquet général (DPP) à développer encore sa spécialisation dans le domaine de la traite, pour que les poursuites contre les trafiquants aboutissent à davantage de condamnations ;
- veiller à ce que les unités chargées d'enquêter sur des infractions de traite disposent de ressources suffisantes ;

---

avec des hommes est acquittée en raison de preuves contradictoires), *The Journal*, 31 janvier 2017, <http://www.thejournal.ie/joy-imasogie-court-case-verdict-3215165-Jan2017/>

<sup>81</sup> « Judge dismisses charges over illegal Cork trawler workers » (un juge abandonne les charges dans une affaire de travail illégal sur un chalutier de Cork), *Irish Times*, 8 mars 2017, <http://www.irishtimes.com/news/ireland/irish-news/judge-dismisses-charges-over-illegal-cork-trawler-workers-1.3002669>

- continuer à améliorer les connaissances des enquêteurs, des procureurs et des juges au sujet de la gravité de la traite, des lourdes conséquences de l'exploitation pour les victimes et de la nécessité de respecter les droits humains des victimes ;
- revoir la législation et les procédures relatives aux enquêtes/poursuites, en vue d'identifier les lacunes et de les combler (par exemple, en ce qui concerne la traite aux fins d'exploitation par le travail/de travail forcé et la création d'ECE) ;
- redoubler d'efforts pour enquêter sur les cas de traite aux fins d'exploitation par le travail et pour engager des poursuites.

b. Protection des témoins et des victimes (articles 28 et 30)

229. Comme expliqué dans le premier rapport d'évaluation du GRETA<sup>82</sup>, plusieurs dispositifs sont en place en Irlande pour assurer la protection des victimes et des témoins lors des procédures pénales. Après évaluation des risques, réels ou perçus, des mesures de protection adaptées sont mises en place en faveur de la victime de traite présumée. Un agent de la prévention du crime de An Garda Síochána peut donner des conseils aux victimes présumées sur leur sécurité personnelle et discuter avec elles de leurs préoccupations.

230. L'article 10 de la loi pénale (sur la traite des êtres humains) de 2008 prévoit la possibilité d'exclure certaines personnes des procès afin de protéger les témoins et les victimes disposées à témoigner. Cette mesure vise à protéger les personnes soumises à la traite, qui sont parfois très vulnérables et traumatisées, contre des trafiquants et leurs complices qui souhaiteraient nuire à la victime ou l'empêcher de fournir des preuves. De même, l'article 11 garantit l'anonymat aux victimes présumées de la traite, lequel peut être entièrement ou partiellement levé par le juge dans l'intérêt de la justice. Toute personne qui, en infraction à des instructions de justice, rend publiques ou divulgue des informations pouvant permettre d'identifier une victime présumée est punissable d'une amende et/ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 10 ans. L'article 12 permet à une victime présumée de la traite, sous réserve de l'autorisation du tribunal lorsque c'est un adulte, de faire une déposition par liaison vidéo directe, indépendamment du fait qu'elle se trouve sur le territoire national ou à l'étranger. Le GRETA note toutefois que l'article 11 s'applique uniquement lorsque l'infraction imputée relève de la loi pénale de 2008 (sur la traite des êtres humains). Il en va de même des dispositions permettant de faire une déposition par liaison vidéo, aux articles 12 et 13 de la loi de 1992 sur les preuves pénales. Par conséquent, dans la pratique, la protection des témoins n'est pas garantie si les poursuites concernent des infractions moins graves (comme l'organisation de la prostitution).

231. La loi de 2013 portant modification de la loi pénale (sur la traite des êtres humains) contient des dispositions visant à faciliter davantage le témoignage des enfants durant la procédure pénale, en relevant de 14 à 18 ans l'âge jusqu'auquel l'auteur d'une plainte peut faire sa déposition hors du prétoire, au moyen d'un enregistrement vidéo, et en prévoyant la possibilité d'enregistrer en vidéo les déclarations d'un mineur de moins de 18 ans (qui ne doit toutefois pas faire partie des accusés).

232. Par ailleurs, l'article 41 de la loi de 1999 relative à la justice pénale définit une série d'infractions dans le but de protéger contre le risque de représailles et d'intimidation les victimes de crimes, les personnes qui signalent des crimes, les témoins qui font une déposition concernant des infractions pénales, ainsi que les familles des victimes et des témoins. An Garda Síochána a adopté une série de mesures pour assurer la protection des personnes concernées.

233. En 1997, An Garda Síochána a mis en place un programme de protection des témoins après que des groupes criminels et autres eurent tenté d'empêcher le fonctionnement normal du système pénal, notamment par des menaces de violence et une intimidation systématique des témoins.

---

<sup>82</sup> Voir paragraphes 251-256 du premier rapport du GRETA sur l'Irlande.

234. An Garda Síochána s'est dotée d'une politique globale, actualisée en 2013, pour enquêter sur les crimes sexuels et les crimes contre les enfants et le bien-être des enfants. Un réseau national de locaux prévus pour y mener des entretiens a été créé dans six lieux stratégiques choisis dans toute l'Irlande, qui servent aux autorités de la Garda à enregistrer les entretiens avec les jeunes victimes. Les locaux sont conçus pour mettre à l'aise les enfants victimes d'abus sexuels et de violences et les aider à évoquer le traumatisme qu'ils ont subi dans une atmosphère plus détendue.

235. Le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient tirer pleinement parti des mesures disponibles afin de protéger les victimes et les témoins de la traite et d'éviter que ces personnes fassent l'objet d'intimidations pendant l'enquête, ainsi que pendant et après la procédure judiciaire.

c. Compétence (article 31)

236. La loi pénale (sur la traite des êtres humains) de 2008 (*Criminal Law [Human Trafficking] Act 2008*) contient des dispositions relatives à la compétence pour juger les infractions. Son article 7 prévoit une compétence extraterritoriale lorsqu'un citoyen irlandais ou une personne résidant habituellement en Irlande commet une infraction de traite en dehors du territoire irlandais, de même que lorsqu'une personne commet une infraction à l'encontre d'un citoyen irlandais sur un territoire autre que l'Irlande.

237. De plus, la loi sur les infractions à caractère sexuel (compétence) de 1996 (*Sexual Offences [Jurisdiction] Act 1996*) permet de poursuivre tout ressortissant irlandais, ou toute personne résidant habituellement en Irlande, qui se livre dans un autre État à un agissement qui constitue dans cet État une infraction sexuelle à l'encontre d'un enfant et qui, si l'agissement était commis en Irlande, constituerait également une infraction sexuelle à l'encontre d'un enfant sur le territoire irlandais. La peine maximale est de cinq ans d'emprisonnement si l'accusé est reconnu coupable à la suite d'une inculpation.

5. Coopération internationale et coopération avec la société civile

a. Coopération internationale (article 32)

238. La coopération policière et judiciaire internationale de l'Irlande à des procédures concernant des infractions liées à la traite repose sur des accords bilatéraux et multilatéraux. En outre, la coopération avec les États membres de l'Union européenne s'effectue sur la base du droit de l'UE. Les services de répression irlandais utilisent toutes les formes et tous les canaux reconnus d'échange international de données, notamment Eurojust, Europol et Interpol. Cependant, l'Irlande a récemment décidé de ne pas participer à la Directive 2014/41/UE relative à la décision d'enquête européenne en matière pénale, qui sera un outil d'enquête important pour les États membres de l'UE dans la lutte contre la criminalité transnationale, y compris la traite.

239. L'Irlande a coopéré à un certain nombre d'enquêtes liées à la traite qui avaient une dimension internationale. À titre d'exemple, en juin 2014, une opération paneuropéenne, coordonnée par Europol, de lutte contre la traite trouvant son origine en Afrique de l'Ouest a été menée par les services de répression dans 14 pays européens, dont l'Irlande. Les perquisitions en Irlande ont permis de trouver des preuves de traite, y compris de mouvements de fonds qui pourraient être des produits du crime. Deux personnes d'origine nigériane ont été arrêtées en relation avec la traite présumée de sept personnes nigérianes amenées en Irlande, toutes considérées comme des victimes de traite. Une autre opération contre un groupe criminel impliqué dans la prostitution organisée, la tenue de maisons de passe et d'autres activités criminelles connexes a été menée en décembre 2014 par An Garda Síochána, en étroite coopération avec Europol, dans le cadre d'une initiative contre des groupes mobiles de la criminalité organisée qui sévissaient dans toute l'Europe.

240. En 2015, l'Irlande a participé à huit enquêtes liées à la traite qui présentaient une dimension internationale. Par exemple, l'opération Grof consistait en une enquête sur la traite aux fins d'exploitation sexuelle, dans laquelle l'Irlande a travaillé en étroite coopération avec les autorités tchèques et Europol. Une possible victime de traite a été sauvée en Irlande et cinq suspects ont été identifiés. Les investigations se poursuivent, sous la houlette d'une unité spécialisée qui cible les mariages de complaisance (opération « *Vantage* »). Par ailleurs, à la suite d'une demande des autorités slovaques concernant une adolescente de 17 ans amenée en Irlande dans le cadre de la traite après que son frère l'eut vendue 300 euros pour qu'elle épouse un homme plus âgé, la jeune fille a été sauvée et a reçu le soutien de l'Agence pour l'enfance et la famille (TUSLA). Trois suspects ont été arrêtés dans cette affaire. En outre, An Garda Síochána a coopéré avec les autorités roumaines dans des enquêtes menées avec succès concernant la traite de ressortissants roumains aux fins du travail forcé (stations éphémères de lavage de voitures).

241. L'Irish Aid, le service du ministère des Affaires étrangères et du Commerce chargé du développement international, gère le programme « *Decent Work* », dont le financement est assuré par l'intermédiaire de l'OIT. Parmi les quatre thèmes principaux du programme, l'un porte sur la lutte contre le travail forcé, notion qui englobe la traite des femmes et des enfants vulnérables. L'Irish Aid finance également diverses ONG et organisations religieuses présentes dans différents pays, pour un montant total de 18 millions d'euros par an.

242. Le GRETA salue les efforts déployés par les autorités irlandaises dans le domaine de la coopération internationale et invite celles-ci à les poursuivre, notamment en étudiant d'autres possibilités de coopération avec les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux dans les principaux pays d'origine des victimes de la traite et en développant la coopération avec les services de l'inspection du travail à l'étranger.

b. Coopération avec la société civile (article 35)

243. Comme indiqué au paragraphe 24, l'Irlande a créé une Table ronde et des groupes de travail interdisciplinaires qui réunissent des représentants d'ONG et sont en cours de relance. La consultation autour du deuxième plan d'action national a fait participer une série d'acteurs de la société civile, dont les points de vue ont été intégrés dans le projet final.

244. Le partenariat et la coopération entre ONG et acteurs étatiques, en particulier l'équipe anti-traite de l'Autorité des services de santé (HSE) et l'Unité d'enquête et de coordination en matière de traite (HTICU), font partie du travail quotidien, par exemple pour assurer la prise en charge des victimes et la gestion de leur dossier, pour les soutenir lorsqu'elles se sortent d'une situation dangereuse ou pour les accompagner dans leur parcours judiciaire et leur apporter un soutien par le biais du système pénal. Des relations positives et des liens de confiance se sont développés au fil des ans avec la HTICU et la HSE. Les ONG fournissent également des données anonymisées qui viennent enrichir la collecte de données sur la traite faite par l'Unité de lutte contre la traite des êtres humains (AHTU). Les ONG ont par ailleurs eu l'occasion de collaborer avec des organismes publics sur des projets de recherche et de sensibilisation (voir paragraphes 51 et 57). Elles dispensent aussi des formations à des organismes publics (voir paragraphes 32 et 42).

245. Le ministère de la Justice et de l'Égalité a conclu des accords de niveau de service avec Ruhama (qui aide les femmes touchées par la prostitution et par d'autres formes commerciales d'exploitation sexuelle) et le MRCI. Ces accords définissent les conditions dans lesquelles les ONG reçoivent des fonds. Dans le cadre du dispositif 2014-2015 de financement par les comptes inactifs, 43 000 euros ont été alloués à Doras Luimní pour embaucher un agent d'appui qui travaille avec des migrantes touchées par la prostitution forcée et la traite dans le centre-ouest de l'Irlande ; 16 225 euros ont été attribués à Ruhama pour deux programmes de formation novateurs destinés à soutenir les femmes victimes de traite aux fins d'exploitation sexuelle et 40 000 euros ont été versés au MRCI pour prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail, en sensibilisant à la traite aux fins de mendicité forcée et en apportant un soutien aux anciens détenus victimes de la traite. En novembre 2016, le dispositif de financement par les comptes inactifs a permis d'allouer une enveloppe totale de 200 000 euros à cinq ONG œuvrant au profit des victimes de la traite (Ruhama, MCRI, ICI, Doras Luimní et Sexual Violence Centre Cork). Les autorités ont indiqué, qu'en 2017, 310 000 euros seront versés à Ruhama pour aider les victimes de la traite, ce qui représente une hausse de 13 % par rapport au niveau de financement de 2016. Le MRCI recevra 50 000 euros, soit une augmentation de 21 % par rapport à 2016. En outre, l'AHTU reste déterminée à explorer d'autres opportunités pour financer des programmes visant à combattre la traite ou à apporter une assistance aux victimes.

246. Le GRETA se félicite des partenariats établis avec des ONG et du financement accru mis à la disposition de projets portés par la société civile. Le GRETA souligne l'importance d'associer ces dernières sur un pied d'égalité à la planification, à la mise en œuvre et à l'évaluation des mesures anti-traite. La participation d'ONG spécialisées au processus d'identification des victimes et à l'offre de services d'aide, afin de garantir une assistance appropriée aux victimes de la traite, est également prévue par la Convention. Les ONG ont besoin de moyens pour financer leurs activités et ainsi faire progresser la lutte contre la traite et identifier les nouvelles tendances. Tout en saluant la possibilité offerte aux ONG de demander le financement de mesures anti-traite grâce aux comptes inactifs, le GRETA souligne que la base annuelle de ce financement ne permet pas de garantir la continuité du travail.

247. Le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient continuer à établir des partenariats stratégiques avec les ONG et les syndicats, en particulier en associant ceux-ci aux groupes de travail, à la révision du processus d'identification et de la fourniture d'une assistance aux victimes de traite, et à la mise en œuvre et à l'évaluation du deuxième plan d'action national. Par ailleurs, le GRETA invite les autorités irlandaises à poursuivre leurs efforts afin d'apporter des financements aux activités anti-traite des ONG.

## IV. Conclusions

248. Depuis l'adoption du premier rapport du GRETA sur l'Irlande en 2013, des progrès ont été accomplis dans plusieurs domaines.

249. Les autorités irlandaises ont continué à développer le cadre juridique pour lutter contre la traite des êtres humains, conformément aux recommandations du GRETA. La portée élargie de la définition de la traite, qui couvre dorénavant l'exploitation aux fins d'activités criminelles et de mendicité forcée, répond à la nécessité de s'attaquer aux nouvelles tendances de la traite des êtres humains. Par ailleurs, la loi pénale de 2017 (sur l'infraction d'abus sexuels) a conféré le caractère d'infraction pénale à l'achat de services sexuels, y compris à des victimes de la traite. La loi de 2015 sur la protection internationale, qui réforme le système d'examen des demandes de protection internationale, vise à permettre aux demandeurs, y compris les victimes de la traite, d'obtenir plus rapidement une décision définitive.

250. Le cadre institutionnel de la lutte contre la traite des êtres humains en Irlande a aussi évolué. La création du Bureau national de services de protection de la Garda en 2015 et l'inclusion de l'Unité d'enquête et de coordination en matière de traite dans ce bureau constituent une évolution positive, qui a permis la séparation entre l'identification des victimes de la traite et le contrôle de l'immigration, comme l'a recommandé le GRETA dans son premier rapport.

251. Par ailleurs, le GRETA salue l'adoption du deuxième plan d'action national destiné à prévenir et à combattre la traite, en consultation avec les acteurs concernés de la société civile, ainsi que son caractère complet et ambitieux.

252. Les autorités irlandaises ont continué à développer le système de collecte et d'analyse des données, et des rapports résumant et analysant les données disponibles sont publiés tous les ans par l'Unité de lutte contre la traite des êtres humains du ministère de la Justice et de l'Égalité. Toute une série d'institutions irlandaises ont mené des études sur la question de la traite, notamment dans les domaines suggérés par le premier rapport d'évaluation du GRETA.

253. Des efforts ont été déployés pour former les professionnels concernés et étendre les catégories de personnel ciblées. La formation est souvent dispensée en coopération avec des ONG et, dans toute la mesure du possible, une approche multipartite est encouragée.

254. Le GRETA salue les efforts déployés en Irlande pour sensibiliser le public à la traite des êtres humains, décourager la demande et évaluer l'impact des campagnes publiques et d'autres mesures. Comme cela avait été recommandé dans le premier rapport du GRETA, diverses mesures ont été prises pour prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail, dont la ratification de traités internationaux pertinents, l'adoption de nouvelles lois, la réforme du processus d'inspection du travail et la mise en place de dispositifs pour réglementer l'emploi des ressortissants de pays n'appartenant pas à l'EEE. La mise en place de lignes directrices relatives à l'emploi de travailleurs domestiques privés par les agents des missions diplomatiques et la coopération avec le secteur privé sont d'autres évolutions positives.

255. Certaines améliorations ont été apportées dans le domaine de la protection des victimes de la traite. Le GRETA se félicite des partenariats établis avec des ONG et du financement accru mis à la disposition de projets gérés par la société civile.

256. Le GRETA se félicite aussi des efforts déployés dans le domaine de la coopération internationale, à la fois en matière de coopération policière et de soutien à des projets internationaux axés sur le travail forcé et la traite des femmes et des enfants vulnérables.

257. Toutefois, malgré les progrès accomplis, certaines questions restent préoccupantes. Dans le présent rapport, le GRETA demande aux autorités irlandaises 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

- Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités irlandaises à prendre des mesures pour faire en sorte que les victimes de la traite soient identifiées, de manière proactive et sans délai, notamment par les initiatives suivantes :
  - réviser, à titre prioritaire, la procédure d'identification des victimes et de prise de décisions les concernant, à la lumière de l'affaire *P. v. The Chief Superintendent of the Garda National Immigration Bureau & Ors* et des recommandations formulées dans le premier rapport du GRETA. L'objectif de la procédure révisée devrait être de parvenir à la couverture de toutes les victimes, y compris les ressortissants des pays de l'EEE, les citoyens irlandais et les demandeurs d'asile, et de formaliser le processus décisionnel en spécifiant les critères à utiliser pour décider de l'existence de « motifs raisonnables » et en précisant les droits qui découlent de l'identification ;
  - favoriser le caractère interinstitutionnel de l'identification des victimes de la traite en confiant un rôle officiel, dans la procédure d'identification, à des acteurs de terrain tels que les ONG, les inspecteurs du travail, les travailleurs sociaux, le personnel de santé et d'autres instances qui peuvent être en contact avec des victimes de la traite ;
  - s'assurer que, dès lors qu'il existe, sur la base d'indicateurs opérationnels, des motifs raisonnables de penser qu'une personne est victime de la traite, celle-ci bénéficie de toutes les mesures d'assistance et de protection prévues par la Convention, indépendamment de l'éventuelle ouverture d'une enquête pour traite et de l'éventuelle coopération de cette personne à l'enquête ;
  - veiller à ce que les directives, les outils et les critères utilisés pour l'identification et l'orientation des victimes de la traite soient communiqués aux agents de terrain, et à ce que ceux-ci reçoivent une formation régulière ;
  - appliquer une approche proactive en matière d'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail en encourageant la tenue d'inspections conjointes régulières et coordonnées par les agences concernées dans les secteurs les plus exposés au risque de traite ;
  - veiller à ce que les victimes de la traite puissent être en contact à un stade précoce avec des praticiens du droit ayant une connaissance spécialisée de la traite des êtres humains et aptes à représenter les victimes ;
  - suivre de près les liens entre l'asile et la traite, pour faire en sorte que le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile n'empêche pas l'identification d'une personne comme victime de la traite ;
  - améliorer l'identification des victimes de la traite dans les centres de rétention, en faisant en sorte que les ONG et les avocats spécialisés aient accès à ces centres et en veillant à ce que, lorsque la décision de détermination de motifs raisonnables est positive, les victimes présumées de la traite soient rapidement remises en liberté et se voient proposer assistance et protection conformément à la Convention (paragraphe 126).

- Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités irlandaises :
  - à revoir en priorité la politique en matière d'hébergement des victimes présumées de la traite dans des centres pour demandeurs d'asile, en vue de faire en sorte que les structures d'hébergement soient sensibles au genre, adaptées et sûres, et que les victimes bénéficient de services spécialisés. En premier lieu, les autorités devraient mettre en place un refuge spécialisé « pilote », dont le personnel serait motivé et dûment formé. Cela améliorerait le soutien et la protection des victimes, mais serait aussi dans l'intérêt de l'enquête ;
  - à établir dans la loi des droits à l'assistance et à la protection pour les victimes potentielles de la traite, comme prévu aux articles 10 et 12 de la Convention, indépendamment de la nationalité de la victime ou de sa situation au regard de la législation sur l'immigration (paragraphe 142).
- Notant que le droit national doit être rendu conforme aux obligations internationales, le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités irlandaises à veiller, conformément à l'article 13 de la Convention, à ce que toutes les victimes potentielles de la traite, y compris les ressortissants d'un pays de l'EEE, se voient proposer un délai de rétablissement et de réflexion et toutes les mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention durant cette période. Les agents qui procèdent à l'identification devraient recevoir des instructions soulignant clairement la nécessité de proposer un délai de rétablissement et de réflexion tel qu'il est défini dans la Convention, c'est-à-dire de ne pas le faire dépendre de la coopération des victimes et de le proposer aux victimes avant qu'elles aient fait des déclarations officielles aux enquêteurs (paragraphe 164).
- Le GRETA exhorte à nouveau les autorités irlandaises à prendre des mesures pour que les possibilités d'indemnisation soient facilement accessibles aux personnes soumises à la traite, et notamment :
  - à encourager les procureurs à demander des ordonnances d'allocation d'indemnités dans tous les cas pertinents ;
  - à faire en sorte que le régime d'indemnisation par l'État soit effectivement accessible aux victimes de la traite, ce qui suppose de revoir les conditions d'accès actuelles ;
  - à permettre aux victimes de la traite d'exercer leur droit à une indemnisation, en renforçant la capacité des praticiens du droit à aider les victimes à demander une indemnisation ;
  - à intégrer la question de l'indemnisation des victimes dans les programmes de formation destinés aux membres des forces de l'ordre, aux procureurs et aux juges ;
  - à faire plein usage de la législation existante relative au gel et à la confiscation des avoirs pour garantir l'indemnisation des victimes de la traite (paragraphe 182).

- Le GRETA exhorte les autorités irlandaises à prendre des mesures complémentaires pour se mettre en conformité avec l'article 26 de la Convention. Les autorités devraient notamment :
  - adopter une disposition spécifique de non-sanction des victimes de la traite contraintes à se livrer à des activités illicites, et/ou élaborer pour les policiers et les procureurs des instructions détaillées et actualisées sur les buts et la portée de la disposition de non-sanction ;
  - encourager les procureurs à considérer la traite comme une violation grave des droits humains lorsqu'ils évaluent si l'intérêt public justifie de poursuivre des personnes identifiées comme victimes de la traite ;
  - inclure la disposition de non-sanction dans la formation des policiers, des procureurs, des juges et des avocats (paragraphe 207).
- Le GRETA exhorte de nouveau les autorités irlandaises à prendre des mesures pour que les infractions de traite fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites effectives, conduisant à des sanctions proportionnées et dissuasives. Les autorités devraient notamment :
  - encourager le parquet général (DPP) à développer encore sa spécialisation dans le domaine de la traite, pour que les poursuites contre les trafiquants aboutissent à davantage de condamnations ;
  - veiller à ce que les unités chargées d'enquêter sur des infractions de traite disposent de ressources suffisantes ;
  - continuer à améliorer les connaissances des enquêteurs, des procureurs et des juges au sujet de la gravité de la traite, des lourdes conséquences de l'exploitation pour les victimes et de la nécessité de respecter les droits humains des victimes ;
  - revoir la législation et les procédures relatives aux enquêtes/poursuites, en vue d'identifier les lacunes et de les combler (par exemple, en ce qui concerne la traite aux fins d'exploitation par le travail/de travail forcé et la création d'ECE) ;
  - redoubler d'efforts pour enquêter sur les cas de traite aux fins d'exploitation par le travail et pour engager des poursuites (paragraphe 228).

#### Autres conclusions :

- Le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient prendre des mesures pour renforcer les travaux de la Table ronde, veiller à ce que les groupes de travail disposent des moyens nécessaires pour progresser dans la mise en œuvre du nouveau plan d'action national et élargir l'éventail des acteurs concernés qui y participent (paragraphe 26).
- Le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient examiner la possibilité d'établir un rapporteur national indépendant ou de désigner un autre mécanisme qui serait une entité organisationnelle indépendante chargée d'assurer un suivi efficace des activités de lutte contre la traite des institutions de l'État et d'adresser des recommandations aux personnes et institutions concernées (voir l'article 29, paragraphe 4, de la Convention et le paragraphe 298 du rapport explicatif) (paragraphe 31).

- Le GRETA considère qu'il convient de poursuivre les efforts déployés pour former les professionnels concernés sur la traite, en particulier en direction des procureurs et des juges, dans l'objectif d'accroître le nombre de poursuites et de condamnations dans les affaires de traite des êtres humains, et de former les travailleurs sociaux, les personnels de santé, le personnel des centres de prise en charge directe des demandeurs d'asile et les enseignants (paragraphe 44).
- Le GRETA invite les autorités irlandaises à poursuivre le développement du système de collecte et d'analyse des données, pour faire en sorte qu'il donne un tableau complet de la situation en matière de traite des êtres humains en Irlande (paragraphe 47).
- Le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient continuer de mener et de soutenir des recherches sur les questions liées à la traite, en vue de fonder les politiques futures sur des connaissances validées. Parmi les domaines dans lesquels des recherches sont nécessaires pour mieux cerner l'ampleur et la nature du phénomène de la traite figure la traite des enfants (paragraphe 54).
- Le GRETA invite les autorités irlandaises à poursuivre leurs efforts dans ce domaine, en tenant compte des résultats des recherches et de l'évaluation de l'impact des actions déjà menées, en mettant l'accent sur les nouvelles tendances, comme la traite aux fins de mendicité forcée, de criminalité forcée et d'exploitation sous la forme de mariages de complaisance (paragraphe 61).
- Le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient intensifier leurs efforts pour prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail et en particulier :
  - continuer de sensibiliser les fonctionnaires compétents, en particulier les inspecteurs du travail, les policiers, les procureurs et les juges, à la traite aux fins d'exploitation par le travail et aux droits des victimes ;
  - veiller à ce que les inspecteurs du travail bénéficient d'une formation continue pour leur permettre d'identifier de façon proactive les cas de traite, et à ce que les inspections du travail bénéficient des ressources adéquates et qu'elles soient fréquentes et ciblées sur les secteurs qui affichent un potentiel élevé de traite des êtres humains, en mettant l'accent sur les droits des travailleurs plutôt que sur leur statut au regard de la législation sur l'immigration ;
  - revoir les systèmes de réglementation concernant les migrants qui travaillent au pair et les travailleurs en soins à domicile et veiller à ce que des inspections puissent être effectuées dans les domiciles privés pour prévenir les abus envers les employés de maison, y compris les personnes au pair, et détecter les cas de traite ;
  - revoir l'application du dispositif relatif au travail atypique (AWS) dans l'industrie de la pêche, afin de s'assurer qu'il comporte des garanties suffisantes contre la traite et l'exploitation des pêcheurs ;
  - renforcer le contrôle des agences de recrutement et de travail temporaire et examiner le cadre législatif à la recherche de lacunes pouvant limiter les mesures de protection ou de prévention ;
  - travailler en coopération étroite avec le secteur privé, conformément aux Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, et exiger des entreprises qu'elles fassent rapport publiquement des mesures prises pour prévenir la traite et le travail forcé dans leurs chaînes d'approvisionnement ;
  - mettre en œuvre un réexamen d'ensemble, basé sur les droits de l'homme, des pratiques de passation de marchés de l'État (paragraphe 79).

- Le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient continuer et intensifier leurs efforts dans le domaine de la prévention de la traite des enfants, en utilisant les résultats de la recherche sur les nouvelles tendances, en sensibilisant et en formant les professionnels de la protection de l'enfance dans tout le pays et en accordant une attention accrue aux enfants migrants, en particulier à ceux qui sont isolés ou séparés (paragraphe 85).
- Le GRETA encourage les autorités irlandaises à ratifier la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains, car cela contribuerait à la prévention de la traite aux fins du prélèvement d'organes (paragraphe 90).
- Le GRETA considère que les professionnels médicaux impliqués dans les transplantations d'organes et les autres professionnels concernés devraient être sensibilisés à la traite aux fins de prélèvement d'organes grâce à des formations et à la formulation d'orientations (paragraphe 91).
- Le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient renforcer l'approche globale décrite à l'article 6 de la Convention, en adoptant des mesures législatives, administratives, éducatives, sociales et culturelles pour décourager la demande qui favorise toutes les formes d'exploitation aboutissant à la traite, en partenariat avec la société civile, les syndicats et le secteur privé (paragraphe 98).
- Le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient continuer à améliorer la détection des victimes de la traite lors des contrôles aux frontières. Elles devraient notamment :
  - renforcer la formation du personnel chargé des contrôles d'identité pour qu'il sache mieux détecter les signes indiquant qu'une personne pourrait être victime de la traite et orienter cette dernière vers une assistance ;
  - continuer à sensibiliser les compagnies aériennes pour qu'elles contribuent à détecter les victimes, en utilisant les indicateurs de la traite, et à les orienter vers une assistance (paragraphe 105).
- Le GRETA invite les autorités irlandaises à assurer le plein respect de l'article 10, paragraphe 3, de la Convention au sujet de la vérification de l'âge, en tenant compte de la Convention relative aux droits de l'enfant et de l'Observation générale n° 6 du Comité des droits de l'enfant (paragraphe 154).
- Le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient poursuivre leurs efforts en vue d'améliorer l'identification des enfants victimes de la traite et l'assistance à ces enfants. Les autorités devraient notamment :
  - faire en sorte que l'identification des enfants victimes de la traite tienne compte de la situation particulière des enfants, que des spécialistes de l'enfance y soient associés et que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale dans toutes les procédures concernant des enfants victimes de la traite et des enfants à risque ;
  - mettre à la disposition des différents intervenants des possibilités de formation et des outils supplémentaires, et mettre à jour les orientations sur les services destinés aux enfants victimes de la traite ;
  - veiller à ce que les acteurs compétents adoptent une approche proactive et renforcent leur travail de terrain pour identifier les enfants victimes de la traite ;
  - fournir aux enfants victimes de la traite une aide et des services adéquats, adaptés à leurs besoins, y compris un hébergement convenable et l'accès à l'éducation et à la formation professionnelle (paragraphe 156).

- Le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient faire en sorte que les victimes de traite puissent continuer à bénéficier d'une protection internationale pour « des raisons impératives découlant de précédentes persécutions ou d'un grave préjudice » (paragraphe 171).
- Le GRETA invite les autorités irlandaises à accorder un permis de séjour temporaire aux victimes de la traite en raison de leur situation personnelle, en plus de la possibilité de délivrer un permis de séjour en échange de la coopération de la victime à l'enquête ou aux poursuites pénales (paragraphe 172).
- Le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient veiller à ce que les victimes de la traite puissent tirer pleinement parti de leur droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable, sans que cela porte préjudice à leur droit de chercher et d'obtenir l'asile (paragraphe 173).
- Le GRETA invite les autorités irlandaises à concevoir un système d'enregistrement des demandes d'indemnisation des victimes de la traite par l'État, ainsi que des indemnisations effectivement obtenues par les victimes (paragraphe 183).
- Le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient continuer à prendre des mesures pour assurer le retour des victimes de la traite 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. Dans ce contexte, les autorités devraient continuer à développer 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 188).
- Le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient veiller à ce que l'interprétation de l'abus d'une situation de vulnérabilité soit identique à celle de la Convention (paragraphe 194).
- Le GRETA invite les autorités irlandaises à envisager d'ériger en infraction pénale le recours à des services qui font l'objet d'une exploitation autre que sexuelle, en sachant que l'intéressé est victime de la traite des êtres humains (paragraphe 197).
- Le GRETA invite les autorités irlandaises à revoir régulièrement l'application des dispositions légales et les pratiques concernant la responsabilité des personnes morales en matière de traite afin de s'assurer que les sanctions ou mesures prises sont efficaces, proportionnées et dissuasives (paragraphe 199).
- Le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient suivre de près et étudier l'émergence de la traite aux fins d'exploitation par des activités criminelles (paragraphe 208).
- Le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient tirer pleinement parti des mesures disponibles afin de protéger les victimes et les témoins de la traite et d'éviter que ces personnes fassent l'objet d'intimidations pendant l'enquête, ainsi que pendant et après la procédure judiciaire (paragraphe 235).
- Le GRETA invite les autorités irlandaises à poursuivre les efforts déployés dans le domaine de la coopération internationale, notamment en étudiant d'autres possibilités de coopération avec les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux dans les principaux pays d'origine des victimes de la traite et en développant la coopération avec les services de l'inspection du travail à l'étranger (paragraphe 242).
- Le GRETA considère que les autorités irlandaises devraient continuer à établir des partenariats stratégiques avec les ONG et les syndicats, en particulier en associant ceux-ci aux groupes de travail, à la révision du processus d'identification et de la fourniture d'une assistance aux victimes de traite, et à la mise en œuvre et à l'évaluation du deuxième plan d'action national. Par ailleurs, le GRETA invite les autorités irlandaises à poursuivre leurs efforts afin d'apporter des financements aux activités anti-traite des ONG (paragraphe 247).

## Annexe

Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et non gouvernementales et autres membres de la société civile avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations

### Institutions publiques

- Mme Frances Fitzgerald, Premier Ministre Adjointe et Ministre de la Justice et de l'Égalité
- Département de la Justice et de l'Égalité
  - Unité irlandaise de lutte contre la traite des êtres humains (AHTU)
  - Service irlandais de la naturalisation et de l'immigration (INIS)
  - Agence pour l'accueil et l'intégration (RIA)
  - Commissariat aux demandes de statut de réfugié (ORAC)
  - Division de la réforme du droit pénal
  - Bureau d'aide aux victimes de la criminalité
- An Garda Síochána
  - Bureau National des Services Protectrices
    - Unité d'enquête et de coordination en matière de traite (HTICU)
  - Bureau National d'Immigration
  - Service irlandais des avoirs d'origine criminelle
- Département des Affaires étrangères et du Commerce
  - Division des Services Consulaires
  - Service de la formation
  - Service du ministère des Affaires étrangères et du Commerce - Irish Aid
  - Division du Protocole
- Département de l'Enfance et de la Jeunesse
- Agence de l'enfance et de la famille (Tusla)
  - Équipe « enfants non accompagnés demandeurs d'asile »
- Département de la Protection sociale
  - Unité pour les demandeurs d'asile et les nouvelles communautés
  - Unité régionale de soutien
- Parquet general - Office of the Director of Public Prosecutions
- Département de la santé
  - Division de la politique sur le sang et des organes
- Autorité des services de santé
  - Équipe de lutte contre la traite des êtres humains
  - Bureau national pour l'inclusion sociale

- Coordinateur des greffes d'organe, Hôpital de Beaumont
- Autorité régulatrice des produits de santé
- Commission sur les rapports au travail
- Commission de l'aide juridique
- Commission irlandaise pour les droits de l'homme et l'égalité

#### Organisations intergouvernementales

- Organisation Internationale pour les Migrations (OIM)
- Haut-Commissariat pour les Réfugiés des Nations Unies (UNHCR)

#### Organisations non gouvernementales et autres membres de la société civile

- AkiDwa
- APT Ireland
- Cois Tine
- Doras Luimni
- Invisible Traffick
- Immigrant Council of Ireland (ICI)
- Irish Congress of Trade Unions (ICTU)
- International Transport Workers' Federation Ireland
- Migrants Rights Centre Ireland (MRCI)
- Ruhama
- Sex Workers Alliance Ireland (SWAI)
- Sexual Violence Centre Cork
- Soroptomist Ireland
- Tearfund Ireland

## Commentaires du Gouvernement

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

Le GRETA s'est engagé dans un dialogue avec les autorités nationales 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 le 27 juillet 2017 en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités, reçus le 12 septembre 2017, et disponible uniquement en anglais, se trouvent ci-après.

**AN ROINN DLÍ agus CIRT agus  
COMHIONANNAIS**  
*94 Faiche Stiabhna  
Baile Átha Cliath 2*  
Teileafón/Telephone: (01) 602 8399  
Ríomhphoist/e-mail: info@justice.ie



**DEPARTMENT OF JUSTICE and  
EQUALITY**  
*94 St. Stephen's Green  
Dublin 2  
D02 FD70*  
Facsuimhir/Fax: (01) 661 5461

Ms Petya Nestorova  
Executive Secretary  
Council of Europe Group of Experts against Trafficking in Human Beings

12<sup>th</sup> September 2017

Dear Ms Nestorova,

The Irish authorities wish to acknowledge receipt of the final report drawn up by the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) on the implementation by Ireland of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. Ireland thanks in particular, Ms Rita Superman, Mr Jan van Dijk and Ms Petya Nestorova who carried out the country visit.

The Report is in keeping with the process of constructive dialogue within which Ireland engages both NGOs and international monitoring bodies. Ireland particularly welcomes the comprehensive nature of the GRETA evaluation process as a useful learning experience, and welcomes the opportunity the Report offers to consider further improvements in anti-trafficking policy. The Recommendations themselves cover a very broad range of policy and procedures and have implications for a range of State agencies.

The clarifications and comment from the Irish authorities below do not seek to address each individual recommendation, but rather concentrate on those Issues for Immediate Action which the Report identifies, as well as some assertions contained in the Report which in our view, would benefit from clarification at this stage.

The Further Conclusions of GRETA will be considered in full, and where appropriate, will be incorporated as Ireland's efforts to combat human trafficking continue to evolve in response to the crime. We look forward to continued cooperation with GRETA as part of this response.

Yours sincerely,

Paul Gunning  
Anti-Human Trafficking Unit  
Department of Justice and Equality

## Ireland's Response to GRETA Final Report

### Legislative and institutional Framework

The development of Ireland's legal framework is an integral part of efforts to combat trafficking in human beings and various important legislative enactments have been recognised by GRETA. The development of the legal framework has taken place in tandem with institutional reform and cultural change.

The Irish authorities are pleased that GRETA recognises the strong working relationships with NGOs working in the area of human trafficking, and the cooperative approach to training, research and public-awareness which flows from these relationships.

With regard to paragraph 25 Ireland wishes to clarify that while the 5 working groups which existed during the term of the previous National Action Plan have not been reconstituted, consultation between State actors, NGOs and others involved in trafficking is regular and sustained, and covers all issues related to trafficking.

Ireland also welcomes recognition of the institutional changes underway within An Garda Síochána based around the establishment of the Garda National Protective Services Bureau, of which the Human Trafficking Investigation and Coordination Unit is a part.

### Ireland as a 'Country of Origin'

While GRETA has made the observation that Ireland *'has also increasingly become a country of origin'* for trafficked persons, referring to the 73 Irish citizens, presumed victims of trafficking, from 2012-2016, it is important that these figures are considered in their correct context, particularly for the purposes of comparisons with other countries.

GRETA recognises that the *'majority of the Irish victims were children subjected to sexual abuse/child pornography within Ireland'* as criminalised under section 3(2) of the Criminal Law (Human Trafficking) Act 2008. GRETA further states (paragraph 220) that offences under section 3 are *'not strictly speaking trafficking offences but rather sexual offences'*. Whereas Ireland considers these crimes as heinous and they are included in Ireland's data collection strategy, this is done in full recognition that such offences may not be classed as trafficking in other jurisdictions. Annual reports go into further detail on this particular subject. It follows that the reference to Ireland as *becoming 'a country of origin'* for trafficked persons, which uses, as its basis, data on the offences described above, is somewhat misleading.

Furthermore, Ireland wishes to clarify that no Irish victims of trafficking featured in other countries' systems. Nor is there any suggestion that where Ireland is the *'country of origin'* that victims are moved elsewhere for further exploitation.

Ireland will endeavour to make further information available on the exact nature of these crimes, through Annual Reports, so as to foster a greater understanding of the nature of human trafficking, and of the crime of child sexual exploitation, and where there is a convergence between the two.

In relation to paragraph 82 of the Report, we also take this opportunity to notify GRETA that the functions of the National Education Welfare Board have transferred to the Educational Welfare Service of Tusla.

## Identification of Victims of Trafficking

The issue of identification featured prominently in the evaluation process during which Ireland emphasised the fundamentally humane, victim-centred approach, which is in operation here and which we believe has served victims well heretofore. Ireland notes GRETA's view that '*a degree of formalisation of the identification process is needed*', and is of the view that such formalisation should not increase the stigma attached to suspected victims. While work on a comprehensive review of identification procedures is ongoing, Ireland wishes to further clarify a number of misconceptions about existing processes.

Ireland considers the Administrative Immigration Arrangements for the Protection of Victims of Human Trafficking to be just one element of systems in place to deal with suspected victims of trafficking. The existence of Immigration Arrangements in no way precludes the identification of victims of trafficking who do not require an immigration permission. Nor do they force international protection applicants to '*choose between identification as a victim of trafficking and international protection*'. In fact, Annual Reports produced by Ireland have always included statistics on all suspected victims of trafficking, identified as such and accessing a range of services through the National Referral Mechanism. These include those who are in the asylum process, those who are EEA nationals, and non-EEA nationals to whom the Administrative Immigration Arrangements apply.

Ireland notes that in the opinion of GRETA that '*there have been no changes to the victim identification system*' since *P. v The Chief Superintendent of the Garda National Immigration Bureau & Ors.*. However, immediate steps were taken in the wake of that judgement relating to the manner in which identifications are performed where the potential victim is suspected of involvement in a criminal offence. There have been further, general improvements in the identification process for all victims of trafficking since then, such as in the timescale for decisions, victim interviewing techniques, liaison and communication with NGOs, and the further development of expertise both within the Garda National Protective Services Bureau and throughout the force.

At paragraph 114, GRETA is critical of the prominent role given to An Garda Síochana in the identification process. This criticism underplays both the substantial role of NGOs in making referrals to An Garda Síochana and the reliance of An Garda Síochana on these referrals. Cooperation between NGOs and State agencies in relation to training and the funding of projects is noted positively elsewhere in the Report, but this cooperative approach also applies in process of identification. At the same time, Ireland sees no compelling reason to deviate from the current practice whereby An Garda Síochana acts as Competent Authority for identification purposes. This reflects the need both for consistency and capacity at the point of entry to the National Referral Mechanism.

In our view, the current review of the victim identification process can be best characterised by bringing an added formality to an approach which already serves the vast majority of victims very well and is broadly in compliance with Ireland's obligations under the Convention.

The specific recommendations at paragraph 164 regarding compliance with Articles 12 and 13 of the Convention are being considered as part of the review of the identification process.

With regard to paragraph 119, the Legal Aid Board wish to challenge the statement that they are narrowly interpreting their remit. The Board wishes to clarify that it is carrying out its functions as authorised, in respect of victims of trafficking.

## Assistance measures

GRETA observes (paragraph 129) that there are no dedicated shelters for victims of human trafficking and that they are provided with full board accommodation and ancillary services through the Reception and Integration Agency. Ireland emphasises once more that the nature and size of the RIA estate allows it to accommodate all potential victims of trafficking without delay, from the first point of contact with the Authorities, a solution which would be difficult to replicate in any other system. Ireland will further review accommodation measures for victims of trafficking in light of recent changes to the International Protection Process and their effect on the numbers availing of RIA facilities, and any changes to the identification process arising from the current review.

Included at paragraph 142 of the Report is a call on the Irish authorities to *“enact statutory rights to assistance and protection...as specified in Articles 10 and 12 of the Convention”*. Our clear reading of both Articles 10 and 12 is that they afford latitude to States in deciding whether to meet obligations through legislation or by other means. Ireland has chosen to do so by non-legislative measures, an approach which is in accordance with administrative norms in Ireland. Ireland disputes the assertion that in doing so we are failing to comply with the Convention.

## Compensation

Ireland notes the recommendations, at paragraph 182, in relation to compensation. These recommendations have been brought to the attention both of An Garda Síochána and the Office of the Director for Public Prosecutions. At paragraph 175, GRETA has noted that the absence of convictions for trafficking in human beings in Ireland precludes victims of trafficking from accessing compensation. It is important to clarify that this preclusion applies only in the case of court-ordered compensation following conviction in the criminal courts, which is but one of a number of compensatory avenues open to victims of trafficking.

Article 15(4) of the Convention notes that the means of guaranteeing compensation are left to the (States) Parties, and suggests setting up a compensation fund or programmes for social assistance to and social integration of victims. The model chosen by Ireland allows for a range of such programmes for suspected victims to be provided by NGOs, and considers this a worthwhile approach, which provides guarantees both in terms of quality assurance, governance and accountability with regard to public funds.

## Non-punishment provision

At paragraph 207, GRETA has urged Ireland to take further measures to ensure compliance with the Non-punishment provision (Article 26) of the Convention. Detailed, updated guidance for An Garda Síochána has been prepared concerning the relationship between investigation of human trafficking and any criminal investigation of individual potential victims of trafficking. This guidance has been incorporated into Garda procedures on an interim basis prior to finalisation. Together with relevant provisions in the Guidelines for Prosecutors, referred to at paragraph 201, Ireland believes that this will ensure compliance with this provision.

## Investigation and prosecution

At paragraph 220, GRETA refers to the lack of prosecutions for sexual exploitation of adults and for labour exploitation. Ireland has provided detailed information concerning current investigations and prosecutions which have yet to be finalised, and which for obvious reasons cannot be publicised.

The lack of prosecutions is contrasted with the number of investigations initiated by An Garda Síochana. Again, it is important to take account of the very low threshold which applies to identification of suspected victims of trafficking, and which thus accounts for a substantial majority of investigations initiated. This sets the investigation and prosecution of trafficking apart from other criminal offences. There is a substantial gap between the burden of proof required to identify a suspected victim of trafficking, and the standard of criminal proof necessary for a successful prosecution. While some of the difficulties with prosecutions are referred to at paragraph 221, the most fundamental reason for the low number of prosecutions is insufficient information in relation to any suspect.

At paragraph 223, GRETA has stated that *"witnesses can claim no protection under section 11 of the Criminal Law (Human Trafficking) Act 2008"*, where lesser charges have been preferred. However, victim anonymity, the protection dealt with by section 11 of the Act, can be dealt with at the discretion of the court, even where 'lesser' charges have been preferred. This protection has been requested and granted in accordance with the spirit of the Act, where 'lesser charges' have been preferred.

#### Independence of Judiciary and Prosecutors

The GRETA Report contains extensive recommendations in relation to the training and/or sensitisation of judges and prosecutors. Whereas some of these envisage an 'ongoing' requirement, both the content and tone of some of the recommendations at paragraph 228 is suggestive of a failure, be it on the part of investigators, prosecutors or judges, to fully appreciate the seriousness of the crime of human trafficking and the nature of its effect on victims. Ireland rejects this assertion as unfounded.

The work of the Office of the Director of Public Prosecutions and the nature of their specialism in trafficking is detailed at paragraph 211. Paragraph 227 deals with the Judiciary. While respecting the independence of both bodies, the recommendations of GRETA will be conveyed to both.

Anti-Human Trafficking Unit  
Department of Justice and Equality  
September 2017