



GRETA

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

GRETA(2014)10

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

Premier cycle d'évaluation

Adopté le 21 mars 2014

Publié le 18 juin 2014

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

Secrétariat de la Convention du Conseil de l'Europe
sur la lutte contre la traite des êtres humains
(GRETA et Comité des Parties)
Direction générale II – Démocratie
Conseil de l'Europe
F - 67075 Strasbourg Cedex
France
Tel: + 33 (0)3 90 21 52 54

trafficking@coe.int

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

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

Table des matières

Préambule	5
Résumé général	7
Liste d'acronymes	9
I. Introduction	10
II. Cadre national de la lutte contre la traite des êtres humains aux Pays-Bas	12
1. Aperçu de la situation actuelle en matière de traite des êtres humains aux Pays-Bas	12
2. Aperçu du cadre juridique et politique de la lutte contre la traite des êtres humains	12
a. Cadre juridique	12
b. Stratégies et plans d'action nationaux	14
3. Aperçu du cadre institutionnel de la lutte contre la traite des êtres humains	14
a. Rapporteur national sur la traite des êtres humains et la violence sexuelle envers les enfants 14	
b. Task force contre la traite des êtres humains	15
c. Parquet.....	15
d. Police nationale	16
e. Service de l'immigration et de la naturalisation	16
f. Maréchaussée royale des Pays-Bas	16
g. Inspection SZW	17
h. Centre d'expertise sur la traite des êtres humains et le trafic illicite de personnes	17
i. Communes.....	17
j. ONG et autres membres de la société civile	17
III. Mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Pays-Bas	19
1. Intégration dans le droit interne des concepts de base et des définitions figurant dans la Convention	19
a. Application à la lutte contre la traite d'une approche fondée sur les droits humains.....	19
b. Définitions des termes « traite des êtres humains » et « victime de la traite » en droit néerlandais.....	20
<i>i. Définition du terme « traite des êtres humains »</i>	20
<i>ii. Définition du terme « victime de la traite »</i>	23
c. Approche globale de la lutte contre la traite, coordination de tous les acteurs et de toutes les mesures et coopération internationale	23
<i>i. Approche globale et coordination</i>	23
<i>ii. Formation des professionnels concernés</i>	29
<i>iii. Collecte de données et recherche</i>	31
<i>iv. Coopération internationale</i>	33
2. Mise en œuvre par les Pays-Bas de mesures visant à prévenir la traite des êtres humains 35	
a. Actions de sensibilisation.....	35
b. Mesures destinées à décourager la demande	37
c. Initiatives économiques, sociales et autres visant à favoriser l'autonomie des groupes vulnérables à la traite.....	38
d. Mesures aux frontières destinées à prévenir la traite et mesures en faveur des voies légales de migration.....	39
e. Mesures visant à garantir la qualité, la sécurité et l'intégrité des documents de voyage et d'identité	40
3. Mise en œuvre par les Pays-Bas de mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite des êtres humains	40
a. Identification des victimes de la traite des êtres humains.....	40

b.	Assistance aux victimes.....	45
c.	Délai de rétablissement et de réflexion	50
d.	Permis de séjour	52
e.	Indemnisation et recours	54
f.	Rapatriement et retour des victimes	55
4.	Mise en œuvre par les Pays-Bas des mesures concernant le droit pénal matériel, les enquêtes, les poursuites et le droit procédural.....	57
a.	Droit pénal matériel	57
b.	Non-sanction des victimes de la traite	58
c.	Enquêtes, poursuites et droit procédural	60
d.	Protection des victimes et des témoins.....	63
	Annexe I : Liste des propositions du GRETA	65
	Annexe II : Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations	69
	Commentaires du Gouvernement	71

Préambule

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

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

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

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

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

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

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

En matière pénale, la Convention énonce plusieurs obligations de droit procédural et matériel imposant aux Parties de faire en sorte que les trafiquants fassent l'objet de poursuites effectives et de sanctions proportionnées et dissuasives. Une attention particulière est accordée à la protection des victimes et des témoins dans le cadre des enquêtes et des procédures judiciaires. Les Parties doivent également prévoir la possibilité de ne pas infliger de sanctions aux victimes pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes.

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

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

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

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

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

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

Résumé général

Les autorités néerlandaises ont pris des mesures décisives pour développer le cadre juridique et institutionnel de la lutte contre la traite des êtres humains ; elles ont notamment adopté une législation anti-traite et des plans d'action nationaux complets, et créé une task force chargée de coordonner les actions contre la traite menées par les pouvoirs publics. En outre, les Pays-Bas ont été le premier pays à mettre en place un Rapporteur national sur la traite des êtres humains et la violence sexuelle envers les enfants, qui, en tant qu'autorité indépendante, fait régulièrement rapport au gouvernement sur la nature et l'étendue de la traite et recommande d'apporter des améliorations au cadre législatif et politique de la lutte contre la traite.

Les autorités néerlandaises ont conçu une approche qui repose sur la coopération et l'action interinstitutionnelles destinées à combattre la traite aux niveaux national et local (le « modèle des barrières ») ; à cette approche sont associés de nombreux acteurs publics susceptibles d'entrer en contact avec des victimes de la traite. Les forces de l'ordre, le parquet, l'inspection du travail et les services d'immigration disposent tous, au sein de leur personnel, d'agents spécialisés qui sont formés pour faire face aux situations de traite. Un certain nombre d'acteurs locaux reçoivent aussi une formation et coopèrent les uns avec les autres. Les juges qui ont été choisis pour s'occuper des cas de traite suivent une formation spéciale. Le GRETA salue les efforts que déploient les autorités néerlandaises pour former les acteurs publics concernés à la lutte contre la traite.

Si la lutte contre la traite menée aux Pays-Bas était, jusqu'à récemment, concentrée pour l'essentiel sur la traite aux fins d'exploitation sexuelle, des initiatives plus ciblées ont cependant été prises ces dernières années contre l'exploitation par le travail, en particulier après la découverte de plusieurs affaires de grande ampleur dans le secteur agricole. Le GRETA encourage néanmoins les autorités à continuer à renforcer leurs actions, notamment en vue de limiter la dépendance des salariés envers leurs employeurs lorsqu'ils sont recrutés par l'intermédiaire d'agences de placement.

La collecte de données sur la traite est bien développée aux Pays-Bas et constitue une source d'information pour concevoir les mesures de lutte contre la traite. Le GRETA note cependant que des améliorations restent nécessaires concernant les données sur les enfants qui sont présumés être des victimes de la traite.

Le GRETA salue les efforts considérables déployés aux Pays-Bas pour mener des actions de sensibilisation, aussi bien auprès du grand public que des groupes vulnérables, et invite les autorités néerlandaises à concevoir leurs futures actions en tenant compte de l'évaluation de l'impact des mesures de sensibilisation déjà prises. De plus, le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient renforcer les mesures destinées à décourager la demande de services fournis par des victimes de la traite, quelle que soit la forme d'exploitation à laquelle ces personnes sont soumises, en partenariat avec le secteur privé et la société civile.

Aux Pays-Bas, l'identification des victimes de la traite relève exclusivement de la compétence des forces de l'ordre. Le GRETA exhorte les autorités néerlandaises à renforcer le caractère multidisciplinaire du processus décisionnel conduisant à l'identification des victimes de la traite. En outre, le GRETA souligne l'importance de placer l'aide et la protection des victimes potentielles au centre de la procédure d'identification et de ne pas établir de lien entre l'identification et les perspectives d'enquêtes et de poursuites. Le GRETA invite aussi les autorités néerlandaises à améliorer l'identification des victimes de la traite pratiquée aux fins d'exploitation par le travail et la détection des victimes parmi les demandeurs d'asile, notamment les mineurs étrangers non accompagnés.

Des centres d'hébergement spécialisés pour les victimes étrangères de la traite ont été ouverts dans différentes régions du pays, afin que ces personnes reçoivent une aide adaptée pendant le délai de réflexion de trois mois. Le GRETA appelle les autorités néerlandaises à améliorer la transition entre ces centres spécialisés et les structures de suivi, censées prendre le relais après la période de réflexion, et à assurer la continuité de l'aide psychologique et/ou médicale dont bénéficient les victimes. De plus, le GRETA exhorte les autorités néerlandaises à veiller à ce que l'aide apportée aux victimes étrangères ne dépende pas des perspectives d'enquêtes et de poursuites.

Concernant les enfants victimes, les mineurs étrangers non accompagnés qui ont été soumis à la traite ou risquent de l'être peuvent être hébergés dans des centres d'accueil protégés, où ils bénéficient d'une assistance spécifique. Les jeunes victimes qui ont été contraintes à se prostituer par des « loverboys » sont également prises en charge dans des centres spécialisés. Toutefois, excepté dans ces deux situations, les enfants victimes relèvent du système général de protection de la jeunesse. Selon le GRETA, les autorités néerlandaises devraient tenir pleinement compte de la vulnérabilité particulière des enfants victimes, conformément à l'intérêt supérieur de l'enfant, et continuer à développer une approche proactive de la lutte contre la traite des enfants.

Le GRETA se félicite que les autorités néerlandaises aient prévu un délai de réflexion supérieur au délai minimum de 30 jours mentionné dans la Convention. En pratique, il semble toutefois que de fréquents contacts avec la police soient organisés durant cette période et que des victimes soient parfois conduites au poste de police pour y être interrogées. Tout en reconnaissant l'intérêt de gagner la confiance des victimes, le GRETA souligne la nécessité de veiller à ce que les victimes puissent exercer pleinement leur droit d'utiliser cette période pour se remettre de l'expérience de l'exploitation et pour décider de coopérer ou non avec les autorités. Par ailleurs, le GRETA constate avec satisfaction que la législation néerlandaise prévoit qu'un permis de séjour est délivré non seulement aux victimes qui coopèrent à l'enquête ou à la procédure pénale, mais aussi à celles dont la situation personnelle le justifie. Il recommande cependant aux autorités néerlandaises de prendre des dispositions pour que, en pratique, les victimes puissent tirer parti de leur droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable lorsqu'elles ne sont pas en mesure de coopérer avec les autorités, et de sensibiliser les professionnels concernés et les victimes à cette possibilité.

Le GRETA se félicite de l'introduction du système de paiement anticipé des indemnités aux victimes, qui s'applique lorsque le trafiquant condamné ne s'est pas acquitté de la totalité du montant des indemnités dues huit mois après la décision judiciaire définitive.

Le GRETA note que le principe de non-sanction des victimes qui ont été contraintes par les trafiquants à commettre une infraction pénale est appliqué régulièrement, par les procureurs comme par les juges. Le GRETA appelle cependant les autorités à s'assurer que les victimes ayant commis une infraction sous l'influence des trafiquants ne soient pas privées de la possibilité d'obtenir un permis de séjour, comme cela a déjà été le cas.

Le GRETA invite les autorités néerlandaises à encourager la spécialisation des juges dans la lutte contre la traite, afin de continuer à garantir des taux de condamnation élevés et des peines proportionnelles à la gravité de cette infraction. Enfin, le GRETA salue la création d'un programme de protection des victimes et des témoins de la traite et invite les autorités néerlandaises à en faire plein usage.

Liste d'acronymes

ACM	Centre de coordination pour l'assistance spécialisée des victimes de la traite d'Amsterdam
CCV	Centre de prévention de la criminalité et de sécurité
COA	Agence centrale pour l'accueil des demandeurs d'asile
COSM	Centres d'hébergement de victimes de la traite des êtres humains
CP	Code pénal
CPP	Code de procédure pénale
DT&V	Service de rapatriement et de retour
EMM	Centre d'expertise sur la traite des êtres humains et le trafic illicite de personnes
IND	Service de l'immigration et de la naturalisation
Inspection SZW	Service d'inspection du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi
KMar	Maréchaussée royale des Pays-Bas
LEM	Groupe national d'experts sur la lutte contre la traite
LIEC	Centre national d'information et d'expertise
MIG	Groupe d'information sur le trafic illicite de personnes et la traite des êtres humains de l'IND
OM	Parquet
RIEC	Centres régionaux d'information et d'expertise
VNG	Association des communes néerlandaises

I. Introduction

1. Le gouvernement des Pays-Bas a déposé l'instrument de ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (la Convention) le 22 avril 2010. La Convention est entrée en vigueur au Pays-Bas le 1er août 2010¹.

2. Ainsi que le prévoit l'article 36, paragraphe 1 de la Convention, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention par les Parties. Le GRETA s'acquitte de cette tâche conformément à la procédure décrite à l'article 38 de la Convention et aux Règles concernant la procédure d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties. Le GRETA a établi un calendrier pour le premier cycle d'évaluation, selon lequel les Parties à la Convention ont été distribuées en plusieurs groupes ; les Pays-Bas appartiennent au troisième groupe de 10 Parties qui doit être évalué.

3. Conformément à l'article 38 de la Convention, le GRETA a examiné les mesures prises par les Pays-Bas pour mettre en œuvre les dispositions de la Convention. Le « Questionnaire pour l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties - Premier cycle d'évaluation » a été envoyé aux autorités néerlandaises le 31 janvier 2012. La réponse au questionnaire devait être soumise pour le 1er juin 2012. Les autorités ont soumis leur réponse le 4 juin 2012.

4. Le GRETA a préparé le présent rapport en utilisant la réponse au questionnaire soumise par les autorités néerlandaises, d'autres informations collectées par le GRETA et des informations reçues de la part de la société civile. Il a effectué une visite d'évaluation aux Pays-Bas du 3 au 7 juin 2013. La délégation se composait des personnes suivantes :

- Mme Gulnara Shahinian, membre du GRETA
- M. Frédéric Kurz, membre du GRETA
- M. Gerald Dunn, administrateur, Secrétariat de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

5. Au cours de la visite dans le pays, la délégation du GRETA a eu des entretiens avec le Ministre de la Sécurité et de la Justice, la Rapporteuse nationale sur la traite des êtres humains et la violence sexuelle contre les enfants et la Task Force sur la traite des êtres humains ainsi que des représentants des ministères concernés et des organismes publics (voir l'annexe II). Ces entretiens se sont déroulés dans un esprit d'étroite coopération.

6. La délégation du GRETA a également rencontré des membres d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres acteurs de la société civile, ainsi que des représentants du Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) présente aux Pays-Bas. Le GRETA leur sait gré des informations reçues.

7. Entre autre, au cours de la visite aux Pays-Bas la délégation du GRETA s'est rendue dans un foyer spécialisé pour les femmes étrangères victimes de la traite des êtres humains, un centre de crise qui peut accueillir des filles étrangères qui sont victimes de la traite et un foyer pour hommes victimes de violence, y compris de la traite.

8. Le GRETA souhaite souligner l'excellente assistance apportée à la délégation par la personne de contact nommée par les autorités Mme Evelien Pennings, Conseillère à la Direction des affaires juridiques, Direction générale de l'administration de la justice et des affaires juridiques, ministère de la Sécurité et de la Justice.

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

9. Le GRETA a adopté le projet du présent rapport à sa 18e réunion (4-8 novembre 2013) et l'a soumis aux autorités néerlandaises pour commentaires le 13 décembre 2013. Les commentaires des autorités ont été reçus le 24 février 2014 et ont été pris en compte par le GRETA dans le cadre de son rapport final, dont l'adoption a eu lieu lors de sa 19e réunion (17-21 mars 2014).

II. Cadre national de la lutte contre la traite des êtres humains aux Pays-Bas

1. Aperçu de la situation actuelle en matière de traite des êtres humains aux Pays-Bas

10. Les Pays-Bas sont un pays d'origine, de destination et de transit des victimes de la traite des êtres humains. Selon les données communiquées par les autorités néerlandaises, 993 victimes présumées de la traite ont été signalées en 2010, 1 222 en 2011 et 1 711 en 2012. En 2011, les enfants représentaient 16% du nombre total de victimes présumées et les hommes, 19 %².

11. En ce qui concerne la nationalité des victimes présumées, en 2011, 28 % étaient néerlandaises, 11 % nigérianes, 10 % hongroises, 9 % polonaises et 6 % bulgares³. Les chiffres concernant les victimes de la traite aux Pays-Bas font apparaître une proportion élevée de victimes présumées de nationalité néerlandaise au cours des dernières années, la grande majorité étant des jeunes femmes ou des jeunes filles séduites par des « loverboys » qui les manipulent et les contraignent à se prostituer (voir paragraphe 20).

12. La proportion de victimes présumées de traite dans des secteurs autres que l'industrie du sexe est en augmentation : elle est passée de 6 % en 2007 à 20 % en 2011⁴. Le nombre de victimes identifiées qui étaient soumises à la traite aux fins d'exploitation par le travail a donc fortement augmenté au cours des dernières années et il est probable qu'il continue d'augmenter, surtout dans les secteurs à haut risque (agriculture, horticulture, restauration, bâtiment, etc.).

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

a. Cadre juridique

13. Au niveau international, outre la Convention anti-traite du Conseil de l'Europe, les Pays-Bas ont ratifié la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et son Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite, en particulier des femmes et des enfants (Protocole de Palerme), respectivement en 2004 et 2005. Les Pays-Bas sont également Partie à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et à son Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (ratifiés respectivement en 1995 et 2006), à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et à son protocole facultatif (ratifiés respectivement en 1991 et 2002), ainsi qu'à des conventions élaborées sous l'égide de l'Organisation internationale du travail (OIT), notamment la Convention concernant le travail forcé ou obligatoire (n° 29), la Convention concernant l'abolition du travail forcé (n° 105) et la Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination (n° 182), ratifiées respectivement en 1933, 1959 et 2002. Enfin, les Pays-Bas ont adhéré à plusieurs conventions du Conseil de l'Europe dans le domaine pénal qui sont pertinentes en matière de traite des êtres humains⁵.

² Données recueillies par le bureau du Rapporteur national sur la traite des êtres humains et la violence sexuelle envers les enfants sur la base des victimes présumées enregistrées par l'ONG CoMensha (voir paragraphe 21).

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Notamment la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels ; la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et ses Protocoles additionnels ; la Convention européenne d'extradition et ses Protocoles additionnels ; et la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme.

14. En tant que membre de l'Union européenne (UE), les Pays-Bas sont liés par la législation de l'UE en matière de lutte contre la traite, notamment 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 victimes⁶ ; la directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes ; la directive 2004/80/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité ; la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales.

15. Le cadre juridique néerlandais de la lutte contre la traite a évolué pour tenir compte des engagements internationaux du pays. L'article 273f du code pénal (CP), en vigueur depuis 2005, confère le caractère d'infraction pénale à la traite⁷. Auparavant, le CP, aux termes de l'article 250a, se bornait à ériger en infraction pénale la traite des êtres humains pratiquée aux fins d'exploitation sexuelle.

16. La loi de 2000 sur les étrangers et le décret de 2000 sur les étrangers forment la base juridique régissant le séjour des victimes potentielles de la traite aux Pays-Bas. Le chapitre B8-3 de la circulaire de 2000 sur les étrangers, dénommée règlement « séjour et traite des êtres humains »⁸ régit le délai de réflexion, les permis de séjour et l'accès à l'assistance des victimes étrangères de la traite sans titre de séjour valable sur le territoire néerlandais.

17. Les autorités néerlandaises ont également mentionné l'article 151a de la loi sur les communes, en vertu duquel les communes peuvent adopter des règlements sur la prostitution. Un projet de loi visant à réglementer la prostitution et à lutter contre les abus dans l'industrie du sexe a été déposé au Parlement. En outre, la loi sur l'administration publique (contrôle de probité)⁹ permet aux communes de contrôler les personnes et les entreprises qui demandent des licences ou des subventions pour pouvoir exercer des activités commerciales, ainsi que leurs associés, afin d'établir un lien éventuel avec des activités criminelles. D'autres lois pertinentes en matière de lutte contre la traite ont été adoptées, notamment :

- la loi sur la protection de la jeunesse, qui prévoit l'hébergement et l'assistance des victimes mineures ;
- la loi sur l'assistance sociale, qui prévoit l'hébergement et l'assistance des adultes victimes de la traite résidant légalement aux Pays-Bas ;
- la loi sur le placement de personnel par des intermédiaires, qui contient des dispositions réglementaires et des obligations pour les agences de placement ;
- la loi sur l'emploi des ressortissants étrangers, qui contient des dispositions réglementaires et des obligations pour les personnes qui emploient des ressortissants étrangers aux Pays-Bas, avec pour objectif notamment de combattre les abus, tels que les emplois illégaux et d'autres types de fraude des employeurs.

⁶ Remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil du 19 juillet 2002 relative à la lutte contre la traite des êtres humains.

⁷ Il s'agissait à l'époque de l'article 273a. Il a été renuméroté article 273f en 2006, sans que son contenu ait été modifié.

⁸ Les dispositions de la circulaire de 2000 sur les étrangers ont récemment été renumérotées et l'ancien règlement B9, sous lequel il est encore couramment connu, est devenu le règlement B8-3 ou règlement « séjour et traite des êtres humains ».

⁹ Connue sous le nom de BIBOB, en néerlandais *Wet Beoordeling Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur*.

b. Stratégies et plans d'action nationaux

18. En 2004, à la suite des recommandations formulées par la Rapporteuse nationale sur la traite, le Gouvernement néerlandais a lancé le premier Plan d'action national contre la traite des êtres humains (voir paragraphe 21). Il a été révisé et complété en 2006 pour tenir compte des préoccupations exprimées par le Parlement afin d'accorder une plus grande attention aux enfants.

19. La Task force contre la traite des êtres humains (la Task force), établie en 2008, a été mandatée pour élaborer et appliquer un nouveau plan d'action contre la traite pour en mettant particulièrement l'accent sur une approche intégrée en la matière. Sont notamment examinés les mesures prises au niveau municipal pour lutter contre la traite, la lutte contre l'exploitation par le travail, l'échange d'informations, les aspects de la législation en matière d'immigration, l'aide aux victimes, et le développement de l'expertise de la magistrature. Pour chaque thème, le plan d'action précise quels sont, parmi les organismes représentés au sein de la Task force, ceux qui sont responsables de la mise en œuvre et quels sont les objectifs spécifiques à atteindre (voir paragraphe 60). Il est indiqué dans le plan d'action que les conséquences des restrictions budgétaires n'étaient pas connues au moment de son élaboration et que sa mise en œuvre dépendrait par conséquent des fonds disponibles.

20. Ces dernières années, les médias et le Parlement ont accordé beaucoup d'attention au phénomène des « loverboys », dont les victimes sont pour la plupart des ressortissantes de nationalité néerlandaise. Ainsi, en décembre 2011, le ministère de la Sécurité et de la Justice, le ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences, ainsi que le ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports ont lancé le « Plan d'action global contre le phénomène des "loverboys" (2011-2014) ». Il contient des mesures visant, dans un premier temps, à éviter que les jeunes filles soient victimes des « loverboys » en les sensibilisant à ce phénomène et en favorisant leur autonomie ; à améliorer, dans un deuxième temps, l'approche globale de la lutte contre les « loverboys » (campagne sur internet, diffusion d'informations par l'intermédiaire des centres de protection de la jeunesse, des établissements scolaires, des communes et de la police, et ateliers destinés aux travailleurs sociaux, par exemple) ; et, enfin, à améliorer la prise en charge et la protection des victimes (voir paragraphes 166 et 167).

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

a. Rapporteur national sur la traite des êtres humains et la violence sexuelle envers les enfants

21. Le Rapporteur national sur la traite des êtres humains (le Rapporteur national) a été mis en place en 2000. En 2012 également, le mandat du Rapporteur national a été étendu à la violence sexuelle envers les enfants et la dénomination de l'autorité a été modifiée en conséquence. Depuis le 15 novembre 2013, le Rapporteur national est formellement institué en vertu de la loi et désigné par le roi sur recommandation du ministre de la Sécurité et de la Justice, après consultation du ministre de la Santé, du Bien-être et des Sports. Le Rapporteur national n'exerce aucune fonction exécutive au niveau opérationnel. Il soumet des rapports annuels au gouvernement et plus spécifiquement au ministre de la Sécurité et de la Justice en raison de son rôle de coordination. Il peut faire des recommandations à l'encontre d'autres acteurs. Ces rapports contiennent des informations sur la réglementation et la législation pertinentes, la prévention, les enquêtes judiciaires, les poursuites et l'aide aux victimes. Le Rapporteur formule également des recommandations sur les améliorations à apporter au cadre juridique et politique national afin de lutter plus efficacement contre la traite. Le Gouvernement néerlandais répond aux rapports et les transmet au Parlement. Ces rapports sont publics et peuvent être consultés sur le site web du Rapporteur national. En 2012, la Rapporteuse nationale a publié six rapports thématiques en lieu et place d'un rapport annuel (voir paragraphe 94).

22. Le Rapporteur national est assisté d'un bureau qui comprend 13 personnes, dont cinq chercheurs sur la traite et cinq autres sur les violences sexuelles à l'égard des enfants. Le bureau rassemble des informations, entreprend des recherches et procède à des analyses.

b. Task force contre la traite des êtres humains

23. Par décision du 27 février 2008, le ministre de la Justice¹⁰ a établi la Task force contre la traite des êtres humains pour un mandat de trois ans dans le but de renforcer la lutte contre la traite en favorisant une approche plus intégrée, en identifiant les problèmes et en soumettant des propositions de mesures. Le trafic illicite de personnes relève également du mandat de la Task force. Lorsqu'elle a été mise sur pied, elle était composée de représentants des ministères compétents, de la police nationale, du maire d'Utrecht, de l'adjoint au maire de Rotterdam, d'un juge et du Rapporteur national. Elle était dirigée par le président du Collège des procureurs généraux. Tous les membres étaient des représentants des organismes publics mais la Task force était censée coopérer avec la société civile et notamment avec CoMensha, une ONG investie de responsabilités particulières vis-à-vis des victimes de la traite (voir paragraphe 36).

24. En mars 2011, le ministre de la Sécurité et de la Justice a prolongé le mandat de la Task force pour une durée de trois ans¹¹. La composition de la Task force a été étendue et comprend désormais des représentants des ministères compétents (ministères de la Sécurité et de la Justice, des Affaires étrangères, de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume¹², de la Santé, du Bien-être et des Sports, des Affaires sociales et de l'Emploi), des services compétents (police nationale, Maréchaussée royale des Pays-Bas, Service de l'immigration et de la naturalisation), de plusieurs villes (représentées par les maires d'Amsterdam, de La Haye, d'Utrecht et d'Alkmaar, ainsi que par l'adjoint au maire de Rotterdam), le président du tribunal de première instance de Breda, le procureur national chargé de la lutte contre la traite, d'un procureur général et du Rapporteur général. La Task force est dirigée par le président du Collège des procureurs généraux. A ces organismes publics vient s'ajouter l'ONG CoMensha, qui est devenue membre à part entière de la Task force. Par ailleurs, en 2013, la Chambre de commerce a rejoint la Task force.

25. Comme indiqué au paragraphe 19, la Task force a adopté en juillet 2011 un nouveau plan d'action contre la traite pour la période 2011-2014. La Task force va poursuivre ses travaux pour un troisième mandat (2014-2016) et développe pour ce faire une liste de priorités (voir paragraphe 63).

c. Parquet

26. Un procureur spécialisé dans la lutte contre la traite est désigné dans chaque parquet régional. En outre, un procureur national chargé de la lutte contre la traite a été désigné pour assurer la coordination en interne et vis-à-vis des partenaires extérieurs. Les procureurs spécialisés et le procureur national chargé de la lutte contre la traite se réunissent régulièrement avec d'autres acteurs concernés. De surcroît, des procureurs spécialistes de la lutte contre la traite ont été mis en place au sein du parquet fonctionnel chargé de poursuivre les infractions fiscales et environnementales.

¹⁰ Depuis octobre 2010, le ministère de la Justice est chargé des questions de sécurité publique, responsabilité qui incombait jusque-là au ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume. En conséquence, il a été renommé ministère de la Sécurité et de la Justice.

¹¹ Décision du ministre de la Sécurité et de la Justice n° 5687744/11 du 10 mars 2011 prévoyant la création de la Task force contre la traite des êtres humains, Journal officiel n° 5052, 24 mars 2011.

¹² Depuis septembre 2012, le ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume ne fait plus partie de la Task force, la Direction des politiques migratoires ayant été transféré au ministère de la Sécurité et de la Justice.

d. Police nationale

27. La police nationale, qui relève du ministère de la Sécurité et de la Justice, est composée de l'Unité nationale, des unités régionales et des services centraux. À la suite d'une restructuration en 2013, les unités régionales, qui étaient au nombre de 25, sont passées à 10. Chacune des 10 unités régionales ainsi que l'Unité nationale comptent un spécialiste de la lutte contre la traite. Ces spécialistes ont pour mission d'identifier les moyens de lutter contre la traite dans leur région, d'améliorer les connaissances de leurs collègues et de conseiller le chef de la force de police régionale sur les questions relatives à la traite. Ils forment le Groupe national d'experts sur la lutte contre la traite (LEM). Le Rapporteur national et la Maréchaussée royale des Pays-Bas (voir paragraphe 31) sont également membres du LEM. Un groupe restreint du LEM se réunit une fois par mois. Le LEM dans sa composition plénière se réunit deux fois par an ; d'autres acteurs sont invités, tel que le parquet, le Service de l'immigration et de la naturalisation (voir paragraphe 28), le Service des impôts et des douanes, l'ONG CoMensha, le ministère de la Sécurité et de la Justice et le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi.

e. Service de l'immigration et de la naturalisation

28. Le Service de l'immigration et de la naturalisation (IND) est chargé de la mise en œuvre du règlement « séjour et traite des êtres humains », qui s'applique aux victimes de la traite de nationalité étrangère, notamment en ce qui concerne le délai de réflexion et les permis de séjour. L'IND a spécialement désigné des personnes de contact à cet effet et les demandes de permis de séjour présentées au titre du règlement « séjour et traite des êtres humains » sont uniquement traitées par ces personnes de contact ou par leur intermédiaire. Les responsables de l'élaboration des politiques, les conseillers juridiques et les personnes de contact tiennent régulièrement des réunions de coordination.

29. L'IND compte une unité d'information qui enregistre les données concernant les infractions liées à la traite et aux migrations, le Groupe d'information sur le trafic illicite de personnes et la traite des êtres humains (MIG). L'IND transfère toute information sur les cas présumés de traite aux services d'enquête compétents et oriente les victimes potentielles de la traite vers la police nationale ou la Maréchaussée royale des Pays-Bas pour que ces dernières puissent enquêter sur les infractions.

30. L'IND organise également des consultations avec les organisations qui proposent une assistance juridique, l'Agence centrale pour l'accueil des demandeurs d'asile (COA) et les travailleurs sociaux. Des personnes de contact sont spécialement désignées à cet effet dans chaque centre de demandeurs d'asile.

f. Maréchaussée royale des Pays-Bas

31. La Maréchaussée royale des Pays-Bas (KMar) remplit non seulement des fonctions militaires mais fait également office de police aux frontières dans les aéroports, les ports et le long des côtes. Elle mène des investigations sur toute forme de criminalité transfrontière, notamment en matière de stupéfiants et de migration, y compris la traite. Elle assure aussi des missions de surveillance générale dans les aéroports. Dans le principal aéroport international, l'aéroport d'Amsterdam-Schiphol, la KMar a mis en place une équipe spécialisée, connue sous le nom de *Sluisteam* ou équipe filtre, chargée de repérer la traite des êtres humains et le trafic illicite de personnes et d'intervenir le cas échéant. En outre, la KMar possède trois équipes spécialisées dans la lutte contre la criminalité organisée en matière de migration.

g. Inspection SZW

32. L'Inspection SZW¹³ a été établie en 2012 à la suite d'une fusion de l'Inspection du travail, de l'Inspection du travail et des revenus et du Service des informations et des enquêtes en matière de sécurité sociale, tous relevant du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi. En plus de s'assurer du respect de la réglementation du travail, l'Inspection SZW est compétente pour détecter et enquêter sur des cas d'exploitation par le travail et de traite des êtres humains, sous la supervision du parquet. Cette partie du mandat de l'Inspection SZW a été confiée au département des enquêtes pénales.

h. Centre d'expertise sur la traite des êtres humains et le trafic illicite de personnes

33. Le Centre d'expertise sur la traite des êtres humains et le trafic illicite de personnes (EMM) a été créé en 2005. Il est codirigé par la police nationale, la KMar, l'IND et l'Inspection SZW. Il reçoit également des informations de la Chambre de commerce, de la COA, de la Fondation sur l'application de l'accord collectif des travailleurs temporaires (SNCU) et occasionnellement de l'ONG FairWork (voir paragraphe 37). Il a notamment pour mission de centraliser les informations sur les cas présumés de traite émanant des différentes autorités d'enquête. Il contribue également à la sensibilisation et à la formation des professionnels.

i. Communes

34. Les communes néerlandaises disposent souvent d'unités ou d'agents spécialisés dans les questions de traite et/ou de prostitution. Plusieurs villes, comme Amsterdam, La Haye ou Rotterdam, ont créé la fonction de coordonnateur de la lutte contre la traite. Certaines villes disposent en outre d'un conseiller en charge des questions politiques et réglementaires relatives à la prostitution et à la lutte contre l'exploitation sexuelle.

35. D'autre part, la délivrance d'autorisations et de licences aux hôtels, restaurants, bars, maisons closes, chantiers, etc. relève de la compétence des communes. Celles-ci peuvent refuser ou retirer une autorisation ou une licence si elles soupçonnent une entreprise d'être impliquée dans une activité criminelle telle que la traite. En outre, les communes financent des foyers qui hébergent les victimes de la traite, surveillent le secteur de la prostitution, aident les personnes qui souhaitent arrêter de se prostituer, organisent des campagnes de sensibilisation au danger de la traite dans les écoles, et inspectent les conditions de logement pour détecter d'éventuels signes caractéristiques de la traite (voir paragraphe 59).

j. ONG et autres membres de la société civile

36. Un certain nombre d'ONG participent activement à la lutte contre la traite aux Pays-Bas, essentiellement en ce qui concerne la traite aux fins d'exploitation sexuelle, mais pas seulement. L'ONG CoMensha¹⁴ (centre de coordination de la lutte contre la traite) joue un rôle prépondérant dans le cadre néerlandais de la lutte contre la traite. Elle est officiellement chargée d'enregistrer toutes les victimes potentielles de la traite et de collecter des données notamment pour le Rapporteur national (voir paragraphe 92). Elle coordonne également la recherche d'hébergements convenables pour les victimes potentielles et établit les premiers contacts avec les organisations de soins de santé. Elle sert aussi de point de contact pour les autres ONG œuvrant dans le domaine de la lutte contre la traite ; elle est donc régulièrement en contact avec des ONG spécialisées qui dirigent des centres d'hébergement des victimes. En outre, comme indiqué au paragraphe 23, CoMensha est membre de la Task force contre la traite, au sein de laquelle elle est la seule représentante du secteur des ONG. Elle fait part des préoccupations d'autres ONG spécialisées à la Task force.

¹³ SZW signifie *Sociale Zaken and Werkgelegenheid* (affaires sociales et emploi).

¹⁴ CoMensha est membre de La Strada International.

37. Parmi les ONG qui fournissent une assistance et un hébergement aux victimes de la traite exploitées à des fins sexuelles, peuvent, entre autres, être citées Fier Fryslân (dont fait, entre autres, partie CKM, le Centre pour les enfants victimes de la traite et les victimes de la traite), HVO-Querido (qui sert de point de coordination de la lutte contre la traite à Amsterdam, voir paragraphe 69), Moviera, PMW Rotterdam, et SHOP Den Haag. L'ONG Geisha œuvre à la protection des droits des travailleurs du sexe. En ce qui concerne la traite aux fins d'exploitation par le travail, l'ONG FairWork vient en aide aux victimes et contribue à la formation des professionnels.

38. La fondation Jade gère les centres d'hébergement protégés pour les mineurs étrangers non accompagnés (voir paragraphe 163). En outre, la fondation Nidos a été chargée par le ministère de la Sécurité et de la Justice de trouver des tuteurs pour les enfants non accompagnés.

39. Les syndicats, tels que la Confédération syndicale des Pays-Bas (FNV), jouent un rôle dans la prévention de l'exploitation par le travail en menant des actions de sensibilisation aux risques, plus particulièrement auprès des travailleurs migrants. Les organisations d'employeurs tels que la Fédération néerlandaise de l'agriculture et l'horticulture (LTO Pays-Bas) contribuent également à la prévention de l'exploitation par le travail.

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

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

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

40. Selon l'article 1, paragraphe 1(b) de la Convention, celle-ci a pour objet, entre autres, de protéger les droits de la personne humaine des victimes de la traite. L'article 5, paragraphe 3, fait obligation aux Parties de promouvoir une approche fondée sur les droits de la personne humaine dans le développement, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et programmes de prévention de la traite. Le rapport explicatif de la Convention énonce que sa principale valeur ajoutée est son approche fondée sur les droits humains et le fait qu'elle mette l'accent sur la protection des victimes. Dans le même esprit, les Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations des Nations Unies soulignent que « les droits fondamentaux des victimes de la traite doivent gouverner l'action visant à prévenir et combattre la traite et à offrir protection, aide et réparation aux victimes »¹⁵.

41. La traite constitue une atteinte à la dignité et aux libertés fondamentales de l'être humain, et donc une violation grave des droits humains. Le GRETA attire l'attention sur l'obligation des Etats de respecter, de mettre en œuvre et de protéger les droits humains, y compris en veillant au respect de ces droits par les acteurs non gouvernementaux, conformément à leur devoir de diligence. Un Etat qui manque à ces obligations peut être tenu responsable de violations de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). La Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) a confirmé ce principe dans l'arrêt *Rantsev c. Chypre et Russie*, dans lequel elle a estimé que la traite, telle que définie à l'article 3(a) du Protocole de Palerme et à l'article 4(a) de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, entre dans le champ d'application de l'article 4 de la CEDH¹⁶ (qui interdit l'esclavage, la servitude et le travail forcé ou obligatoire). La Cour a conclu en outre que l'article 4 entraîne une obligation positive de protéger les victimes, ou les victimes potentielles, ainsi qu'une obligation procédurale d'enquêter sur la traite¹⁷.

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

43. Le GRETA souhaite souligner la nécessité pour les États de considérer la traite également comme une forme de violence à l'encontre des femmes et de garder à l'esprit la dimension liée au genre des différentes formes d'exploitation ainsi que la situation particulière des enfants victimes de la traite, conformément aux instruments juridiques internationaux pertinents¹⁸.

¹⁵ Addendum au rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (E/2002/68/Add.1), <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingfr.pdf>.

¹⁶ *Rantsev c. Chypre et Russie*, requête n° 25965/04, arrêt du 7 janvier 2010, CEDH 2010, paragraphe 282.

¹⁷ Voir également : *Siliadin c. France*, requête n°. 73316/01, arrêt du 26 juillet 2005, CEDH 2005 VII; *C.N. et V. c. France*, requête n° 67724/09, arrêt du 11 octobre 2012, et *C.N. c. Royaume-Uni*, requête n° 4239/08, arrêt du 13 novembre 2012.

¹⁸ Tels que la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et son Protocole facultatif concernant la vente

44. Les autorités néerlandaises ont souligné que, conformément à l'article 93 de la Constitution des Pays-Bas, les conventions internationales, une fois publiées, sont directement applicables dans le système juridique national. Outre la Convention, les Pays-Bas ont ratifié plusieurs instruments qui interdisent la traite des êtres humains, l'esclavage et le travail forcé (voir paragraphe 13). Les droits découlant de ces instruments peuvent être invoqués devant des juridictions nationales, qui peuvent décider d'en tenir compte lorsqu'elles statuent sur une affaire. De plus, selon l'article 94 de la Constitution, les dispositions légales néerlandaises ne sont pas applicables si elles sont incompatibles avec les dispositions d'un traité. Lorsque des juges estiment que la législation, la réglementation ou des actes pris par le gouvernement enfreignent une disposition d'une convention internationale des droits de l'homme, le gouvernement peut être tenu pour responsable en vertu de l'article 6:162 du code civil. Selon les autorités néerlandaises, une telle situation ne s'est encore jamais présentée. Les autorités néerlandaises ont également souligné que la traite des êtres humains est contraire aux droits fondamentaux consacrés par la constitution, y compris le droit à l'intégrité corporelle prévu à l'article 11.

45. Le Plan d'action 2011-2014 intitulé « Renforcer l'approche intégrée de la lutte contre la traite des êtres humains » s'appuie sur l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Rantsev pour établir le cadre d'une approche intégrée de la lutte contre la traite, comme mentionné explicitement dans l'introduction du plan d'action.

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

b. Définitions des termes « traite des êtres humains » et « victime de la traite » en droit néerlandais

i. *Définition du terme « traite des êtres humains »*

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

48. Jusqu'en 2005, le CP néerlandais ne conférait le caractère d'infraction pénale qu'à certaines formes de traite associées à l'exploitation de la prostitution d'autrui et à l'exploitation sexuelle. Une nouvelle définition de la traite des êtres humains intégrant d'autres types d'exploitation a été introduite à l'article 273a (ensuite devenu l'article 273f) du CP, qui est entré en vigueur le 1er janvier 2005. Cette disposition a été amendée à deux reprises en 2013 afin d'augmenter la sévérité des peines et de transposer la directive 2011/36/EU précitée. Le libellé de l'article 273f du CP est le suivant :

« 1. Est coupable de traite des êtres humains et passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 12 ans ou d'une amende de cinquième catégorie, quiconque :

- 1° dans l'intention d'exploiter une autre personne ou de lui prélever ses organes, recrute, transporte, transfère, accueille ou héberge cette autre personne, échange ou transfère le contrôle exercé sur cette personne, par le recours à la contrainte, la violence ou un autre acte d'hostilité, ou la menace de recours à la violence ou à un autre acte d'hostilité, ou par extorsion, fraude, tromperie ou abus d'autorité découlant d'une situation spécifique, ou par abus d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur cette autre personne ;
- 2° recrute, éloigne, transfère, accueille ou héberge une personne, échange ou transfère le contrôle exercé sur une personne, dans l'intention de l'exploiter ou de lui prélever ses organes, si cette personne a moins de dix-huit ans ;
- 3° recrute, transporte ou enlève une personne dans l'intention de l'inciter à se livrer à des actes sexuels avec ou pour un tiers en échange d'une rémunération dans un autre pays ;
- 4° contraint ou incite une autre personne, par les moyens mentionnés à l'alinéa 1°, à se soumettre à un travail ou à des services ou à offrir ses organes, ou agit, dans les circonstances énoncées à l'alinéa 1°, en sachant ou en devant vraisemblablement savoir que cette action aura pour effet d'inciter cette autre personne à se soumettre à un travail ou à des services ou à offrir ses organes ;
- 5° incite une autre personne à se livrer à des actes sexuels avec ou pour un tiers en échange d'une rémunération ou à offrir ses organes en échange d'une rémunération, ou agit vis-à-vis d'une autre personne en sachant ou en devant vraisemblablement savoir que cette action aura pour effet d'inciter cette autre personne à se livrer à ces actes ou à offrir ses organes en échange d'une rémunération, si cette autre personne a moins de dix-huit ans ;
- 6° tire intentionnellement profit de l'exploitation d'une autre personne ;
- 7° tire intentionnellement profit du prélèvement des organes d'une autre personne, en sachant ou en devant vraisemblablement savoir que les organes de cette personne ont été prélevés dans les circonstances énoncées à l'alinéa 1° ;
- 8° tire intentionnellement profit des actes sexuels auxquels une autre personne s'est livrée avec ou pour un tiers en échange d'une rémunération, ou du prélèvement des organes de cette personne en échange d'une rémunération, si cette autre personne a moins de dix-huit ans ;
- 9° contraint ou incite une autre personne par le recours aux moyens mentionnés à l'alinéa 1° à lui remettre le produit des actes sexuels auxquels cette personne s'est livrée avec ou pour un tiers ou du prélèvement des organes de cette personne.

2. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés ou obligatoires, y compris la mendicité, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage ou la servitude, la servitude ou l'exploitation d'activités criminelles.

3. Les infractions suivantes sont punies d'une peine d'emprisonnement de 15 ans maximum ou d'une amende de cinquième catégorie :

- 1° les infractions telles que définies au paragraphe 1 si elles sont commises par deux personnes ou plus agissant de concert ;
- 2° les infractions telles que définies au paragraphe 1 si elles sont commises à l'encontre d'une personne de moins de 18 ans ou d'une personne dont la situation de vulnérabilité a été abusée ;
- 3° les infractions telles que définies au paragraphe 1 si elles sont précédées d'un recours à la violence ou commises en ayant recours à la violence.

4. Si l'une des infractions définies au paragraphe 1 résulte d'un recours à la violence et entraîne des lésions corporelles graves ou menace la vie d'autrui, elle est punie d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 18 ans ou d'une amende de cinquième catégorie.

5. Si l'une des infractions définies au paragraphe 1 entraîne le décès d'autrui, elle est punie d'une peine d'emprisonnement à vie ou pouvant aller jusqu'à 30 ans ou d'une amende de cinquième catégorie.

6. La position de vulnérabilité comprend les situations dans lesquelles une personne n'a pas d'autre alternative réelle ou acceptable que de se soumettre à l'abus qu'elle subit.

7. L'article 251¹⁹ s'applique mutatis mutandis. »²⁰

¹⁹ Voir paragraphe 206.
²⁰ Traduction non officielle.

49. Les trois éléments de la définition de la traite des êtres humains énoncés dans la Convention (action, moyen et but d'exploitation) figurent tous à l'article 273f. Les différentes actions énumérées à l'article 273f, paragraphe (1), alinéa 1°, coïncident avec celles énoncées à l'article 4, alinéa 1°, de la Convention. Quant aux moyens employés, l'article 273f, paragraphe (1), alinéa 1°, mentionne le recours à la contrainte, la violence ou un autre acte d'hostilité, la menace de recours à la violence ou à un autre acte d'hostilité, l'extorsion, la fraude, la tromperie ou l'abus d'autorité, l'abus d'une situation de vulnérabilité, et l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre personne. Selon les autorités néerlandaises, le terme « acte d'hostilité » englobe « l'enlèvement » tel que mentionné à l'article 4 de la Convention. Les moyens énoncés dans la définition de la Convention sont donc tous inclus dans l'article 273f du CP.

50. S'agissant des différentes formes d'exploitation, la définition contenue à l'article 273f du CP inclut, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés ou obligatoires, y compris la mendicité, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude, l'exploitation d'activités criminelles ou le prélèvement d'organes. Les buts d'exploitation prévus à l'article 4, alinéa (a), de la Convention sont donc tous présents et, par ailleurs, l'exploitation de la mendicité, en tant que travail forcé, et de la criminalité forcée ont été ajoutées à l'article 273f dans le cadre des amendements adoptés en 2013. En outre, selon l'article 273f, paragraphe (1), alinéa (b), il n'est pas nécessaire de prouver l'utilisation d'un quelconque moyen en ce qui concerne les enfants, ce qui est conforme à la Convention. La traite nationale et la traite transnationale relèvent du champ d'application de l'article 273f du CP.

51. Si tous les éléments de la définition de la traite des êtres humains au sens de la Convention figurent à l'article 273f du CP, le GRETA note cependant que cette disposition contient d'autres définitions, conditions et situations. Cela tient en partie au fait que la définition de la traite des êtres humains qui était en vigueur avant 2005 a été conservée et incluse dans la nouvelle définition figurant dans la même disposition²¹. L'article 273f, paragraphe (1), alinéas 3° à 9°, porte sur des situations spécifiques dont certaines existent indépendamment des conditions énoncées aux alinéas 1° ou 2°. Par exemple, en vertu de l'alinéa 3°, est coupable de traite des êtres humains quiconque recrute, éloigne ou enlève une personne dans l'intention d'inciter cette personne à se livrer à des actes sexuels avec ou pour un tiers en échange d'une rémunération dans un autre pays ou, selon l'alinéa 6°, quiconque tire intentionnellement profit de l'exploitation d'autrui. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités néerlandaises ont indiqué que, dans la pratique, cette disposition ne pose aucun problème de mise en œuvre aux juges, aux procureurs, aux services de détection et de répression ni à l'Inspection SZW. La diversité des actes visés par l'article 273f devrait ainsi être considérée comme un avantage qui facilite les poursuites à l'encontre des trafiquants. En outre, la Cour suprême a précisé l'interprétation qu'il convient de donner à cette disposition (voir paragraphe 52). Cette position semble être partagée par la Rapporteuse nationale, qui a publié un article à ce sujet²².

52. Même si le CP ne contient aucune disposition relative au consentement des victimes, la Cour suprême néerlandaise a déclaré en 2009 que le consentement à l'exploitation envisagée est indifférent lorsqu'il s'agit d'établir si une personne est victime de la traite ou non²³. L'affaire examinée par la Cour suprême concernait des migrants chinois en situation irrégulière exploités dans un restaurant chinois. Ils étaient venus aux Pays-Bas de leur propre initiative et avaient eux-mêmes pris contact avec le gérant du restaurant pour lui demander de la nourriture, un hébergement et, pour certains d'entre eux, du travail. La Cour suprême a considéré que, pour qu'un abus d'une situation personnelle ou d'une situation de vulnérabilité soit établi, il suffit qu'un trafiquant ait recruté, transporté, transféré, hébergé ou accueilli une personne, ainsi que la loi le prévoit ; il n'est pas nécessaire que le trafiquant ait pris l'initiative de placer la victime dans la situation d'exploitation.

²¹ Rapporteuse nationale, 8e rapport général intitulé « Ten years of independent monitoring », 2010, p. 25.

²² Rapporteuse nationale, « L'article 273f est-il toujours si compliqué ? » (« Is artikel 273f Sr nog steeds zo ingewikkeld? »), juin 2013 (en néerlandais uniquement à l'adresse suivante : www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/2013/20130604-is-artikel-273f-nog-steeds-zo-ingewikkeld.aspx?cp=63&cs=59417).

²³ Cour suprême, arrêt du 27 octobre 2009, LJN: BI7097.

53. Pour une analyse plus approfondie de la définition de la traite et des infractions relatives à la traite sous l'angle du droit pénal matériel, voir les paragraphes 205 à 212.

ii. Définition du terme « victime de la traite »

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

55. En droit néerlandais, il n'existe pas de définition autonome du terme « victime de la traite ». Selon l'article 51a du code de procédure pénale (CPP), quiconque a subi un préjudice financier ou tout autre préjudice causé directement par une infraction pénale est considéré comme une victime. Cette définition s'applique aux victimes de la traite des êtres humains telle qu'elle est définie à l'article 273f du CP. Toute victime potentielle de la traite devrait bénéficier d'une assistance et d'une protection, quelle que soit l'issue de la procédure pénale (voir paragraphes 154 et suivants).

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

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

i. Approche globale et coordination

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

58. Le cadre néerlandais de la lutte contre la traite repose sur la coopération et l'action interinstitutionnelles ; ces dernières années, cette approche intégrée a été développée autour de ce que les autorités néerlandaises qualifient de « modèle des barrières ». Le « modèle des barrières » est conçu comme une approche de prévention de la criminalité. L'idée qui sous-tend cette approche est la suivante : la traite des êtres humains doit être considérée comme une « activité commerciale ». Les trafiquants doivent avoir à surmonter un certain nombre d'obstacles avant de pouvoir gagner de l'argent en exploitant les victimes. L'objectif consiste à faire en sorte que chaque obstacle soit plus difficile à franchir, ce qui rend la traite plus difficile et moins lucrative. Les barrières qui ont été identifiées sont les suivantes : recrutement, entrée, identité, attachement psychologique, logement, travail et aspects financiers.

59. L'une des caractéristiques importantes du « modèle des barrières » est de mettre l'accent sur les actions qui peuvent être menées au niveau municipal pour lutter contre la traite. Le principe de base est qu'une approche orientée vers la répression ne suffit pas à elle seule à lutter efficacement contre la traite. L'objectif est de renforcer les liens entre les communes, ainsi que la coopération avec les services de détection et de répression, le parquet, l'Inspection SZW et le Service des impôts et des douanes. Aux Pays-Bas, les communes se sont vu confier un haut niveau de responsabilité du fait de la décentralisation accrue des pouvoirs. À titre d'exemple, la loi sur l'administration publique (contrôle de probité) permet aux communes de refuser ou retirer les licences nécessaires à l'exercice d'activités commerciales lorsque les demandeurs ont des liens avec des activités criminelles ou le flux des fonds n'est pas transparent. Un autre exemple concerne les inspecteurs municipaux chargés de la sécurité et de la lutte contre l'incendie, qui peuvent détecter des situations suspectes de traite potentielle lors d'inspections de routine. Les communes sont également directement associées à la réglementation et au contrôle du secteur de la prostitution et sont donc bien placées pour lutter contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle, y compris grâce aux inspections sanitaires et de sécurité dans les locaux enregistrés. Les fonctionnaires municipaux chargés de procéder à l'inscription dans les registres municipaux de chaque citoyen, leur permet de détecter des victimes à cette occasion. Le GRETA prend note avec intérêt de cette approche de prévention de la criminalité, surtout s'agissant du niveau local.

60. Par sa composition et son domaine d'action, la Task force contre la traite (voir paragraphes 23 à 25) est représentative du « modèle des barrières ». Comme indiqué au paragraphe 24, l'ensemble des ministères compétents, les services de détection et de répression, l'IND, cinq grandes villes, le parquet, un juge, le Rapporteur national et une ONG (CoMensha) sont représentés au sein de la Task force. En juin 2013, la Chambre de commerce a été invitée à la rejoindre. L'identification des barrières a permis aux autorités de répartir la responsabilité de la mise en œuvre du plan d'action couvrant la période 2011-2014 :

- approche intégrée : parquet, police, ministère de la Sécurité et de la Justice, communes ;
- approche administrative : ministère de la Sécurité et de la Justice, communes ;
- exploitation par le travail : ministère des Affaires sociales et de l'Emploi ;
- échange d'informations : police, ministère de la Sécurité et de la Justice, communes, KMar ;
- aspects de la législation en matière d'immigration : ministère de la Sécurité et de la Justice, IND ;
- assistance aux victimes : ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports, CoMensha, communes, ministère de la Sécurité et de la Justice ;
- coopération internationale : ministère des Affaires étrangères, ministère de la Sécurité et de la Justice ;
- expertise de la magistrature : juges, parquet ;
- proxénètes (« loverboys ») : ministère de la Sécurité et de la Justice, communes, ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports ;
- lutte contre les groupes criminels organisés et confiscation des produits du crime : parquet, police ;
- internet : ministère de la Sécurité et de la Justice, police, ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, KMar.

61. Les autorités néerlandaises ont décidé de n'admettre qu'une seule ONG dans la Task force, à savoir CoMensha, du fait de la place centrale qu'elle occupe dans la chaîne d'assistance et de soutien aux victimes mais également en raison du caractère sensible des discussions concernant certains domaines d'action ou certaines activités opérationnelles. Cependant, les interlocuteurs de la société civile sont d'avis qu'une plus grande implication des ONG permettrait à la Task force de se faire une meilleure idée des problèmes auxquels les ONG sont directement confrontées sur le terrain, notamment en ce qui concerne les groupes particulièrement vulnérables tels que les enfants.

62. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités néerlandaises ont indiqué qu'une structure consultative a été créée en octobre 2011, la « réunion stratégique sur la traite des êtres humains », à laquelle participent les représentants de plusieurs ONG spécialisées (CoMensha, FairWork, PMW, ACM, Jade, SHOP, Fier Fryslân et MJD Groningen) ainsi que le Rapporteur national. Les autorités néerlandaises considèrent que, grâce à cette structure, il est plus facile pour les ONG spécialisées d'exprimer leur point de vue qui peut ensuite être relayé au sein de la Task force, en particulier par le biais de CoMensha et du Rapporteur national.

63. Les autorités néerlandaises ont également signalé que le projet de programme de priorités du prochain mandat de la Task force (2014-2016) est en cours de finalisation et que les aspects suivants y figurent parmi les thèmes devant recevoir une attention particulière : exploitation par le travail, traite des enfants, violence dans le secteur de la prostitution, enquêtes, détection et répression sur internet, approche administrative de la traite, équilibre entre l'aide aux victimes et les enquêtes, rôle joué par les petites collectivités locales. L'Association des communes néerlandaises (VNG) et le Centre national d'information et d'expertise (LIEC) feront bientôt partie de la Task force ; la possibilité d'y intégrer également le Service d'aide sociale à l'enfance (JN) est à l'étude.

64. Si la Task force joue un rôle important en matière de coordination, le ministère de la Sécurité et de la Justice est cependant aussi chargé de coordonner la politique nationale de lutte contre la traite. Des réunions interdépartementales sont régulièrement organisées avec différents acteurs pour coordonner les politiques. Deux fois par an, le ministère de la Sécurité et de la Justice organise une réunion interdépartementale avec les ONG. En outre, les ONG peuvent être missionnées pour mener à bien des projets bien précis, tels que des missions de recherche, de formation, de médiation culturelle entre les enquêteurs et les victimes, ou de création de supports d'information.

65. Les Pays-Bas ont été le premier pays à mettre en place un rapporteur national sur la traite en 2000. Le Rapporteur national sur la traite des êtres humains et la violence sexuelle envers les enfants est une autorité indépendante qui fait régulièrement rapport au gouvernement sur la nature et l'étendue de la traite et, depuis 2012, sur la violence sexuelle envers les enfants dans le pays (voir paragraphe 21). Même s'il n'est pas habilité à ouvrir des enquêtes judiciaires, le Rapporteur national et les membres de son bureau ont accès aux dossiers de la police et des autorités judiciaires. En outre, le Rapporteur national est chargé de collecter et de publier des statistiques sur la traite (voir paragraphe 91). Le GRETA se félicite de la mise sur pied de l'institution du Rapporteur national sur la traite, qui est conforme à l'esprit et à la lettre de la Convention.

66. Comme indiqué au paragraphe 26, des procureurs spécialement formés à la lutte contre la traite sont désignés dans tous les parquets régionaux, et un procureur national chargé de la lutte contre la traite, qui est également membre de la Task force, joue le rôle de coordonnateur au niveau national. Ils se réunissent six fois par an, dont trois fois avec la police.

67. À la suite d'une recommandation formulée par la Rapporteuse nationale, les juges sont encouragés à suivre une formation spécialisée sur la lutte contre la traite. À La Haye, un groupe de cinq juges spécialisés ont suivi une formation continue. Ils se réunissent au moins deux fois par an pour partager leur expérience sur des cas de traite. Une fois par an, ils organisent également des rencontres informelles avec les procureurs spécialisés. L'idée de ce groupe de juges spécialisés semble avoir émané du tribunal de première instance de La Haye. Depuis le 1er janvier 2013, dans le cadre de la révision de la carte judiciaire, le nombre des juridictions de première instance a été réduit à 11 (une juridiction par parquet régional, à l'exception de la région Oost-Nederland qui est dotée de deux juridictions). En conséquence, les autorités judiciaires ont décidé de confier les affaires de traite à un nombre restreint de juges et de personnel judiciaire et ce afin que les juridictions concernées puissent s'assurer que ces juges et ce personnel judiciaire possèdent une connaissance suffisamment approfondie leur permettant de s'occuper des cas souvent complexes de traite. En outre, le 7 février 2013, le Collège des procureurs généraux et le Conseil judiciaire ont décidé conjointement que les affaires de traite du parquet national et du parquet national pour les infractions fiscales et environnementales (voir paragraphe 26) reviendraient à quatre juridictions désignées (Amsterdam, Rotterdam, Bois le Duc et Zwolle). Les affaires traitées par les 10 parquets régionaux seront confiées en première instance aux juridictions régionales compétentes. Au moment de la visite d'évaluation aux Pays-Bas en juin 2013, quatre juges d'instruction étaient spécialisés dans la lutte contre la traite à Amsterdam et six autres juges spécialisés devaient être nommés. Le GRETA se félicite de la spécialisation des juges dans la lutte contre la traite des êtres humains ; cette spécialisation constitue une bonne pratique.

68. Comme indiqué au paragraphe 27, chaque unité de police régionale compte un spécialiste de la lutte contre la traite au sein du service chargée des questions relatives aux étrangers. Ensemble, ces spécialistes forment un réseau qui se réunit deux fois par an pour recevoir des conseils et partager de bonnes pratiques. D'autres agences et des ONG participent aussi à certaines de ces réunions. Comme indiqué au paragraphe 27, le nombre d'unités régionales a été ramené de 25 à 10. Plusieurs interlocuteurs ont fait part de leur crainte que cette réorganisation n'aboutisse à une perte d'expertise. La Rapporteuse nationale a également exprimé des inquiétudes quant au transfert vers les services de police des étrangers résultant du processus de réorganisation de la police nationale qui pourrait entraîner une perte d'expertise. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités néerlandaises ont argué que la réduction du nombre de régions policières permettrait au contraire de combattre de manière plus uniforme la traite.

69. À Amsterdam, une coopération interinstitutionnelle (le « modèle des barrières ») est assurée quotidiennement entre les autorités municipales, les spécialistes de la lutte contre la traite des forces de police régionales et l'ONG qui est devenue le Centre de coordination pour l'assistance spécialisée des victimes de la traite d'Amsterdam (ACM). Ensemble, ces acteurs forment ce que l'on appelle la chaîne de prise en charge, pour faire en sorte que les victimes reçoivent une assistance adaptée dès le départ (voir paragraphe 159). Le GRETA considère que la coopération étroite entre les autorités et la société civile, qui s'observe notamment à Amsterdam, est une pratique positive. Dans son 8e rapport, la Rapporteuse nationale souligne qu'une coopération similaire a été mise en place à Rotterdam et dans d'autres grandes villes mais que des progrès restent à accomplir dans d'autres communes où la sensibilisation à la traite est insuffisante.

70. Également sur le plan local, les centres régionaux d'information et d'expertise (RIEC) centralisent les informations sur la criminalité organisée, y compris la traite, qui émanent des différents partenaires au niveau régional (police, parquet, administration fiscale, communes, Inspection SZW, KMar, IND) ; les RIEC servent aussi de centre d'expertise. Il existe 10 RIEC à travers le pays, comme le RIEC d'Amsterdam-Amstelland, et un au niveau national (le LIEC), chargé de garantir une approche harmonisée. Comme mentionné au paragraphe 63, le LIEC rejoindra la Task force dans le cadre de son troisième mandat (2014-2016).

71. Avant l'introduction de l'article 273a (devenu depuis l'article 273f) du CP, la lutte contre la traite était axée sur l'exploitation sexuelle. Cette orientation a progressivement changé lorsque le caractère d'infraction pénale a été conféré à la traite pratiquée aux fins d'exploitation par le travail, et encore plus lorsque la Cour suprême a précisé dans un arrêt de 2009, auquel il est fait référence au paragraphe 52, que le consentement des victimes à leur exploitation était indifférent. Plusieurs interlocuteurs ont indiqué qu'avant la publication de cet arrêt, le consentement avait joué en défaveur des victimes potentielles de la traite dans des cas d'exploitation par le travail. Le plan d'action de la Task force comprend également un volet spécialement consacré à la lutte contre l'exploitation par le travail. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités néerlandaises ont indiqué que l'exploitation par le travail demeurera une priorité du troisième mandat de la Task force. Le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi prévoit de faire réaliser une étude sur la nature et l'ampleur de l'exploitation par le travail, ainsi que sur les secteurs et les nationalités concernées. Le ministère entend également faire mieux connaître le phénomène de l'exploitation par le travail auprès des administrations municipales et des organisations de santé. En outre, l'Inspection SZW étudie les moyens de former les inspecteurs du travail pour leur apprendre à reconnaître les signes caractéristiques de la traite aux fins d'exploitation par le travail.

72. L'ONG FairWork a reçu une subvention du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi pour étendre et améliorer l'assistance aux victimes potentielles de l'exploitation par le travail, par exemple en faisant appel à des médiateurs culturels. En outre, des organisations patronales informent leurs entreprises affiliées des démarches à effectuer lors du recrutement de personnel et de travailleurs migrants. En 2013, la fédération néerlandaise de l'agriculture et de l'horticulture (LTO Pays-Bas) a mené une campagne sur le thème « comment être un bon employeur », avec l'aide du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi ; elle a diffusé des dépliants et des posters, organisé des réunions régionales et présenté un film expliquant ce que sont de bonnes conditions de travail ainsi qu'un hébergement et un salaire décentes.

73. Ces dernières années, plusieurs cas très médiatisés de traite aux fins d'exploitation par le travail dans les secteurs de l'agriculture et de la restauration ont attiré l'attention sur cette forme de traite. Ces affaires concernaient souvent des travailleurs étrangers intérimaires employés par le biais d'agences de placement implantées à l'étranger et proposant des conditions de travail qui rendent les travailleurs extrêmement dépendants de leur employeur du fait des avantages qu'ils reçoivent en nature (travail, hébergement et repas fournis par l'employeur). A titre d'exemple, deux cas portés à l'attention du GRETA montrent comment de tels arrangements peuvent facilement conduire à des situations de traite. L'un concernait le secteur de la cueillette de champignons et l'autre celui de la cueillette des asperges. Dans les deux cas, les travailleurs étaient totalement dépendants de leurs employeurs, travaillaient dans des conditions déplorable, étaient hébergés dans des logements insalubres et n'étaient parfois pas payés pendant plusieurs mois. Dans son dernier rapport sur les Pays-Bas, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) s'est dite préoccupée par la situation et a recommandé aux autorités néerlandaises de se pencher sur l'exploitation des intérimaires qui ne résident pas en permanence aux Pays-Bas, notamment en renforçant les contrôles des agences de placement²⁴.

²⁴ Rapport de l'ECRI sur les Pays-Bas (quatrième cycle de monitoring), CRI(2013)39, paragraphes 76-79, publié le 15 octobre 2013.

74. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités néerlandaises ont indiqué qu'un programme visant à lutter contre les agences de placement malhonnêtes, d'une durée de deux ans, a été lancé en 2012. À cet effet, une équipe d'intervention composée de membres de l'Inspection SZW, du Service des impôts et des douanes, des assurances sociales et des collectivités locales a été constituée pour renforcer la détection et la répression des infractions. Un service téléphonique a été mis en place, qui peut être utilisé pour signaler des agences de placement malhonnêtes. Des accords ont été conclus avec la Pologne, la Roumanie et la Bulgarie pour faciliter l'échange d'informations concernant de telles agences. Par ailleurs, le gouvernement a l'intention de modifier la loi sur le salaire minimum de façon à limiter les dépenses qu'un employeur peut déduire de ce salaire et d'interdire le versement du salaire minimum en espèces. En outre, la Fondation pour les normes au travail (SNA), qui évalue le respect de normes de qualité, prévoit d'améliorer et de renforcer son suivi des agences de placement.

75. **Le GRETA invite les autorités néerlandaises à :**

- **poursuivre et intensifier leurs efforts de lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail, y compris en menant davantage d'actions de sensibilisation à ce type de traite auprès des professionnels (tels que policiers, procureurs, juges, inspecteurs du travail, communes, syndicats), dans les secteurs à haut risque (par exemple : agriculture, horticulture, restauration, manutentions portuaires, transformation de la viande, et bâtiment) et auprès du grand public ;**
- **limiter davantage les contrats de travail prévoyant des avantages en nature et durcir la réglementation sur les agences de placement.**

76. Il n'est pas possible de connaître l'ampleur réelle de la traite des enfants aux Pays-Bas car il n'existe pas d'obligation stricte de signaler tous les enfants victimes à CoMensha, alors que c'est le cas pour les adultes. En outre, les signalements établis ne seraient pas toujours assez précis, vraisemblablement en raison de la formation insuffisante des services de protection de l'enfance. Toujours est-il que le nombre de signalements est en hausse : 223 enfants présumés victimes de la traite ont été signalés en 2012, contre 104 en 2006. En ce qui concerne le soutien et l'assistance, c'est le cadre standard de protection de l'enfance qui s'applique aux enfants victimes de la traite ; il convient cependant de mentionner les centres protégés qui ont été mis en place pour accueillir les enfants étrangers non accompagnés exposés à la traite (voir paragraphe 163). Des efforts ont également été déployés au profit des jeunes filles qui sont victimes des « loverboys » (voir paragraphes 166 et 167). Cependant, depuis plusieurs années, la société civile et la Rapporteuse nationale exhortent les autorités à adopter une approche plus ciblée, adaptée aux besoins spécifiques des enfants victimes de la traite. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités néerlandaises se sont référées à une initiative annoncée pour 2014 par le Service d'aide sociale à l'enfance visant à intensifier la coopération avec d'autres organisations afin d'améliorer l'aide et l'assistance aux enfants victimes. D'autre part, une étude menée actuellement a pour but d'améliorer l'évaluation des mesures concernant les enfants victimes. Enfin, dans le cadre du projet de création d'un mécanisme national d'orientation (voir paragraphes 150 et 170), les enfants victimes feraient l'objet d'une attention particulière et, dans cette perspective, la Rapporteuse nationale et le Service d'aide sociale à l'enfance préparent actuellement des lignes directrices concernant l'enregistrement des enfants victimes. **Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient continuer à développer une approche proactive qui tienne pleinement compte de la vulnérabilité particulière des enfants victimes de la traite, conformément à l'intérêt supérieur de l'enfant.**

ii. Formation des professionnels concernés

77. Selon les autorités néerlandaises, les forces de police font périodiquement l'objet d'une évaluation destinée à vérifier que chaque unité régionale de police satisfait à un certain nombre d'obligations dont les suivantes : elles doivent compter un spécialiste de la lutte contre la traite, avoir une bonne connaissance du phénomène et disposer de lignes directrices sur la manière d'entrer en contact avec les victimes. Conformément à un cadre de référence de la police sur la traite, les policiers doivent être spécialement formés et certifiés pour pouvoir recueillir le témoignage des victimes présumées de la traite. Entre 2004 et 2012, l'école de police néerlandaise a formé plus de 1 200 policiers au certificat de surveillance de la prostitution et de la traite des êtres humains. Ce programme de certification sera maintenu dans les années à venir.

78. Le programme de formation à la lutte contre la traite destiné aux policiers comprend les modules suivants : compétences de communication, différents profils de victimes, évaluations et rapports initiaux et aide aux victimes. Ce programme porte sur les différentes formes d'exploitation et une attention particulière est portée aux enfants victimes de la traite et comment les détecter. L'école de police néerlandaise dispense également une formation de deux jours intitulée « Aperçu de la traite des êtres humains » et organise des sessions de formation via internet. Au niveau régional, une formation est dispensée à tous les agents opérationnels pour qu'ils soient en mesure d'identifier les victimes potentielles de la traite. Le LEM a conçu un programme de formation à cette fin. Sur demande, l'EMM peut organiser à l'intention des policiers mais aussi des ONG, de la Chambre de commerce et de la COA, des sessions de formation/d'information sur la détection des signes de la traite, sur la base de développements récents. Dans certaines régions, un module de formation sur la traite a été inclus dans le programme de formation continue qu'en principe chaque policier doit suivre tous les ans.

79. Les membres de la KMar suivent une formation accélérée de six jours pour obtenir une certification à l'École de police néerlandaise. En outre, la KMar aborde le sujet de la traite dans le cadre de son propre programme de formation initiale et lors de la formation pratique dans ses brigades. Chaque membre de la KMar reçoit un livret sur les signes de la traite. Toutes les procédures relatives à l'examen des cas de traite et de trafic illicite de personnes sont exposées dans le document intitulé « activités opérationnelles de la Maréchaussée royale », que chaque agent de la KMar peut consulter. En outre, la KMar organise une formation sur les méthodes d'interrogatoire, y compris la manière d'interroger des enfants. Dans son 8e rapport, la Rapporteuse nationale fait état d'un nombre insuffisant d'agents de la KMar certifiés pour prendre en charge les victimes de la traite. Les autorités néerlandaises ont indiqué que 15 membres de la KMar sont certifiés et utilisés pour interroger les victimes de la traite. Davantage sont certifiés mais n'exercent pas cette fonction. En 2014, la KMar organisera son premier programme de formation avec pour but de former la première année 40 personnes sur les méthodes d'interrogatoire des victimes de la traite et 30 personnes l'année suivante.

80. Tous les procureurs reçoivent une formation de base sur la traite des êtres humains dans le cadre du programme de formation obligatoire qu'ils suivent au Centre de formation et d'études judiciaires (SSR). Chaque parquet régional compte un procureur spécialiste de la lutte contre la traite, qui suit un module supplémentaire de formation obligatoire comprenant un cours sur la traite, ainsi que des cours sur des sujets tels que les enquêtes transfrontalières et la grande criminalité organisée. Les procureurs qui souhaitent se spécialiser dans la lutte contre la traite suivent également un programme de formation supplémentaire obligatoire. Ils approfondissent leurs connaissances au travers de réunions régulières avec le procureur national chargé de la lutte contre la traite (paragraphe 26 et 66).

81. La traite des êtres humains ne fait pas partie de la formation initiale obligatoire des juges. Ils peuvent choisir de suivre une formation de deux jours sur la traite au SSR dans le cadre de leur formation continue obligatoire. Cependant, les juges étant maintenant encouragés à se spécialiser dans la lutte contre la traite, une formation spéciale à l'intention d'un certain nombre de juges a été mise en place (voir paragraphe 67).

82. L'IND organise des sessions de formation interne sur la traite des êtres humains dans le cadre de son programme de formation continue. Les agents formés de l'IND examinent les demandes présentées au titre du règlement « séjour et traite des êtres humains ». En outre, le MIG, qui fait partie de l'IND, compte des agents formés qui à leur tour dispensent une formation sur la traite à d'autres collègues au sein de l'IND. Le personnel de la Direction des établissements judiciaires (DJI) est formé pour reconnaître les signes de la traite parmi les personnes placées dans les centres de rétention pour migrants en situation irrégulière ; des formations sont notamment assurées par l'ONG FairWork s'agissant des victimes de la traite pratiquée aux fins d'exploitation par le travail. Les agents chargés des procédures d'asile au sein de la COA sont également formés pour détecter les signes indiquant qu'un demandeur d'asile est potentiellement victime de la traite.

83. En ce qui concerne l'Inspection SZW, en 2010, 18 enquêteurs ont suivi un programme de formation de quatre semaines dispensé par le Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD) sur l'identification et la prise en charge des victimes potentielles de la traite. En 2011, huit enquêteurs ont suivi le programme de formation dispensé par l'école de police néerlandaise dans le but d'obtenir une certification, conformément aux instructions concernant les enquêtes et la poursuite de l'infraction de traite, et tous les enquêteurs chargés de lutter contre la fraude sur le marché de l'emploi ont été formés pour reconnaître les signes de l'exploitation par le travail. En 2012, 11 enquêteurs ont suivi la nouvelle formation intitulée « Approche de la lutte contre la traite aux fins d'autres formes d'exploitation » à l'école de police néerlandaise en vue d'obtenir une certification. À la fin de 2013, six autres enquêteurs ont entamé la formation, qui doit par ailleurs se poursuivre en 2014.

84. En 2012, le ministère de la Sécurité et de la Justice a demandé à l'institut Movisie d'assurer une formation sur les « loverboys » afin d'améliorer les connaissances et les compétences du personnel qui travaille dans les centres de protection de la jeunesse. La formation s'est achevée en 2013 et un rapport sur ce qui en a été retiré a été préparé.

85. En mai 2013, les 12 branches régionales de la Chambre de commerce ont commencé à rapporter les cas suspectés de traite, d'exploitation par le travail et faux travail indépendant. Les agents administratifs de la Chambre de commerce ont été formés à la détection de signes de la traite lorsqu'ils inscrivent des travailleurs indépendants sans salariés. Une personne de référence chargée de rapporter les cas suspects de traite à l'EMM a été désignée dans chacune des branches régionales de la Chambre de commerce.

86. Au niveau municipal, les autorités néerlandaises ont indiqué que des modules de formation sur la traite à l'intention des fonctionnaires municipaux devaient être développés par le ministère de la Sécurité et de la Justice. Le Centre de prévention de la criminalité et de sécurité (CCV) et les RIEC organisent depuis plusieurs années, dans tout le pays, des sessions de formation destinées à sensibiliser les agents municipaux au phénomène de la traite. Jusqu'à présent, de nombreuses municipalités mettent l'accent sur la lutte contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle. Afin qu'elles aient une meilleure connaissance de l'exploitation par le travail, le CCV a été chargé de préparer une campagne d'information sur ce thème et d'organiser des réunions régionales en 2013. Les autorités néerlandaises ont indiqué que, dans de nombreuses administrations locales, le personnel chargé d'enregistrer les personnes qui s'installent dans la commune reçoit des formations pour apprendre à reconnaître les signes caractéristiques de la traite (par exemple, le fait qu'un nombre anormalement élevé de personnes habitent à la même adresse, ou le fait que le même homme accompagne régulièrement des jeunes femmes qui viennent s'enregistrer mais ne maîtrisent pas la langue). À Amsterdam, une fiche d'information est distribuée au personnel en contact avec le public, sur laquelle figurent les signes caractéristiques de la traite ainsi qu'un numéro de téléphone à appeler pour faire un signalement.

87. En juin 2013, dans le cadre d'un un projet financé par l'Union européenne impliquant plusieurs États, dont les Pays-Bas, et visant à élaborer des « lignes directrices » pour l'identification préliminaire des victimes de la traite par les acteurs de terrain (projet EuroTrafGuid), les représentants de 10 organisations néerlandaises (gouvernementales et non gouvernementales) ont assisté à des sessions pour leur apprendre à former d'autres personnes à l'utilisation des instruments issus de ce projet dans la pratique. Il est prévu de généraliser l'utilisation de ces documents aux Pays-Bas. Ainsi, l'IND prévoit de former 1 200 employés en 2014 à l'aide de ces documents. Par exemple, une session de formation de formateurs de grande envergure est prévue pour juin 2014.

88. D'autre part, l'ONG Soa Aids Pays-Bas a conçu un document d'orientation à l'intention des professions médicales, destiné à les sensibiliser à la traite et les conseiller sur la manière d'agir en présence de signes caractéristiques de la traite.

89. Le GRETA salue les efforts déployés aux Pays-Bas pour former les différents professionnels aux questions liées à la traite des êtres humains et invite les autorités néerlandaises à poursuivre leurs efforts, notamment en matière de formation des juges, des inspecteurs du travail et des acteurs locaux. Les futurs programmes de formation devraient être conçus de manière à ce que ces professionnels puissent améliorer les connaissances et les compétences dont ils ont besoin pour identifier, assister et protéger les victimes de la traite, faciliter l'indemnisation des victimes et faire condamner les trafiquants.

iii. Collecte de données et recherche

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

91. Aux Pays-Bas, les statistiques sur la traite des êtres humains sont collectées par le Rapporteur national sur la traite des êtres humains et la violence sexuelle envers les enfants, avec l'aide de l'ONG CoMensha.

92. CoMensha enregistre toutes les victimes présumées de la traite aux Pays-Bas et reçoit une subvention publique à cette fin. Elle publie à intervalles réguliers sur son site web des données concernant les victimes²⁵. Elle collecte des informations sur les victimes de la traite et la nature de la traite. Conformément au chapitre B8-3 de la loi de 2000 sur les étrangers et à une fiche d'information sur la directive du Collège des procureurs généraux concernant les enquêtes et la poursuite de l'infraction de traite, la police et la KMar sont tenues de signaler les victimes présumées de la traite à CoMensha. Cette obligation officielle ne s'impose cependant pas aux autres acteurs, tels que l'Inspection SZW, les ONG, les centres d'hébergement, les avocats, les travailleurs sociaux et les centres de protection de la jeunesse, qui entrent en contact avec les victimes présumées et qui devraient normalement les signaler à CoMensha. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités néerlandaises ont signalé qu'elles avaient en projet de mettre en place un mécanisme national d'orientation (voir les paragraphes 150 et 170), ce qui devrait améliorer la collecte en sensibilisant les différents acteurs en la matière. **Le GRETA invite les autorités néerlandaises à poursuivre leur réflexion sur les moyens d'encourager tous les acteurs à signaler les victimes présumées de la traite à CoMensha, afin d'obtenir des statistiques complètes sur toutes les victimes sur le territoire, y compris les enfants, et à allouer les fonds nécessaires pour que CoMensha puisse mener à bien cette mission.**

93. Le Rapporteur national et son bureau collectent des informations auprès des personnes, des organisations et des institutions œuvrant dans le domaine de la lutte contre la traite. Les informations concernant les victimes sont obtenues auprès de CoMensha, tandis que les informations sur les poursuites engagées et les procès sont communiquées par le parquet, les informations sur les permis de séjour, par l'IND, les informations sur l'indemnisation, par l'Agence centrale de recouvrement des amendes, et des informations quantitatives par le Service de rapatriement et de retour (DT&V), l'OIM et le Fonds d'indemnisation des victimes d'infractions violentes. Comme indiqué au paragraphe 61, le Rapporteur national a accès aux dossiers de la police et à ceux du parquet. Des données détaillées sur la traite figurent dans les rapports qui sont régulièrement publiés par le Rapporteur national, ainsi que dans d'autres publications, qui peuvent toutes être consultées en ligne²⁶. Le GRETA se félicite de la collecte de données sur la traite des êtres humains aux Pays-Bas ; il s'agit d'un outil unique qui constitue une source d'information pour concevoir les mesures de lutte contre la traite.

94. Le Rapporteur national et son bureau, qui compte 5 chercheurs de différentes disciplines (juristes, criminologues, anthropologues, psychologues, etc.) qui effectuent des recherches spécifiquement dans divers domaines associés à la traite. Comme indiqué au paragraphe 65, le Rapporteur national publie des rapports détaillés sur le cadre de la lutte contre la traite ainsi que d'autres rapports axés sur des thèmes spécifiques. À titre d'exemple, une étude sur la traite des êtres humains aux fins du prélèvement d'organes et de la maternité de substitution à visée commerciale a été publiée en 2012. En 2013 ont paru un rapport intitulé « Traite des êtres humains : visible et invisible. Un rapport quantitatif 2007-2011 », un rapport sur la poursuite et le jugement des trafiquants, ainsi qu'une analyse de la jurisprudence de 2009 à 2012.

²⁵ www.comensha.nl

²⁶ www.dutchrapporteur.nl (anglais) ou www.nationaalrapporteur.nl (néerlandais).

95. En outre, des instituts de recherche et des ONG réalisent de nombreuses études. Par exemple, un rapport sur la traite des enfants aux Pays-Bas a été publié en 2013 par Défense des Enfants (DCI), ECPAT et l'UNICEF. Il décrit en détail la situation des enfants victimes aux Pays-Bas²⁷. Une étude approfondie sur les victimes de la traite aux Pays-Bas a été publiée en 2013 par Intervict (Institut international de victimologie de Tilburg)²⁸. Le GRETA considère que la question de la traite aux fins de mendicité forcée ou de petite délinquance, qui concerne essentiellement les enfants, en particulier ceux d'origine rom, mérite de faire l'objet d'études plus approfondies aux Pays-Bas, ce phénomène ayant été observé dans des pays voisins où sévissent des réseaux transnationaux qui déplacent les enfants d'un pays à l'autre.

96. Le GRETA se félicite des recherches effectuées par les Pays-Bas sur la traite ; il invite les autorités néerlandaises à continuer de mener et d'encourager des recherches sur les questions liées à la traite, car de tels travaux constituent une source d'information importante pour concevoir les futures mesures des pouvoirs publics.

iv. Coopération internationale

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

98. Les Pays-Bas sont Partie à plusieurs traités internationaux qui établissent le cadre de la coopération transfrontalière en matière de lutte contre la traite des êtres humains²⁹. Des instruments pertinents de l'Union européenne³⁰ ainsi que des accords bilatéraux³¹ jouent également un rôle dans la coopération sur les questions liées à la traite.

99. Un certain nombre de dispositions du droit néerlandais visent à faciliter la coopération internationale en matière pénale, notamment : l'article 552qa du CPP, qui permet la mise sur pied d'équipes communes d'enquête (ECE) en vertu d'un traité ; les articles 552qc et 552qd du CPP, qui permettent l'échange de documents et d'autres données au sein des ECE ; les articles 552t à 552iie du CPP, qui permettent la reprise et le transfert de procédures pénales ; et les instructions du parquet à l'intention des équipes communes d'enquête internationales (2008A007).

²⁷ « Investigating exploitation – Research into trafficking in children in the Netherlands », Anke van den Borne et Karin Kloosterboer, publié en 2005 par ECPAT-Défense des Enfants et l'Unicef ; « Child trafficking in the Netherlands – the combat of trafficking in minors in the Netherlands and the protection minor victims », Majorie Kaandorp et Mirjam Blaak, publié en 2013 par ECPAT-Défense des enfants et l'Unicef.

²⁸ « Trafficking victims in the Netherlands – An exploratory study », Intervict (Institut international de victimologie de Tilburg), C. Rijken, J. van Dijk et F. Klerx-van Mierlo, publié en 2013.

²⁹ Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée ; 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 ; Convention européenne d'extradition (STE n° 24) ; Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 30), protocoles de ces conventions (STE n° 86, 98, 99 et 182) et Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141).

³⁰ Décision 2009/371/JAI du Conseil du 6 avril 2009 portant création d'Europol ; décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust ; décisions 2008/615/JAI et 2008/616/JAI du Conseil du 23 juin 2008 (décisions Prüm) ; Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne ; Décision-cadre du Conseil relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des Etats membres de l'Union européenne ; Décision-cadre du Conseil relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres ; Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985.

³¹ Traité du Benelux en matière d'intervention policière transfrontalière (Traité de Senningen), Trb. 2005, 35, 8.6.2004 ; traité entre les Pays-Bas et l'Allemagne concernant la coopération policière transfrontalière et la coopération transfrontalière en matière pénale (Traité d'Enschede), Trb. 2005, 86 et 241, 2.3.2005.

100. Les autorités néerlandaises peuvent, en l'absence de demande préalable, communiquer spontanément des informations aux autorités d'un autre pays lorsque cela pourrait aider le pays destinataire à engager ou à mener à bien des enquêtes ou des procédures au sujet d'infractions pénales établies conformément à la Convention. Le Traité de Schengen prévoit en effet la possibilité, pour les autorités, de soumettre des informations sans y avoir été invitées à des autorités de police d'un autre État membre de l'UE (article 46).

101. La lutte contre la traite est une priorité pour le Benelux et, en 2012, une conférence sur le rôle des autorités locales dans la lutte contre la traite et le contrôle de l'industrie du sexe a été organisée durant la présidence néerlandaise.

102. La conduite des enquêtes concernant les cas de traite et la mise sur pied d'ECE au sein de l'UE sont coordonnées au moyen du projet EMPACT sur la lutte contre la traite (plate-forme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles), qui est codirigé par les Pays-Bas. Vingt-cinq États membres de l'UE prennent part à ce projet, ainsi que Frontex, Europol, Eurojust, le CEPOL et Interpol. Selon les autorités néerlandaises, cela permet de mieux comprendre les réseaux qui sévissent dans plusieurs pays et pourrait conduire à la création d'ECE entre de multiples pays. La coordination avec les services d'enquête compétents et le coordonnateur national EMPACT sur la lutte contre la traite est assurée aux Pays-Bas. Dans le cadre du projet EMPACT, la Hongrie a renforcé sa coopération opérationnelle avec les Pays-Bas et, en 2013, la police néerlandaise a conclu un plan d'action opérationnel bilatéral avec la police hongroise. La collaboration avec la Bulgarie et la Roumanie est également coordonnée dans le cadre de ce projet. Depuis 2009, quatre ECE ont été mises sur pied avec la Bulgarie et deux avec le Royaume-Uni. D'autres ECE, qui sont encore en cours, ont depuis été engagées.

103. Les autorités néerlandaises considèrent que la police et le parquet ont été amenés à coopérer sur le plan international dans environ la moitié des enquêtes concernant des cas de traite. En janvier 2013, les Pays-Bas ont conclu un mémorandum d'accord avec la Roumanie sur la criminalité organisée, dont la traite. En dehors de l'Europe, un mémorandum d'accord a été conclu avec la Chine et la coopération bilatérale est renforcée avec les Philippines, en vue d'accroître l'échange d'informations à propos de cas d'exploitation de marins philippins.

104. Les Pays-Bas participent aussi activement à la coopération internationale non opérationnelle en matière de lutte contre la traite. Plusieurs programmes de coopération ont été financés par les autorités néerlandaises ces dernières années. Un de ces programmes a été mis en œuvre en Bulgarie, en 2009-2010, pour aider les services de répression et de détection sur le plan technique et leur dispenser une formation. Un projet mené par des ONG et la Commission nationale bulgare de lutte contre la traite des êtres humains a également été financé par les autorités néerlandaises entre 2008 et 2010 avec pour but d'établir un mécanisme national d'orientation. Un autre programme est actuellement développé pour former les juristes prenant part à des enquêtes financières et procédant au recouvrement d'avoirs en lien avec la traite. Au-delà de l'Europe, un projet a été réalisé au Nigeria en 2009 et 2010 ; des experts des services de détection et de répression néerlandais ont dispensé des formations au personnel de l'agence nationale pour la répression de la traite (NAPTIP) et d'autres agences nigérianes. En 2011, un autre programme d'assistance et de formation d'une durée de trois ans a été lancé au Nigeria pour poursuivre la formation sur des aspects liés à la répression et promouvoir une approche axée sur les victimes. En outre, une campagne de sensibilisation à la lutte contre la traite des femmes et des enfants au Mozambique a été financée entre 2009 et 2012.

105. De surcroît, les Pays-Bas contribuent au financement de projets de renforcement des capacités par l'intermédiaire d'organisations internationales : par exemple, le projet Euro TrafGuID auquel il est fait référence au paragraphe 87, ou le projet du CIDPM pour la formation de 14 pays d'Europe centrale et d'Europe du Sud-Est concernant la prévention, les enquêtes et la poursuite des infractions de traite aux fins d'exploitation par le travail, avec un accent particulier sur le rôle des inspecteurs du travail (voir aussi paragraphe 87). Les Pays-Bas ont également organisé deux conférences internationales qui ont réuni des praticiens d'agences gouvernementales de différents pays européens. La première, qui s'est tenue en 2010, portait sur l'amélioration de la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail, et la seconde, co-organisée avec la Pologne et Chypre en 2013, sur les enseignements à tirer de l'arrêt Rantsev de la Cour européenne des droits de l'homme et sur le renforcement de la coopération opérationnelle pluridisciplinaire. En outre, les Pays-Bas contribuent à l'Agenda pour le travail décent de l'OIT (une dotation de 14 millions d'euros pour 2012-2013 et de 7 millions prévue en 2014-2015).

106. Le GRETA salue les efforts déployés dans le domaine de la coopération internationale et les invite les autorités néerlandaises à continuer de développer la coopération internationale en vue de prévenir la traite, d'aider les victimes de la traite, d'enquêter sur les infractions de traite et de les poursuivre, y compris en étudiant d'autres possibilités de coopération avec des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, dans les pays d'origine et de transit.

2. Mise en œuvre par les Pays-Bas de mesures visant à prévenir la traite des êtres humains

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

a. Actions de sensibilisation

108. En janvier 2006, une campagne nationale intitulée « Schijn Bedriegt » (« Les apparences sont trompeuses ») a été lancée dans le but de sensibiliser le grand public et plus particulièrement les clients de prostituées à la situation des victimes de la traite. Le service téléphonique « Report Crime Anonymously » (« Signaler une infraction de manière anonyme ») a été lancé à cette occasion. Il permet aux appelants de signaler d'éventuels cas de traite sans avoir à décliner leur identité. La campagne a été réitérée en 2008 au niveau national et en 2010 à Amsterdam. En 2012, une nouvelle campagne nationale lancée par le service téléphonique « Report Crime Anonymously » a été menée exclusivement en ligne (par exemple au moyen de bandeaux placés sur des sites web érotiques nationaux et locaux). Selon les autorités néerlandaises, après 10 mois de campagne, le nombre d'appels concernant la prostitution forcée a considérablement augmenté³² ; 83 % des cas signalés ont fait l'objet d'enquêtes et la police a procédé à 12 arrestations (ce qui correspond à un cas sur neuf). Au total, 150 000 euros ont été consacrés à la campagne de 2012 et à une autre campagne en 2013.

109. En 2012, la police a organisé une campagne dans les hôtels pour sensibiliser le personnel hôtelier aux signes indicateurs de la traite pratiquée aux fins de la prostitution forcée et pour leur apprendre à reconnaître ces signes. Des ateliers ont été organisés dans tout le pays et un DVD intitulé « Prière de déranger » a été produit dans le cadre de la campagne.

110. Les autorités néerlandaises ont mis en place un ensemble d'actions de prévention pour lutter contre le phénomène des « loverboys », y compris :

³² Le nombre de signalements s'élevait à 48 en 2010, 71 en 2011 et 115 en 2012. Pendant la campagne qui a été menée de juillet 2012 à mai 2013, le nombre de signalements, qui s'élevait à 104, était plus élevé qu'en 2011.

- du matériel d'information destiné aux victimes potentielles, aux parents et aux écoles, qui peut être obtenu via des sites web et par l'intermédiaire du centre pour l'école et la sécurité ;
- une campagne de sensibilisation s'adressant aux victimes potentielles, organisée en 2010 par la police de Rotterdam-Rijnmond. Dans le cadre de la campagne, une chanson de rap sur la traite est chantée dans les écoles ;
- des consultations dispensées gratuitement dans tout le pays par les services locaux de la santé publique aux jeunes, qui peuvent garder l'anonymat s'ils le souhaitent ; au cours de ces consultations, l'accent est placé sur l'affirmation de soi et la prévention de la violence sexuelle ;
- une formation visant à prévenir la prostitution des jeunes, organisée par des ONG et dispensée aux travailleurs sociaux, aux personnes travaillant dans la prévention, aux policiers, aux collectivités locales et provinciales et aux écoles ;
- des sites web (tels que www.helpwanted.nl), où les jeunes peuvent discuter en ligne avec des travailleurs sociaux ou bénéficier d'un coaching en ligne sur des thèmes tels que les « loverboys », les abus ou les relations à caractère sexuel en ligne ;
- des bases de données entretenues par l'Institut néerlandais de la jeunesse (NJI) et le Centre pour un mode de vie sain, qui font partie de l'Institut national pour la santé publique et l'environnement (RIVM) ; ces bases offrent des informations sur des bonnes pratiques et des initiatives visant à favoriser l'autonomie des enfants exposés au phénomène des « loverboys ».

111. Les autorités néerlandaises ont également pris un certain nombre d'initiatives visant à sensibiliser le public au phénomène de la traite et de l'exploitation par le travail. En 2010, le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi a publié une fiche d'information intitulée « Travail et exploitation »³³, disponible en 14 langues, et une autre intitulée « Nouveau aux Pays-Bas », également publiée en plusieurs langues, pour donner aux travailleurs migrants des informations sur les signes d'exploitation et les services auxquels ils peuvent s'adresser pour obtenir de l'aide. En 2010, l'Inspection SZW a publié un dépliant d'information sur l'exploitation par le travail, avec les coordonnées d'organisations compétentes. Ces initiatives ont été financées par le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi à hauteur de 100 000 euros en 2010, 125 000 euros en 2011 et 75 000 euros en 2012.

112. Depuis 2011, la fiche d'information « Travail et exploitation » a été utilisée dans trois projets pilotes de la Chambre de commerce, dans lesquels était expliqué comment reconnaître les faux travailleurs indépendants et les signes d'exploitation par le travail, et dans quels cas s'adresser à l'Inspection SZW. Les travailleurs indépendants sont censés s'inscrire auprès de la Chambre de commerce. En janvier 2014, un site web de prévention du faux travail indépendant a été mis en ligne, dont une fonction vise à aider les utilisateurs à vérifier si leur situation de travail correspond réellement au statut de travailleur indépendant. En cas de doute, les utilisateurs peuvent consulter le Service des impôts et des douanes en remplissant un formulaire et en fournissant des informations sur leur activité et sur le type de relations avec les clients ou les employeurs afin de définir s'il s'agit d'une situation de travail indépendant.

113. En outre, d'autres activités de sensibilisation à la traite aux fins d'exploitation par le travail ont été réalisées :

³³ Cette fiche d'information peut être commandée ou téléchargée sur internet à l'adresse : www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2011/07/08/exploitation-at-the-workplace-arbeid-en-uitbuiting-engels.html. Une fiche d'information similaire intitulée « Prostitution et exploitation » (« prostitutie en uitbuiting ») traduite dans 14 langues peut être consultée à l'adresse : www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2011/07/08/prostitutie-en-uitbuiting-engels.html.

- de juin à décembre 2010 a été menée une campagne de sensibilisation aux signes d'exploitation potentielle, destinée au grand public, aux employeurs et aux employés dans des secteurs et des collectivités locales à haut risque. Elle consistait en la diffusion d'un bandeau sur des sites web concernant plusieurs secteurs (tels que le bâtiment), la diffusion d'une publicité via Google et la publication d'un article dans plusieurs journaux locaux gratuits et sur leurs sites web, dans des régions où un grand nombre de migrants travaillent dans les secteurs de l'agriculture et de l'horticulture ;
- en 2010 et 2011, l'Inspection SZW a organisé des réunions d'information à l'intention des services d'inspection municipaux (réglementation du bâtiment, sécurité incendie, ordre public, etc.), pour les aider à reconnaître et à signaler les cas d'exploitation par le travail et leurs victimes ;
- à l'automne 2011, une série télévisée intitulée « De Slavernij » (esclavage) a été diffusée. Réalisée avec l'aide de l'Inspection SZW, la série a également mis l'accent sur l'exploitation des travailleurs ;
- en 2009, l'ONG CoMensha a organisé une campagne de sensibilisation intitulée « Vous arrive-t-il de vous interroger sur l'exploitation (par le travail) ? Ne fermez pas les yeux sur la traite des êtres humains ! » En 2010 et 2011, un acteur et comédien néerlandais, Viggo Waas, a soutenu cette campagne. En décembre 2010, CoMensha a organisé une conférence spéciale sur les victimes de l'exploitation par le travail et leurs besoins.

114. En janvier 2012, le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi a envoyé aux ambassades étrangères aux Pays-Bas une lettre contenant des informations sur la procédure à suivre par leurs ressortissants pour signaler des cas éventuels d'exploitation par le travail, une liste de signes susceptibles d'indiquer que des agences de placement ont recours à des pratiques illégales et une liste de signes indicateurs de l'exploitation par le travail. En mai 2012, les ministères des Affaires étrangères et de la Sécurité et de la Justice ont organisé une réunion à l'intention des ambassades et des consulats de 22 des principaux pays d'origine des victimes de la traite en vue de présenter les politiques néerlandaises de lutte contre la traite et d'encourager ces pays à partager des informations sur les cas présumés de traite avec les services néerlandais de détection et de répression. Les informations envoyées aux ambassades ont aussi été envoyées au CCV afin qu'elles soient communiquées aux collectivités prenant part aux réunions régionales de sensibilisation. A ces réunions, le CCV attire également l'attention sur l'exploitation par le travail, avec l'aide de l'Inspection SZW.

115. Le GRETA salue les efforts considérables consentis par les Pays-Bas en matière de sensibilisation comme moyen de prévenir la traite et invite les autorités néerlandaises à concevoir les futures actions de sensibilisation en tenant compte des résultats de l'évaluation des actions déjà menées.

b. Mesures destinées à décourager la demande

116. Les dispositions de la Convention consacrées aux mesures destinées à décourager la demande de services fournis par des victimes de la traite, en particulier des femmes et des enfants, doivent être considérées comme imposant aux Parties l'obligation positive d'adopter ou de renforcer de telles mesures, quelle que soit la forme d'exploitation aux fins de laquelle la traite est pratiquée (voir paragraphe 108 du rapport explicatif de la Convention). Comme indiqué dans les Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations des Nations Unies, les stratégies de prévention de la traite doivent s'attaquer à la demande, qui est à l'origine du problème³⁴.

³⁴ Principe 4 de l'addendum au rapport présenté au Conseil économique et social par le Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (E/2002/68/Add.1), www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingfr.pdf.

117. Le Gouvernement néerlandais prépare un projet de loi visant à durcir la réglementation de la prostitution (projet de loi sur la réglementation de la prostitution et la lutte contre les abus dans l'industrie du sexe). Selon le projet, il faudra obtenir une licence pour diriger tout type d'établissement dans l'industrie du sexe et les employeurs qui ne respectent pas cette formalité pourront perdre leur licence et ceux qui n'en ont pas et dirigent un établissement dans l'industrie du sexe s'exposeront à des poursuites. Le projet propose également de relever de 18 à 21 ans l'âge minimum légal pour se prostituer. Un système de licences existe déjà dans plusieurs grandes villes, telles qu'Amsterdam, et le projet propose donc d'harmoniser les pratiques. Le projet de loi a été discuté par le sénat en 2013 qui a demandé au gouvernement de présenter une version amendée sur certains aspects, qui a été soumise le 3 mars 2014. Les autorités néerlandaises s'attendent à ce que le durcissement de la réglementation ait un effet dissuasif important sur les trafiquants et qu'il contribue à empêcher les pratiques d'exploitation. Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la situation sera soumise à une évaluation, qui sera suivie d'une deuxième évaluation cinq ans plus tard.

118. Il n'existe pas de disposition incriminant spécifiquement l'utilisation des services d'une victime de la traite en connaissance de cause, comme prévu à l'article 19 de la Convention, bien que d'autres dispositions du CP puissent s'appliquer à certain cas de figure (voir paragraphe 211). **Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient intensifier leurs efforts en vue de décourager la demande de services de personnes qui sont victimes de la traite, quel que soit le type d'exploitation, en partenariat avec le secteur privé et la société civile.**

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

119. Comme au paragraphe 104, les Pays-Bas ont financé plusieurs projets dans des pays d'origine des victimes de la traite, en Europe (plus récemment en Bulgarie, en Roumanie et en Hongrie) et au-delà des frontières de l'Europe (notamment au Nigéria) (voir paragraphe 104).

120. Au niveau national, des « Programmes de sortie de la prostitution » ont été mis en place en 2008 par le ministère de la Justice de l'époque pour aider les personnes qui souhaitent sortir de la prostitution. Ces personnes sont assistées dans leur recherche d'une autre activité (par exemple, un travail rémunéré, des études, ou du bénévolat) et perçoivent une allocation sociale. En outre, un conseiller les aide à gérer leur vie et les assiste dans leurs démarches auprès des services de protection sociale. Le ministère de la Justice a déboursé au total 14,5 millions d'euros de subventions pour encourager les communes et les agences à mettre en place des programmes de sortie de la prostitution. Le programme s'est achevé en 2011 mais les communes continuent de l'appliquer. À la fin de 2013 une proposition visant à introduire un nouveau « Programme de sortie de la prostitution » a été validée par le parlement ; une dotation de trois millions d'euros par an est prévue sur une période de quatre ans.

121. Un programme national contre l'exploitation des enfants roms a été lancé en 2011 ; il impliquait la VNG, l'Institut néerlandais de la jeunesse, le Service d'aide sociale à l'enfance, le parquet, la police, les ministères de la Sécurité et de la Justice, des Affaires sociales et des Affaires étrangères. Ce programme vise à lutter notamment contre la participation des enfants aux activités criminelles, l'exploitation des enfants et le mariage forcé des jeunes filles mineures ; il s'appuie sur (i) l'amélioration des connaissances, (ii) la mise en place de projets pilotes dans quatre communes pour résoudre les problèmes concrets rencontrés par des familles roms, et (iii) la coopération européenne, y compris par l'intermédiaire du Comité ad hoc d'experts du Conseil de l'Europe sur les questions roms (CAHROM), afin d'échanger des informations et de partager des bonnes pratiques pour améliorer la lutte contre la traite transnationale des enfants, et de gérer les facteurs d'attraction et de répulsion entre les pays. Ce programme est arrivé à échéance en décembre 2013 et un programme de suivi est en train d'être conçu. Dans le cadre de ce vaste processus, l'école néerlandaise de la police a également produit, à l'intention des travailleurs sociaux et des agents des services de détection et de répression, un document d'information sur les familles d'origine rom qui sont confrontées à de multiples problèmes.

122. En ce qui concerne les enfants étrangers non accompagnés, qui représentent une catégorie de personnes particulièrement vulnérables à la traite, les autorités néerlandaises ont indiqué que dans les centres spéciaux de prise en charge où ils sont accueillis, ils ont accès à l'éducation et à d'autres activités favorisant leur autonomie pour éviter d'être victimes des trafiquants (voir paragraphe 164).

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

123. Aux Pays-Bas, les contrôles aux frontières incombent à la KMar³⁵. La KMar a publié un livret contenant des indicateurs spécifiques pour détecter les victimes potentielles de la traite dans le cadre des missions quotidiennes de contrôle aux frontières. Tout signe pouvant indiquer un cas de traite est signalé à l'EMM. En outre, la KMar a mis sur pied une équipe de spécialistes, connue sous le nom d'équipe filtre (*Sluisteam*), à l'aéroport d'Amsterdam-Schiphol, où la KMar est chargée d'assurer le maintien de l'ordre. Elle est composée de trois enquêteurs principaux et de 18 enquêteurs. Les membres de l'équipe filtre sont déployés pour identifier les cas de traite et de trafic illicite de personnes à un stade précoce et intervenir le cas échéant, en effectuant des missions d'observation dans l'aéroport mais aussi en analysant des informations.

124. De décembre 2010 à mai 2011, la KMar, le parquet et l'EMM ont mené un projet pilote axé sur la traite transfrontalière aux fins d'exploitation sexuelle. L'objectif était de permettre à la KMar et au parquet d'intervenir rapidement en cas de violation de l'article 273f, paragraphe 1, alinéa 3 du CP, aux termes duquel le fait de transférer une personne dans un autre pays dans l'intention de l'inciter à se prostituer constitue une infraction punissable (voir paragraphe 48). Ce projet pilote s'est révélé concluant et a été étendu.

125. Le projet WODAN II actuellement mis en œuvre à l'aéroport d'Eindhoven repose sur l'observation des flux de passagers, sur l'analyse des enquêtes judiciaires et d'autres sources d'information et sur l'étude des modes opératoires et des associations criminelles connues. Les autorités néerlandaises ont indiqué que ce projet avait déjà abouti à des enquêtes judiciaires sur des cas de traite.

126. La KMar utilise également les profils des victimes et des auteurs présumés de la traite et du trafic illicite de personnes, qui ont été établis sur la base des précédents cas de traite. Les profils sont régulièrement mis à jour. Des contrôles sont effectués en fonction de l'itinéraire, du mode de transport et/ou de la composition du groupe de voyageurs.

127. En octobre 2011, un bulletin préparé par la KMar et CoMensha a été publié et diffusé lors de sessions de formation afin de sensibiliser le personnel navigant aux signes indicateurs de la traite et pour les informer du fait qu'il faut faire part de tout soupçon de traite à la KMar.

128. L'IND a temporairement affecté des agents dans différents postes diplomatiques des Pays-Bas, afin d'aider le personnel des ambassades et des consulats à reconnaître des documents falsifiés. L'IND a également détaché des chargés de liaison pour l'immigration dans douze missions diplomatiques, leur rôle essentiel consistant à empêcher l'immigration illégale vers les Pays-Bas et l'Europe. Les chargés de liaison prodiguent des conseils et des formations aux compagnies aériennes et aux services de l'immigration sur les documents de voyage, le régime de visa et les profils de voyageurs. Ils simplifient et étudient également les possibilités de rapatriement. Les signes indicateurs de la traite sont communiqués au MIG qui relève de l'IND.

³⁵

Dans le port de Rotterdam, le contrôle des frontières revient à la police portuaire.

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

129. Le ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume est responsable de la qualité, de la sécurité et de l'intégrité des documents d'identité néerlandais. Le Centre d'expertise sur la fraude à l'identité et aux documents (ECID) de la KMar, qui est chargé des contrôles aux frontières (voir paragraphe 31), fait bénéficier d'autres agences de son expertise et leur apporte son aide. Le ECID travaille également en étroite coopération avec la police et l'IND. Il organise des formations à l'intention d'autres organismes publics. Tous les agents opérationnels de la KMar reçoivent une formation spécifique sur la reconnaissance des documents falsifiés ou contrefaits dans le cadre de leur formation initiale. Une unité spéciale, le bureau des documents, a été créée au sein du Service de l'immigration et de la naturalisation. Elle traite les demandes de permis de séjour, d'asile, etc.

130. Les documents de voyage néerlandais intègrent des données biométriques, conformément à la législation de l'UE en la matière. Conformément au règlement (CE) n° 380/2008, les permis de séjour délivrés aux ressortissants de nationalité étrangère intègrent une puce électronique qui contient une image faciale. Les Pays-Bas ont également mis au point des outils permettant de détecter les documents falsifiés ou contrefaits, tels que les systèmes EDISON et DISC (système d'information sur l'état civil) qui contiennent des informations sur l'authenticité des documents. Ils utilisent également FADO (documents faux et authentiques en ligne), un système européen d'archivage d'images de documents de voyage et d'identité.

3. Mise en œuvre par les Pays-Bas de mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite des êtres humains

- a. Identification des victimes de la traite des êtres humains

131. L'article 10 de la Convention exige des Parties qu'elles adoptent des mesures pour identifier les victimes. Pour ce faire, les Parties doivent mettre à la disposition de leurs autorités compétentes des personnes formées et qualifiées en matière de prévention et de lutte contre la traite des êtres humains, d'identification des victimes, notamment des enfants, et d'assistance à leur porter. Identifier une victime de la traite demande du temps et la Convention établit donc que, lorsque les autorités compétentes estiment qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne a été victime de traite, les Parties doivent s'assurer qu'elle ne soit pas éloignée de leur territoire jusqu'à la fin du processus d'identification et qu'elle bénéficie de l'assistance prévue par la Convention.

132. Aux Pays-Bas, le cadre d'identification et de protection des victimes de la traite est établi par la loi de 2000 sur les étrangers et la circulaire de 2000 sur les étrangers, qui s'appliquent aux victimes ou aux témoins étrangers non titulaires d'un titre de séjour valide pour résider aux Pays-Bas. Parmi les textes pertinents figurent la fiche d'information basée sur la Directive relative à la traite des êtres humains du Collège des procureurs généraux et le cadre de référence de la police nationale sur la traite qui contient des orientations pour l'identification et la protection des victimes. Toutefois, il n'existe pas de processus d'identification formel commun à toutes les victimes potentielles sans distinction de nationalité.

133. Le chapitre B8-3 de la circulaire de 2000 sur les étrangers, qui découle du décret sur les étrangers et qui est appelé règlement « séjour et traite des êtres humains (TEH) »³⁶, régit le séjour des victimes potentielles de la traite aux Pays-Bas (délai de réflexion et permis de séjour temporaire) et fixe les conditions d'accès à une assistance spécialisée (centre d'hébergement, assistance sociale, soins médicaux, etc.). Le règlement « séjour et TEH » s'applique essentiellement aux ressortissants de pays non membres de l'Union européenne mais également aux ressortissants de l'UE, de l'EEE et de la Suisse lorsqu'aucun autre instrument ne leur confère le droit de séjourner aux Pays-Bas. Conformément à la circulaire de 2000 sur les étrangers, le fait de permettre aux victimes qui signalent une infraction ou qui coopèrent à l'enquête de rester aux Pays-Bas afin que les auteurs de l'infraction puissent être poursuivis justifie la suspension de l'expulsion ou la délivrance d'un permis de séjour temporaire. Le GRETA note qu'une importance centrale est donnée au lien avec l'enquête judiciaire et les poursuites pénales.

134. La police et la KMar sont les seules instances chargées de déterminer si une personne est une victime potentielle de la traite ayant droit à une protection au titre du règlement « séjour et TEH ». En présence du « moindre indice » laissant penser qu'un étranger est victime de la traite, les policiers doivent informer la victime présumée de la possibilité de bénéficier du délai de réflexion de trois mois prévu par le règlement « séjour et TEH » (voir paragraphes 177 et suivants). Aucune déposition ni déclaration officielle n'est exigée de la victime potentielle, mais les policiers doivent interroger la personne concernée dès que possible afin d'établir si, compte tenu des indicateurs définis dans la fiche d'information susmentionnée, qui est dressée sur la base de la Directive relative à la traite des êtres humains du Collège des procureurs généraux (voir paragraphe 226), l'intéressé pourrait être victime de la traite. La victime potentielle bénéficie de la protection au titre du règlement « séjour et TEH » à partir du moment où les services de détection et de répression l'adressent à l'IND qui est chargé d'accorder le délai de réflexion. La police et la KMar doivent signaler toute victime potentielle de la traite à l'ONG CoMensha qui enregistrera les personnes concernées, leur trouvera un centre d'hébergement approprié et mettra en place des mesures d'assistance.

135. Par conséquent, il incombe exclusivement aux agents des services de détection et de répression de décider si une personne peut être considérée comme une victime potentielle de la traite ayant droit à une protection au titre du règlement « séjour et TEH » avec un accès au délai de réflexion et à une assistance. Dans la pratique, les agents des services de détection et de répression peuvent demander des conseils auprès du parquet ou d'ONG, sans toutefois y être tenus. Les agents des services de détection et de répression qui identifient des victimes potentielles de la traite sont censés avoir suivi une formation de trois mois sur l'identification. Selon les interlocuteurs de la société civile, le fait que les services de détection et de répression soient les seuls à décider si une personne doit bénéficier de la protection au titre du règlement « séjour et TEH » confère à l'ensemble du processus une orientation répressive qui porte préjudice aux victimes et à leur besoin d'une assistance et protection adaptées. Étant donné que le règlement « séjour et TEH » est le cadre qui permet d'accéder à une assistance spéciale et à des permis de séjour, la reconnaissance par les policiers du « moindre indice » laissant penser qu'une personne est victime potentielle de la traite revêt une importance cruciale.

136. Les autorités néerlandaises ont indiqué que l'intéressé peut faire appel du refus par la police de confirmer qu'il est une victime, conformément à la procédure de plainte prévue par la loi sur la police et par la loi générale relative au droit administratif. Le recours doit d'abord être examiné par la police dans un délai de 10 semaines. Il est ensuite possible de faire appel devant une commission indépendante, qui doit rendre sa décision dans un délai de 14 semaines. Enfin, il est possible de saisir le médiateur national. Il n'est cependant pas établi si l'intéressé est autorisé à rester dans le pays tant que les recours sont examinés. Les autorités néerlandaises ont néanmoins indiqué qu'une personne dont la demande de permis de séjour a été rejetée peut faire appel de cette décision et demander à la juridiction compétente de délivrer une ordonnance lui permettant de demeurer légalement dans le pays.

³⁶ Avant un récent changement de numérotation, il s'agissait du chapitre B9 de la circulaire, ce qui donnait l'appellation, précédemment mieux connue, de règlement B9.

137. Les organisations de la société civile qui travaillent sur le terrain se disent également préoccupées par le fait que les victimes potentielles de la traite ne sont pas toujours en mesure de fournir suffisamment d'informations à un stade aussi précoce que celui du premier entretien avec la police. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne l'exploitation par le travail. Dans ce cas, les victimes n'ont pas forcément conscience du fait qu'elles se sont trouvées dans une situation d'exploitation. Dans le cas des enfants, ils sont parfois trop traumatisés pour donner des informations fiables.

138. Ces dernières années, l'accès au règlement « séjour et TEH » a suscité une polémique sur le plan politique ; il semblerait qu'un certain nombre de personnes non soumises à la traite l'aient utilisé de manière abusive pour pouvoir rester aux Pays-Bas. Parmi les mesures annoncées pour lutter contre l'utilisation abusive alléguée du règlement « séjour et TEH », figuraient la suppression du permis de séjour temporaire dès la décision du procureur de ne pas engager de poursuites, l'intensification des poursuites en cas de fausses déclarations des victimes potentielles, et la suppression du délai de réflexion pour les victimes qui ne se trouvent plus dans une situation d'exploitation depuis plus de trois mois (voir paragraphe 179). Les deux premières mesures ont été appliquées. La mise en œuvre de la dernière mesure dépendra des résultats d'une étude sur les abus du règlement « séjour et TEH ». Jusqu'à présent, aucun chiffre n'a permis d'étayer ces allégations mais, selon de nombreux interlocuteurs de la société civile, elles auraient créé un climat de suspicion vis-à-vis des victimes de la traite dans leur ensemble, aggravant ainsi le risque que des victimes potentielles de la traite soient exclues de la protection garantie par le règlement « séjour et TEH ». Les interlocuteurs de la société civile ont souligné que cela avait eu pour effet une attitude générale de méfiance et de suspicion vis-à-vis des victimes potentielles de la traite, avec des conséquences négatives pour l'aide apportée aux victimes mais aussi avec un effet dissuasif sur les victimes et leur disposition à se manifester et à coopérer aux enquêtes judiciaires. GRETA exprime des inquiétudes quant au climat de suspicion à l'encontre des victimes potentielles de la traite qui lui a été rapporté et auquel ont contribué les mesures susmentionnées qui ont été récemment prises.

139. Les ressortissants néerlandais et les ressortissants de l'UE qui sont des victimes potentielles de la traite peuvent être orientés vers CoMensha par les services de détection et de répression, des ONG, des organisations de soins de santé ou toute autre organisation, pour être hébergés dans un centre. Ces personnes ne sont pas identifiées formellement comme des victimes potentielles de la traite, contrairement aux victimes étrangères qui relèvent du règlement « séjour et TEH ». Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités néerlandaises ont avancé que le principe du « moindre indice », qui en principe s'applique aux seuls étrangers en situation irrégulière, serait appliqué en pratique quel que soit le statut de la personne au regard du droit du séjour.

140. En ce qui concerne la détection proactive des victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, une nouvelle stratégie de descentes dans les quartiers rouges a récemment été expérimentée à La Haye, Eindhoven et Alkmaar. Dans les trois cas, la police a bouclé tout un quartier et toutes les prostituées ont été rassemblées dans un bâtiment de la ville pour y être interrogées par les policiers afin de détecter des victimes potentielles de la traite. Des ONG, y compris CoMensha, ont participé aux trois descentes. Si certains interlocuteurs ont considéré ces opérations comme positives car elles ont permis de détecter des victimes potentielles, d'autres ont affirmé que les prostituées subissaient une pression beaucoup trop forte et que de ce fait elles étaient moins disposées à coopérer. Le GRETA souligne qu'il faut toujours garder présent à l'esprit la protection des victimes potentielles de la traite lors de la planification et de l'exécution d'opérations de police.

141. Le GRETA a été informé que d'autres victimes de la traite avaient été détectées de manière proactive dans un salon de massage chinois à La Haye où une descente avait été organisée par la police, l'inspection du travail et les services sociaux ; un expert du comportement social chinois était également intervenu afin de mieux approcher et reconnaître les victimes potentielles parmi les employés chinois. À la demande de la Task force, des documents d'orientation ont été élaborés, à l'intention des différents acteurs concernés, en vue d'effectuer des inspections multidisciplinaires dans les salons de massage et de beauté. Des méthodes de police scientifique ont également été utilisées afin de déterminer si des services sexuels sont proposés aux clients dans les salons de massage et de beauté chinois. En 2013 à La Haye, 13 salons chinois ont été inspectés dont 10 ont été fermés par le maire en application du règlement local sur la prostitution.

142. S'agissant de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail, les enquêteurs de l'Inspection SZW qui ont le grade de procureur adjoint peuvent délivrer des mandats pour perquisitionner tous les locaux, y compris le domicile privé. Les membres de l'Inspection SZW sont formés pour repérer les signes indicateurs de cas potentiels de traite, y compris par l'ONG spécialisée FairWork, et le nombre de cas détectés a augmenté ces dernières années. Si les agents de l'Inspection SZW détectent des victimes potentielles de la traite, ils doivent orienter ces dernières vers les forces de l'ordre compétentes afin qu'elles puissent relever du règlement « séjour et TEH » et bénéficier du délai de réflexion lorsque les intéressés sont des travailleurs migrants en situation irrégulière.

143. Le GRETA a été informé que des travaux sont en cours pour améliorer la protection des travailleurs domestiques qui travaillent au service de diplomates. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités néerlandaises ont indiqué que, depuis 2011, plusieurs mesures ont été prises pour protéger les travailleurs domestiques qui travaillent au service de diplomates. Pour obtenir un visa, les travailleurs domestiques doivent se rendre en personne à l'ambassade ou au consulat néerlandais le plus proche. Ils doivent présenter un contrat de travail, ce qui permet de procéder à une première vérification de la conformité aux lois néerlandaises sur le travail. Après leur arrivée aux Pays-Bas, les travailleurs domestiques sont invités à se rendre au service du protocole du ministère des Affaires étrangères pour se faire remettre leur document d'identité et recevoir des informations sur le droit du travail (par exemple le salaire minimum, les horaires ou le paiement du salaire en cas de maladie). L'entretien au ministère a lieu en l'absence de l'employeur. Ils doivent bénéficier d'une chambre séparée au domicile où ils sont employés et il leur est recommandé de demander à être payés par virement sur un compte bancaire. Une brochure est remise aux employés, qui contient des informations sur leurs droits et des numéros de téléphone à appeler en cas de problème. Un contact avec le ministère a lieu une fois par an.

144. Comme indiqué au paragraphe 85, les agents de la Chambre de commerce auprès desquels les travailleurs indépendants doivent s'inscrire sont formés pour détecter les signes de traite. La Chambre de commerce a récemment rejoint la Task force. Le GRETA note que, dans plusieurs cas d'exploitation par le travail découverts ces dernières années (notamment ceux mentionnés au paragraphe 73), l'alerte a été donnée par des acteurs locaux, notamment des agents des services municipaux, de santé ou de sécurité, ou encore les pompiers. Il serait donc possible d'améliorer l'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail en impliquant ces acteurs plus directement, ainsi que les syndicats, conformément au « modèle des barrières ».

145. En ce qui concerne les victimes potentielles de la traite qui se trouvent dans des centres de rétention pour migrants en situation irrégulière, les autorités néerlandaises ont indiqué que des efforts avaient été entrepris ces cinq dernières années pour former le personnel de ces centres, avec la coopération des ONG, à la détection des victimes de la traite. Le GRETA croit comprendre que, contrairement à ce qui est le cas pour les autres catégories de victimes, non seulement la police mais aussi le parquet doivent décider s'il existe des indices permettant de penser qu'un migrant en situation irrégulière, placé en rétention, pourrait être victime de la traite, afin qu'il puisse bénéficier du délai de réflexion et soit transféré dans un centre d'hébergement. Selon les commentaires des autorités néerlandaises sur le projet de rapport, le parquet est consulté au moyen d'un simple coup de téléphone.

146. Les autorités néerlandaises ont indiqué que les agents du DT&V sont formés à la reconnaissance des signes indicateurs de la traite. En 2012, une formation a été dispensée à cette fin par l'ONG FairWork. Les agents du DT&V réalisent des entretiens individuels et s'ils trouvent des signes de traite, la police en est informée afin qu'une enquête plus approfondie puisse être ouverte, tandis que le retour est suspendu. Dans son 9e rapport, la Rapporteuse nationale note que le nombre d'alertes données par le DT&V au cours de la période 2009-2012 fait apparaître une amélioration de l'identification des victimes de la traite depuis la création du DT&V en 2007.

147. Il n'existe pas de procédure d'identification spécifique pour les enfants qui sont victimes de la traite. Les enfants étrangers non accompagnés suivent généralement la procédure d'asile qui leur offre une protection immédiate alors qu'une procédure engagée au titre du règlement « séjour et TEH » est subordonnée à une coopération avec la police et à une enquête judiciaire en cours. Il semble difficile d'évaluer la proportion d'enfants soumis à la traite parmi les demandeurs d'asile. Selon les informations portées à la connaissance du GRETA, des enfants auraient été intimidés par leurs trafiquants de demander l'asile dès leur arrivée pour obtenir l'autorisation de rester et ils auraient ensuite disparu des centres pour demandeurs d'asile. D'une manière générale, le risque que les victimes de la traite relèvent de la réglementation en matière d'asile a été souligné par la Rapporteuse nationale dans son 9e rapport publié en 2013 et les interlocuteurs de la société civile ont fait part de leurs préoccupations à ce sujet. Etant donné que les demandeurs d'asile dont les demandes ont été rejetées transitent par le DT&V pour organiser leur retour, il est important que celui-ci accorde une attention accrue aux personnes concernées.

148. Les autorités néerlandaises ont souligné que les agents de la COA et de l'IND ont reçu une formation pour apprendre à identifier les victimes de la traite. En ce qui concerne l'identification des victimes parmi les demandeurs d'asile, la COA a dispensé des formations à l'ensemble de son personnel. Les mineurs étrangers non accompagnés sont orientés vers la COA. D'autres acteurs, tels que la fondation Nidos, le Service des étrangers de la police, des avocats, l'ONG d'aide aux demandeurs d'asile Vluchtelingenwerk, ou l'IND, peuvent également être associés à la prise en charge de ces enfants. Les tuteurs des mineurs demandeurs d'asile ont reçu une formation pour apprendre à reconnaître les signes considérés comme caractéristiques de la traite. La fondation Nidos gère un projet visant à améliorer la coordination et la coopération des différents acteurs qui s'occupent des enfants victimes de la traite.

149. Le GRETA considère que les ONG spécialisées et les professionnels qui sont directement en contact avec les victimes potentielles peuvent apporter une contribution importante au processus d'identification des victimes et qu'ils devraient être associés à un effort interinstitutionnel pour faire en sorte que toutes les victimes soient identifiées. C'est ce que prévoit l'article 10 de la Convention, en vertu duquel l'identification est un processus de collaboration entre les autorités et les organisations qui viennent en aide aux victimes.

150. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités néerlandaises ont informé le GRETA qu'elles préparent la mise en place d'un mécanisme national d'orientation pour les victimes de la traite et que les enfants victimes font l'objet d'une attention particulière dans ce contexte. Le mécanisme doit couvrir toutes les victimes (ressortissants des Pays-Bas, d'un pays de l'UE ou d'un autre pays ; mineurs et adultes ; hommes et femmes). Plusieurs aspects sont à l'étude, notamment l'identification des victimes par une équipe pluridisciplinaire. **Le GRETA souhaiterait être tenu informé de l'avancement du projet de mécanisme national d'orientation.**

151. **Le GRETA exhorte les autorités néerlandaises à faire en sorte que toutes les victimes de la traite soient dûment identifiées et puissent bénéficier de toutes les mesures d'aide et de protection prévues dans la Convention. Les autorités devraient notamment :**

- **placer l'aide et la protection des victimes potentielles au centre du système d'identification et ne pas établir de lien entre l'identification et les perspectives d'enquêtes et de poursuites ;**
- **renforcer le caractère multidisciplinaire du processus décisionnel conduisant à l'identification des victimes de la traite, en confiant un rôle officiel dans la procédure d'identification aux acteurs de terrain, tels que les ONG, les inspecteurs du travail, les travailleurs sociaux et les fonctionnaires qui s'occupent des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile ;**
- **améliorer la détection et l'identification des enfants victimes de la traite, y compris en mettant en place un mécanisme d'identification spécifique qui tienne compte de la situation et des besoins particuliers des enfants victimes de la traite, qui reçoive le concours de spécialistes des enfants et qui établisse l'intérêt supérieur de l'enfant comme considération primordiale.**

152. **En outre, le GRETA invite les autorités néerlandaises à poursuivre et renforcer leurs efforts pour identifier les victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, en particulier parmi les travailleurs migrants irréguliers, ainsi que pour détecter les victimes parmi les demandeurs d'asile, en particulier en ce qui concerne les mineurs non accompagnés étrangers.**

b. Assistance aux victimes

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

154. Aux Pays-Bas, les possibilités d'hébergement proposées aux victimes potentielles de la traite diffèrent selon différents critères : il s'agit de migrants en situation irrégulière qui bénéficient d'un délai de réflexion, de migrants en situation irrégulière dont le délai de réflexion a expiré et qui relèvent du règlement « séjour et TEH » de ressortissants néerlandais ou de ressortissants de pays de l'UE en situation régulière aux Pays-Bas, d'enfants étrangers non accompagnés, ou de victimes des « loverboys ».

155. En 2010, un projet pilote de deux ans a été lancé par le ministère de la Justice et le ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports dans le but de mettre en place des centres d'hébergement spécialisés pour les victimes étrangères de la traite afin de leur offrir une assistance et une sécurité adaptées à leurs besoins et de remédier à la pénurie de centres disponibles pour les victimes de la traite. Une fois terminé, le projet a reçu une évaluation positive et les centres ont été maintenus. Dans le cadre de ce système, les victimes étrangères qui bénéficient d'un délai de réflexion, qui n'ont pas déposé de demande d'asile, dont l'examen est en cours ou terminé, et qui ont plus de 18 ans sont orientées vers ces centres – connus sous le nom de centres d'hébergement de victimes de la traite des êtres humains (COSM) – où elles résident pendant toute la durée de la période de réflexion, à savoir trois mois (voir paragraphe 177).

156. Trois organisations mettent à disposition des centres COSM. Depuis juillet 2012, leur capacité d'accueil a augmenté. Ils disposent aujourd'hui de 70 lits contre 50 auparavant (54 pour les femmes et leurs enfants et 16 pour les hommes) : ACM à Amsterdam et PMW à Rotterdam, uniquement pour les femmes, et Zorggroep Jade à Assen pour les hommes. L'accès aux foyers est sécurisé : des caméras sont installées, des agents de sécurité sont présents en permanence et tout visiteur doit se faire enregistrer avant de pénétrer dans les locaux. Dans les centres, les victimes ont accès à une assistance médicale, à des psychologues, à des cours de langue ainsi qu'à d'autres activités. Elles perçoivent la somme de 930 euros par mois qui est placée sur le compte du centre, ce compte étant subdivisé en comptes individuels pour chaque victime, gérés avec l'aide du centre. Les victimes ne sont pas autorisées à travailler pendant le délai de réflexion. Les autorités néerlandaises ont indiqué qu'en 2012, les ministères de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume, de la Sécurité et de la Justice et de la Santé, du Bien-être et des Sports ont alloué un montant de 2 millions d'euros aux centres COSM.

157. En principe, les centres COSM hébergent les victimes uniquement pendant le délai de réflexion de trois mois. A l'expiration de ce délai, les victimes qui choisissent de coopérer avec les autorités doivent se rendre dans un autre centre ou dans des structures plus ouvertes, des appartements ou des maisons en colocation. Cela dépend de l'évaluation psychologique de leurs besoins qui est réalisée avant qu'elles soient orientées vers une autre structure. CoMensha gère une liste d'attente pour l'accès aux centres COSM (ainsi qu'à d'autres foyers) en raison du nombre insuffisant de lits disponibles mais aussi parce qu'un certain nombre de victimes doivent rester au-delà du délai de réflexion de trois mois car elles ne parviennent pas à trouver un autre centre ou une structure adaptée à leurs besoins. L'évaluation du projet pilote susmentionné a confirmé qu'il existait des problèmes de transition entre les centres COSM et les centres ou les structures prenant le relais. Il semblerait également que d'autres centres et les communes qui les financent soient parfois peu disposés à accueillir les victimes de la traite en raison de leur situation précaire, d'un contexte compliqué, ou parce qu'elles ne parlent pas toujours néerlandais ou anglais. Il semblerait qu'aucun accord n'ait été conclu entre les pouvoirs publics, qui financent les centres COSM, et les autorités municipales, qui financent d'autres centres, concernant la transition depuis les centres COSM vers d'autres structures. La transition vers un mode de vie indépendant semble également présenter d'importantes difficultés, car les communes ne mettent pas suffisamment de logements à disposition ; l'une des difficultés réside dans la situation précaire des victimes titulaires d'un permis de séjour temporaire qui peut leur être retiré en cas d'abandon des enquêtes ou des poursuites (voir paragraphes 187 et suivants). Les coordonnateurs de la prise en charge qui peuvent être désignés dans chaque région conformément au règlement « séjour et TEH » pourraient jouer un rôle essentiel en assurant la continuité de l'assistance aux victimes. Le GRETA croit comprendre que leur mission varie d'une région à l'autre, et qu'une région ne dispose pas encore de coordonnateur. Les victimes qui, pour diverses raisons, décident de ne pas coopérer avec les enquêteurs, doivent quitter le pays ou demander un autre type de permis de séjour pour motif humanitaire impérieux.

158. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités néerlandaises ont souligné que 20 places supplémentaires ont été mises à disposition dans les centres COSM en 2012. Lorsque cela se produit, CoMensha doit trouver un hébergement d'urgence, pour une ou deux nuits, dans un centre d'hébergement ordinaire pour femmes. En ce qui concerne le transfert ultérieur des victimes dans des structures indépendantes, les autorités néerlandaises ont également indiqué qu'à la suite d'une modification de l'article 60a de la loi sur le logement, les victimes de la traite qui bénéficient en tant que telles d'un permis de séjour font partie des personnes pour lesquelles les communes doivent mettre à disposition un certain nombre de lieux d'hébergement chaque année. Depuis quelques mois, la COA avec l'aide de CoMensha assure la liaison entre les détenteurs d'un tel permis de séjour et un certain nombre de communes. Lorsqu'une personne est prête à quitter un centre pour un logement indépendant, CoMensha l'oriente vers la COA, qui la présente à une commune ; celle-ci dispose alors d'un délai de deux mois pour trouver un hébergement adéquat.

159. Au cours de la visite d'évaluation, la délégation du GRETA s'est rendue dans le centre COSM pour femmes dirigé par ACM à Amsterdam. Ce foyer est équipé de 27 lits financés par le gouvernement et de sept couchages supplémentaires financés par la ville d'Amsterdam. L'équipe est composée de 14 travailleurs sociaux. Deux matinées par semaine, des psychologues de la fondation Equator³⁷ viennent au foyer pour apporter une aide psychologique aux victimes. Un certain nombre d'activités sont organisées dans le foyer, comme des cours de néerlandais ou d'autodéfense. ACM travaille en étroite coordination avec l'équipe de la police d'Amsterdam chargée de la lutte contre la traite pour s'assurer que les victimes sont correctement traitées et que les rencontres entre la police et les victimes se tiennent au centre (voir paragraphe 69).

160. En ce qui concerne les victimes adultes qui ne peuvent pas être accueillies dans des centres d'hébergement COSM ou qui ont dû les quitter à la fin de leur délai de réflexion, des places leur sont réservées dans des foyers dirigés par des ONG et financés par le gouvernement dans 25 communes (la plupart étant des foyers de femmes victimes de violences). Chaque foyer doit clairement indiquer comment il propose de prendre en charge les victimes de la traite qu'il héberge. La Fédération des centres d'accueil (FO) organise la formation en matière de lutte contre la traite des êtres humains. Des réunions sont régulièrement organisées avec les foyers, en coopération avec l'Association des communes néerlandaises (VGN) et la FO.

161. Il y a actuellement 16 places pour les hommes victimes de la traite dans les centres d'hébergement COSM. D'après les commentaires des autorités néerlandaises sur le projet de rapport, il n'y aurait actuellement aucun signe que la capacité pour les victimes de sexe masculin soit insuffisante étant donné que les places qui leur sont réservées ne sont pas toujours utilisées. Par ailleurs, à la suite d'un projet pilote qui visait à mettre en place des foyers pour les hommes, des places d'hébergement ont été mises à disposition à Amsterdam, La Haye, Rotterdam et Utrecht. Il y a un total de 40 places pour les hommes victimes de violence dans des relations de dépendance, y compris les victimes de traite. Les municipalités financent ces foyers grâce à des fonds de l'Etat. Durant la visite d'évaluation, la délégation du GRETA s'est rendue dans un foyer pour hommes victimes de violence situé à La Haye. Il compte neuf lits réservés aux hommes victimes de violences et peut accueillir quatre à cinq victimes de la traite. En 2012, 20 victimes ont été hébergées dans ce foyer (deux hommes sur trois étaient victimes d'exploitation sexuelle, un sur trois d'exploitation par le travail). Il emploie quatre travailleurs sociaux. Cependant, il semble que la capacité de ces structures d'hébergement soit insuffisante pour les victimes de traite. Il apparaît également que le futur financement de places d'hébergement pour les hommes victimes de la traite dans ce type d'hébergement ne soit pas assuré.

162. Les autorités néerlandaises ont indiqué qu'en ce qui concerne les victimes d'exploitation par le travail qui n'ont pas besoin d'être prises en charge d'urgence, un budget de 250 000 euros a été mis à la disposition de CoMensha pour organiser un hébergement temporaire, au moins pendant la durée de l'enquête. Les ministères de la Sécurité et de la Justice, de la Santé, du Bien-être et des Sports, et des Affaires sociales et de l'Emploi, en coopération avec CoMensha, ont élaboré une stratégie pour la gestion des grands groupes de victimes, fréquents dans le contexte de l'exploitation par le travail. Selon cette stratégie, CoMensha doit être contactée avant que toute action importante ne soit entreprise lorsqu'on s'attend à trouver un grand nombre de victimes. Elle a déjà été appliquée à neuf reprises et dans quatre de ces cas, les victimes ont été placées dans des centres d'hébergement.

³⁷ La fondation Equator soutient les réfugiés traumatisés et les victimes de la traite aux Pays-Bas ; elle œuvre en faveur du rétablissement psychologique et de l'insertion sociale des victimes.

163. En ce qui concerne les enfants étrangers non accompagnés, un projet pilote a été lancé en 2008 afin d'éviter qu'ils ne disparaissent et ne soient soumis à la traite. Ce projet consistait à créer deux centres d'accueil protégés bénéficiant de mesures de sécurité supplémentaires, situés dans des zones éloignées et dont l'adresse est tenue secrète. En 2010, le projet a reçu une évaluation positive compte tenu du faible niveau de disparition des enfants mais les mesures de sécurité ont été jugées trop strictes et assimilées à de la détention³⁸. Cet aspect a été assoupli et les deux centres d'accueil protégés ont été maintenus. Ces centres disposent d'une soixantaine de lits et peuvent accueillir des personnes supplémentaires en cas de besoin. Au moment de la visite d'évaluation, un centre hébergeait 34 filles et l'autre 32 garçons. Le centre d'hébergement pour filles peut également accueillir des mères adolescentes et leurs bébés. Chaque chambre est occupée par deux enfants au maximum. En principe, les enfants ne sont autorisés à sortir que sous surveillance, surtout pendant les premiers mois. Ils doivent remettre leur téléphone portable pour éviter d'être contactés par les trafiquants ou de prendre contact avec ces derniers.

164. Les enfants bénéficient de conseils et d'une aide spécifiques et sont informés des risques liés à la traite. Les centres emploient une équipe de 12 éducateurs qui sont formés pour identifier les signes de la traite ; ils ont également recours aux services d'un psychologue extérieur. Le personnel est présent 24 heures sur 24, des caméras ont été installées et les portes s'ouvrent à l'aide de cartes magnétiques. Les enfants sont scolarisés à l'extérieur des foyers et bénéficient d'un programme spécial. Une garde d'enfants est assurée pour permettre aux mères adolescentes de se rendre à l'école. En principe, les enfants doivent se rendre dans un autre foyer une fois qu'ils ont atteint l'âge de 18 ans, mais le personnel du foyer peut organiser un entretien avec la COA, qui est l'agence supervisant ces deux foyers, s'il estime que les enfants ont besoin de rester plus longtemps. En outre, les enfants sont hébergés dans les foyers pendant toute la période de réflexion même s'ils atteignent l'âge de 18 ans pendant ce délai. Ils sont généralement orientés vers les foyers par la fondation Nidos, l'organisation qui se charge de placer les enfants non accompagnés sous tutelle, après un entretien avec la police. Un formulaire est rempli dès l'arrivée de l'enfant au foyer. Ainsi, si l'enfant vient à disparaître, le formulaire peut être transmis à la police sans tarder. Toutes les parties prenantes (par exemple, la COA, le DT&V, CoMensha, l'OIM, l'IND et la police) se rencontrent toutes les six semaines pour s'entretenir de la situation des enfants se trouvant dans les centres d'accueil protégés.

165. La délégation du GRETA s'est rendue dans un centre d'hébergement d'urgence pour filles que MEISA dirige à Amsterdam. Il accueille des jeunes filles qui ont entre 12 et 17 ans, dont certaines sont victimes de la traite. Ce centre dispose d'une capacité totale de huit places, dont trois peuvent être utilisées pour les victimes de la traite. Les filles restent en général quatre semaines. La fondation Equator peut être contactée si un soutien psychologique spécial est nécessaire, ainsi qu'ACM pour organiser certaines activités pour les filles. Le centre emploie 10 travailleurs sociaux qui se relaient, un psychologue et un directeur. À Amsterdam, il ne semble pas y avoir d'équivalent pour les garçons qui sont victimes de la traite et des solutions ad hoc doivent être trouvées. D'une manière générale, les victimes mineures qui ne sont pas hébergées dans les centres d'accueil protégés sont prises en charge dans le cadre du système général de protection de la jeunesse.

³⁸ « Between control and support, An evaluation of the pilot 'protected reception for UMAs at risk' », Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Cahier 2010-6.

166. S'agissant des victimes des « loverboys », qui sont pour la plupart des jeunes filles de nationalité néerlandaise, elles sont accueillies dans les centres d'hébergement pour femmes ou dans des structures de prise en charge des jeunes. L'ONG Movisie a développé une formation pour améliorer l'assistance à ces victimes. Dans le cadre du système de protection de la jeunesse, plusieurs centres et projets d'aide de proximité proposent une assistance spécifique. Le Service d'aide sociale à l'enfance propose des programmes destinés aux jeunes filles vulnérables pour qu'elles apprennent à s'affirmer et à résister aux « loverboys ». Ces programmes s'inscrivent dans le cadre du système général de protection de la jeunesse. Si le besoin s'en fait ressentir, les victimes peuvent être placées dans un établissement fermé où elles reçoivent une aide personnalisée. Dans ces établissements, les victimes ne sont pas autorisées à sortir seules, au moins pendant les premières semaines, ni à utiliser leurs téléphones portables, afin de rompre tout lien avec leurs « loverboys ». Un tel placement, d'une durée maximum d'un an, intervient sur décision d'un juge des enfants et est par la suite réexaminé.

167. L'ONG Fier Fryslân dirige des centres d'hébergement spécialisés, connus sous le nom d'Asja, pour les filles et les femmes âgées de 12 à 23 ans qui sont victimes des « loverboys », y compris les victimes de nationalité étrangère. Ils sont en partie financés par la ville où ils se situent et le gouvernement néerlandais. Une assistance 24 heures sur 24, un programme thérapeutique quotidien, une thérapie de groupe et des conseils sont assurés. Les adresses des centres sont tenues secrètes. Un autre centre est codirigé par Fier Fryslân et RIWIS dans l'est des Pays-Bas. Il dispose d'une capacité totale de 24 places.

168. Les victimes de la traite sont systématiquement informées de leurs droits à une aide, une protection, une indemnisation, une assistance médicale et des conseils juridiques. Elles perçoivent également une allocation de la COA de 930 euros par mois pendant le délai de réflexion (voir paragraphe 156) et une allocation des municipalités de 700 euros par mois dès qu'elles ont obtenu un permis de séjour. Cette différence peut s'expliquer par le fait qu'une fois qu'elles sont titulaires d'un permis de séjour, elles ont accès à la même protection et aux mêmes prestations sociales que les ressortissants néerlandais. Dans le cadre des procédures pénales, elles ont le droit d'être informées de l'état d'avancement de leur affaire. Les victimes d'infractions violentes ou à caractère sexuel qui ont subi un trouble psychologique grave ou souffert de blessures bénéficient d'une assistance juridique gratuite. Dans les autres hypothèses, l'assistance juridique gratuite dépendra des ressources de la victime. Par ailleurs, les victimes ont le droit de prendre la parole à l'audience, de consulter le dossier et, si le procureur ne s'y oppose pas, de verser des pièces au dossier. Les enfants victimes en situation irrégulière aux Pays-Bas ont accès à l'éducation. Les victimes de nationalité néerlandaise et celles qui séjournent légalement aux Pays-Bas peuvent à tout moment décider qu'elles n'ont plus besoin de rester dans un centre et/ou de recevoir de l'aide. Le suivi offert aux victimes après leur départ des foyers dépendra des besoins spécifiques de chacune d'entre-elles (par exemple : soutien pour les aider à trouver un logement, suivi psychologique, soutien pour leur réinsertion, projet de rapatriement dans leur pays d'origine).

169. Les victimes bénéficiant d'une assistance au titre du règlement « séjour et TEH » n'y ont plus droit si la police clôt l'enquête, si le procureur abandonne les poursuites ou si le suspect n'a pas été jugé coupable au moment où leur permis de séjour expire. Pour pouvoir bénéficier d'une assistance, les personnes concernées doivent demander un permis de séjour pour motif humanitaire impérieux (voir paragraphe 190). L'absence de services d'assistance et de soutien dans le pays d'origine fait partie des aspects pris en compte pour accepter ou refuser de telles demandes. Tant que la demande est en cours d'examen, l'assistance est maintenue. Les autorités néerlandaises ont indiqué qu'un groupe de travail avait été formé pour examiner les possibilités d'hébergement qui peuvent être proposées aux personnes qui perdent le bénéfice de la protection au titre du règlement « séjour et TEH » et ne peuvent demeurer sur le territoire. En l'absence de données statistiques et compte tenu des déclarations des interlocuteurs de la délégation du GRETA, les victimes qui ne coopèrent pas avec les autorités se voient rarement délivrer un permis de séjour pour motif humanitaire impérieux. Le GRETA est préoccupé par le fait que dans pareils cas, la fourniture d'une assistance est intrinsèquement liée à l'engagement d'enquêtes judiciaires et de procédures pénales ou à leur poursuite.

170. Ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 150, les autorités néerlandaises préparent actuellement la mise en place d'un mécanisme national d'orientation. L'un des objectifs de ce projet consiste à améliorer la coopération entre les organisations qui viennent en aide aux victimes et celles qui participent aux procédures et aux enquêtes pénales, afin de proposer aux victimes une assistance adaptée à leurs besoins et d'assurer la continuité de l'hébergement et des mesures d'aide.

171. Le GRETA exhorte les autorités néerlandaises à s'assurer que l'aide aux victimes étrangères de la traite ne se trouve pas subordonnée à la poursuite des enquêtes ou des poursuites.

172. En outre, le GRETA exhorte les autorités néerlandaises à s'assurer que les victimes reçoivent une assistance appropriée sans interruption à partir du moment où elles sont identifiées. À cette fin, les autorités néerlandaises devraient :

- **éviter tout problème de transition entre les centres d'hébergement spécialisés pour étrangers (COSM), qui accueillent les victimes pendant la période de réflexion, et les centres ou structures de suivi ;**
- **assurer la continuité de l'aide médicale et psychologique apportée aux victimes après expiration du délai de réflexion, y compris en clarifiant et en renforçant le rôle des coordonnateurs régionaux de la prise en charge.**

173. Le GRETA considère également que les autorités néerlandaises devraient :

- **revoir les conditions d'accès aux centres COSM, notamment la condition excluant les victimes ayant déposé une demande d'asile déjà examinée ou en cours d'examen ;**
- **faire en sorte que toutes les victimes, y compris les ressortissants néerlandais et de pays de l'UE, reçoivent une assistance adaptée à leurs besoins.**

174. En outre, le GRETA considère que la décision de placer des enfants victimes des « loverboys » dans des centres fermés doit être prise en dernier recours pour la période adaptée la plus courte et tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

175. Le GRETA invite les autorités néerlandaises à revoir régulièrement la capacité des différents types de centres d'accueil pour hommes victimes de la traite, à renforcer les liens entre ceux-ci et à allouer des ressources suffisantes à cette fin.

c. Délai de rétablissement et de réflexion

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

177. Selon l'article 8, alinéa k de la loi de 2000 sur les étrangers, les victimes de la traite qui se sont vu accorder un délai de réflexion sont considérées comme étant en situation régulière aux Pays-Bas. Par conséquent, le délai de réflexion concerne exclusivement les victimes étrangères en situation irrégulière. Le délai de réflexion est exposé plus en détail au chapitre B8 de la circulaire sur les étrangers. Il est accordé pour une durée de trois mois. Les intéressés disposent de ce délai pour décider de porter plainte pour traite des êtres humains ou de coopérer à l'enquête judiciaire d'une manière ou d'une autre. Le GRETA salue le fait que la législation néerlandaise prévoit un délai de rétablissement et de réflexion plus long que le minimum de 30 jours prévu par la Convention.

178. Comme indiqué au paragraphe 134, dès que les forces de l'ordre sont convaincues de l'existence du « moindre indice » laissant penser qu'une personne est une victime potentielle de la traite, elles doivent l'informer de la possibilité de bénéficier d'un délai de réflexion et d'une assistance spécifique. Si la personne est d'accord, les forces de l'ordre l'orientent vers l'IND qui est chargé d'accorder le délai de réflexion à compter de la date à laquelle une victime potentielle leur est signalée. Pendant le délai de réflexion, les victimes ont droit à une assistance et ont accès à des centres d'hébergement spécialisés pour victimes étrangères de la traite (voir paragraphe 155).

179. Si la victime potentielle décide de coopérer avec les autorités avant ou à l'expiration du délai de réflexion, elle se voit délivrer un permis de séjour temporaire au titre du règlement « séjour et TEH » pendant la durée de l'enquête et/ou des poursuites. Si la victime potentielle indique, pendant le délai de réflexion ou à son terme, qu'elle ne souhaite pas déposer plainte ni coopérer à l'enquête judiciaire, la suspension de l'expulsion est levée. Le GRETA est préoccupé par le fait que la suspension de l'expulsion puisse être levée avant la fin du délai de réflexion uniquement parce qu'une victime potentielle a fait part de son souhait de ne pas coopérer ; il souligne que le délai de réflexion ne peut être subordonné à la coopération de la victime potentielle à l'enquête judiciaire ou aux poursuites pénales. Les victimes potentielles devraient bénéficier de toute la durée du délai de réflexion pour avoir suffisamment de temps pour se rétablir et prendre une décision réfléchie sur leur participation.

180. A la suite de certains propos tenus au Parlement ces dernières années, selon lesquels le règlement « séjour et TEH » était utilisé de manière abusive, les autorités néerlandaises ont annoncé une série de mesures visant à réglementer son accès de manière plus stricte. Une de ces mesures consiste à interdire l'accès au délai de réflexion pour les personnes qui ne se trouvent plus dans une situation d'exploitation depuis plus de trois mois. Cette mesure n'a pas encore été appliquée ; la décision de l'appliquer ou non dépendra des résultats d'une étude qui doit se terminer en 2014. Le GRETA est préoccupé par la mesure proposée et souligne que les décisions concernant les différents droits et avantages au sens de la Convention doivent être prises au cas par cas, quels que soient le temps écoulé depuis l'exploitation et l'existence de besoins urgents d'assistance. **Le GRETA souhaite tenu au courant des développements en la matière.**

181. Selon plusieurs interlocuteurs de la société civile et les autorités, la police rencontre régulièrement les victimes potentielles pendant le délai de réflexion. Les autorités néerlandaises font état de rencontres hebdomadaires dans les centres d'hébergement spécialisés pour victimes. Elles expliquent que la police s'efforce de gagner la confiance des victimes potentielles pour qu'elles acceptent de coopérer à l'enquête judiciaire, afin de rassembler dans les meilleurs délais des informations sur les trafiquants pour les empêcher d'échapper à la justice. La délégation du GRETA a eu connaissance d'exemples positifs de ces rencontres, qui se sont déroulées dans les centres eux-mêmes et ont parfois permis aux victimes potentielles de se départir de leurs préjugés à l'endroit de la police. Dans d'autres cas cependant, des victimes potentielles ont apparemment dû se rendre au poste de police, bien qu'encore sous le choc, et auraient subi des pressions pour coopérer.

182. Si le GRETA ne peut que louer l'attitude des forces de polices qui souhaitent gagner la confiance des victimes, surtout lorsque celles-ci sont originaires de pays où la corruption de la police est omniprésente, il considère également qu'il existe un risque potentiel pour le bien-être de certaines victimes qui viennent tout juste de sortir d'une situation d'exploitation et qui sont souvent encore très fragiles ou craignent des représailles de la part des trafiquants. Le GRETA souligne que l'article 13 de la Convention prévoit un délai de réflexion pour que la victime puisse prendre une décision quant à sa coopération avec la police et également se rétablir de l'expérience de la traite qu'elle a vécue. Pendant ce délai, les victimes doivent être en mesure de se rétablir tant sur le plan physique que psychologique et de prendre une décision en connaissance de cause quant à leur coopération, ce qui implique notamment de disposer d'une certaine sérénité. Des entretiens réguliers avec la police pendant le délai de réflexion, surtout s'ils se déroulent au poste de police, peuvent se révéler contre-productifs lorsque les victimes ne se sentent pas suffisamment fortes pour donner des informations sur leurs trafiquants. Ces victimes risquent alors de ne pas bénéficier du permis de séjour délivré au titre du règlement « séjour et TEH » et donc de devoir quitter les Pays-Bas ou demander un permis de séjour pour des motifs humanitaires impérieux.

183. Selon les statistiques fournies par les autorités néerlandaises, 280 victimes potentielles de la traite ont bénéficié d'un délai de réflexion en 2010. Le GRETA note que la même année, environ 430 victimes potentielles identifiées étaient originaires de pays non membres de l'UE. En 2011, 390 victimes potentielles auraient bénéficié du délai de réflexion.

184. Le GRETA exhorte les autorités néerlandaises à faire en sorte, conformément aux obligations énoncées à l'article 13 de la Convention, que les victimes potentielles de la traite se voient proposer d'un délai de réflexion et de rétablissement et bénéficient pleinement de toutes les mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2 de la Convention, durant cette période.

d. Permis de séjour

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

186. Conformément au décret de 2000 sur les étrangers, un permis de séjour peut être délivré aux victimes qui coopèrent à une enquête judiciaire mais aussi aux victimes qui ne sont pas en mesure de coopérer, en raison d'une grave menace pesant sur elles et/ou de problèmes médicaux ou psychologiques.

187. Les victimes qui décident de coopérer à l'enquête judiciaire ou aux poursuites pénales (par une dénonciation officielle ou une simple déclaration) ont droit à un permis de séjour conformément à l'article 3.48.1, alinéas a et b, du décret sur les étrangers. Les témoins qui dénoncent des infractions sans être eux-mêmes victimes, mais qui prêtent leur concours à une enquête judiciaire, peuvent également bénéficier d'un permis de séjour conformément à l'article 3.48.1, alinéa c. Dès que l'IND a été informé par la police que les victimes ont apporté leur aide, il leur délivre un permis de séjour dans un délai de 24 heures. Les personnes titulaires d'un tel permis de séjour ont accès à un hébergement, une assistance, une assurance maladie et des prestations sociales. Elles peuvent également travailler sans permis de travail supplémentaire. Ces permis de séjour sont valables un an et peuvent être renouvelés deux fois à condition que l'enquête judiciaire ou la procédure pénale soient toujours en cours. Il n'y a pas besoin de passeport pour effectuer la première demande de permis de séjour. Pour que le permis soit renouvelé, la victime doit présenter un passeport ou au moins prouver qu'elle a entamé les démarches pour en obtenir un. Le permis de séjour est délivré gratuitement. Il est retiré en cas d'abandon de l'enquête judiciaire ou de la procédure pénale, si le parquet décide de ne pas engager de poursuites ou si le/les auteur(s) présumé(s) de la traite n'est/ne sont pas reconnu(s) coupable(s) de l'infraction. Si le parquet décide de ne pas engager de poursuites, il est possible de former un recours pour demander une enquête plus approfondie ou contester l'absence de poursuites. Cependant, depuis août 2012, et dans le cadre des mesures envisagées pour réduire l'utilisation abusive présumée de la procédure du règlement « séjour et TEH » (voir paragraphe 223), le permis de séjour est suspendu pendant la procédure de recours. Le nombre de permis de séjour délivrés est en constante augmentation : 280 en 2009 (sur 281 demandes), 340 en 2010 (sur 350 demandes) et 398 en 2011 (sur 417 demandes).

188. Une victime à laquelle un permis de séjour susmentionné a été délivré peut demander un autre type de permis de séjour, connu sous le nom de permis de séjour pour séjour prolongé (B9.12), conformément à l'article 3.51 du décret sur les étrangers et au chapitre B9.12 de la circulaire sur les étrangers. Deux conditions doivent être réunies pour qu'un tel permis de séjour soit délivré :

- la victime a officiellement dénoncé les trafiquants ou a apporté son assistance dans une affaire pénale qui a abouti à une condamnation (pour traite des êtres humains ou une autre infraction, si la traite faisait partie des chefs d'accusation initiaux) ;
- la victime réside légalement aux Pays-Bas depuis plus de trois ans avec un permis de séjour en vertu du règlement « séjour et TEH », même si la procédure pénale n'est pas encore terminée ou qu'elle n'a pas abouti à une condamnation.

189. Les victimes qui ne remplissent pas ces deux conditions peuvent bénéficier d'un permis de séjour pour motifs humanitaires délivrés aux victimes de la traite (B9.10) s'il a été établi qu'elles ne peuvent être contraintes à quitter le pays du fait de leur situation personnelle. En cas de séjour prolongé, les victimes ne sont plus tenues de coopérer à la procédure pénale. La demande de séjour prolongé coûte 350 euros et a une durée de validité de cinq ans. Selon les autorités néerlandaises, à la fin du séjour prolongé, un permis de séjour permanent est généralement délivré à la personne concernée.

190. Enfin, un permis de séjour peut être délivré à une victime de la traite qui n'a pas la capacité ou la volonté d'apporter son concours à une enquête judiciaire ou une procédure pénale, pour un motif humanitaire impérieux, conformément aux articles 3.48.1, alinéa d, et 3.48.2, alinéa b, du décret sur les étrangers, si la victime fait l'objet d'une menace grave et/ou si elle a des problèmes médicaux ou psychologiques. La police doit établir une déclaration confirmant que la personne est une victime. Il convient également de produire soit une déclaration de la police indiquant que la victime n'est pas en mesure de coopérer, en raison de graves menaces proférées à son encontre par le trafiquant, soit un rapport médical indiquant clairement que la victime ne peut prêter son concours en raison d'une situation de vulnérabilité physique ou psychologique. Ce permis de séjour est valable un an, après quoi la victime peut présenter une demande de séjour prolongé, en vertu de l'article 3.51, alinéa h,, à savoir un permis de séjour pour motifs humanitaires délivré aux victimes de la traite (B9.10). Il est donné suite à cette demande à condition qu'il a été établi que la victime ne peut quitter le territoire en raison de sa situation personnelle, qu'aucun motif général de refus ne s'applique, comme des antécédents judiciaires (voir paragraphe 218), et que la situation critique ayant conduit à la délivrance du permis de séjour initial existe toujours. Le GRETA salue la possibilité, pour les victimes de la traite, de se voir accorder un permis de séjour en raison de leur situation personnelle et en raison de leur coopération avec les autorités. Toutefois, dans la pratique, il semble que la possibilité d'un permis de séjour pour motif humanitaire pour les victimes qui décident de ne pas coopérer ne soit que très rarement utilisée, le système néerlandais dans son ensemble étant orienté vers la coopération des victimes à l'enquête judiciaire et aux poursuites pénales. Les autorités néerlandaises ont avancé que cela pouvait aussi tenir au fait que cette procédure n'est pas suffisamment connue.

191. En ce qui concerne les enfants, les mineurs étrangers non accompagnés qui font l'objet d'une procédure en tant que victime de la traite bénéficient des mêmes dispositions que ceux qui demandent l'asile. Les demandes déposées par des mineurs sont examinées par des agents spécialement formés (entretien et décision). Les mineurs bénéficient d'un délai de rétablissement et de préparation plus long avant le lancement de la procédure. Lorsque les autorités détectent un mineur en situation irrégulière, dans le pays ou au moment de l'entrée aux Pays-Bas, la fondation Nidos est informée et une demande de tuteur est immédiatement adressée au tribunal compétent. La fondation Nidos est autorisée à représenter les mineurs au cours de la procédure et peut se faire assister par un avocat.

192. Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient faire en sorte que les victimes de la traite puissent en pratique tirer parti de leur droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable lorsqu'elles ne sont pas en mesure de coopérer avec les autorités, comme il est prévu en droit néerlandais, et de sensibiliser les professionnels concernés et les victimes à cette possibilité.

e. Indemnisation et recours

193. L'article 15 de la Convention établit l'obligation, pour les Parties, de prévoir dans leur droit interne le droit à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuite pour les victimes de la traite. Les Parties doivent aussi prévoir le droit pour les victimes à être indemnisées par les trafiquants, et prendre des mesures pour faire en sorte qu'une indemnisation des victimes par l'Etat soit garantie. Par ailleurs, l'article 15(1) de la Convention prévoit que les victimes de la traite doivent avoir accès aux informations sur les procédures judiciaires et administratives pertinentes dans une langue qu'elles peuvent comprendre.

194. En vertu du CPP néerlandais, quiconque ayant subi un préjudice direct du fait d'une infraction punissable peut se constituer partie civile pour demander des dommages-intérêts. Conformément au CP, le juge peut condamner l'auteur des faits à indemniser la victime, auquel cas l'Etat (Agence centrale de recouvrement des amendes) procède au recouvrement des dommages-intérêts qu'il reverse à la victime dès que la personne condamnée a versé une partie ou l'ensemble de la somme.

195. Dans le cadre du système d'indemnisation, le CP comprend également depuis 2011 une disposition introduisant la possibilité d'un paiement anticipé pour les victimes de crimes violents et/ou sexuels, y compris pour les victimes de la traite. Si la personne condamnée ne s'est pas acquittée de la totalité du montant des indemnités dues au titre de l'ordonnance d'indemnisation huit mois après la décision définitive, le gouvernement verse la somme restante à la victime. Le gouvernement recouvre ensuite cette somme auprès de l'auteur de l'infraction. Le GRETA se félicite de l'introduction du système de paiement anticipé des indemnités aux victimes de la traite.

196. Plutôt que de présenter une demande d'indemnisation dans le cadre de la procédure pénale, les victimes peuvent également engager une procédure au civil pour obtenir réparation auprès de l'auteur des faits pour le préjudice subi. Si le tribunal fait droit à sa demande, la victime peut charger un huissier de recouvrer auprès du trafiquant les dommages-intérêts au civil.

197. En outre, les victimes d'infractions violentes ayant subi un grave préjudice psychologique ou physique et qui ne reçoivent aucune autre indemnisation peuvent bénéficier d'une indemnisation du Fonds d'indemnisation des victimes d'infractions violentes. Si en principe les victimes doivent produire un certificat établi par un médecin ou un psychologue attestant du préjudice subi, cette exigence a été levée pour les victimes de la traite. En outre, les victimes de graves infractions (comme la traite) peuvent aussi recevoir une indemnisation pour des dommages matériels liés aux dommages corporels, tels que les frais médicaux ou la perte de revenu liée à une incapacité (partielle).

198. Récemment, des sommes importantes ont été versées, à titre d'indemnisation, à des victimes de la traite. À titre d'exemple, la Cour d'appel de Leeuwarden, dans une décision du 3 janvier 2012, a condamné un trafiquant à quatre ans de prison et à indemniser la victime à hauteur de 105 000 euros³⁹.

f. Rapatriement et retour des victimes

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

200. Les autorités néerlandaises ont indiqué que lorsque l'IND examinait une demande de séjour prolongé à la suite de l'expiration d'un permis de séjour en vertu du règlement « séjour et TEH », il tenait compte du risque éventuel de représailles liées à la traite après le retour de la victime dans son pays d'origine. Les agents de l'IND utilisent toutes les sources d'information à leur disposition, telles que des dénonciations officielles et des informations spécifiques aux pays communiquées par les ONG. Si les risques sont jugés inacceptables, la personne n'est pas tenue de retourner dans son pays d'origine et se voit délivrer un autre permis de séjour (voir paragraphe 188).

201. Dans le cadre de la procédure de retour, le DT&V examine systématiquement s'il existe des indices laissant penser qu'une personne est victime de la traite.

³⁹

Cour d'appel de Leeuwarden, affaire n° 24-003026-10, décision du 3 janvier 2012.

202. Les autorités néerlandaises coopèrent avec l'OIM, dans le cadre du programme d'assistance au retour volontaire et à la réintégration, en ce qui concerne le retour des victimes dont la demande de séjour a été rejetée. Grâce à ce programme, les victimes de la traite peuvent recevoir une aide à la réintégration pouvant atteindre un montant de 1 500 euros. Un projet sur la réintégration des enfants étrangers non accompagnés est également en place, avec une aide pouvant aller jusqu'à 4 000 euros. Les ressortissants de l'Union européenne qui sont victimes de la traite peuvent bénéficier d'un programme d'aide au retour volontaire et reçoivent 500 euros en espèces pour leur réintégration. En 2010, 29 victimes de la traite souhaitant retourner volontairement dans leur pays ont été adressées à l'OIM. Ce chiffre s'élevait à 36 en 2011 et à 40 en 2012. La grande majorité était originaire des Etats membres de l'UE (notamment de Hongrie, de Bulgarie et de Roumanie). Des accords ont également été conclus avec plusieurs pays d'origine pour que la victime soit hébergée dans un centre à son retour.

203. En ce qui concerne les enfants étrangers non accompagnés, les autorités néerlandaises ont indiqué qu'avant d'envisager le rapatriement, des agents spécialement formés examinent les demandes d'asile des victimes de la violence fondée sur le genre, y compris la traite. Les mineurs non accompagnés ne peuvent retourner dans leur pays d'origine que si des conditions d'accueil satisfaisantes sont assurées, telles que, si possible, le regroupement avec les parents ou avec des proches. En l'absence d'une telle possibilité, d'autres solutions sont examinées, y compris l'hébergement en centre d'accueil. Les autorités néerlandaises ont indiqué qu'il existe plusieurs projets d'assistance pour les victimes de la traite menés par l'OIM et des ONG en collaboration avec des organisations locales des pays d'origine.

4. Mise en œuvre par les Pays-Bas des mesures concernant le droit pénal matériel, les enquêtes, les poursuites et le droit procédural

a. Droit pénal matériel

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

205. La traite des êtres humains constitue une infraction pénale en vertu de l'article 273f du CP (voir paragraphes 48 et suivants). Cette disposition est formulée de telle manière que les cas où l'exploitation ne s'est pas encore produite (« dans l'intention d'exploiter ») sont également punissables. En 2013, l'article 273f a été modifié à deux reprises afin d'allonger la durée des peines de prison et de transposer la directive 2011/36/UE. L'auteur de l'infraction de traite est passible d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à 12 ans, contre huit auparavant (article 273f, paragraphe 1). Si l'infraction a été commise par deux personnes ou plus ou si la victime avait moins de 18 ans, la peine de prison maximale est de 15 ans, contre 12 auparavant (article 273f, paragraphe 3). Si la victime a été grièvement blessée, l'infraction est punissable d'une peine de prison maximale de 18 ans, contre 15 auparavant (article 273f, paragraphe 4). En cas de décès de la victime, la sanction la plus lourde est passée de 18 à 30 ans de prison ou à la réclusion à perpétuité. Le GRETA se félicite du durcissement des peines de prison auxquelles les trafiquants peuvent être condamnés. Dans tous les cas, une amende d'un montant maximal de 78 000 euros peut être infligée aux trafiquants. Le GRETA note, d'après les termes de l'article 273f, qu'il est possible de condamner l'auteur de l'infraction soit à une peine de prison soit à une amende. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités néerlandaises ont reconnu qu'une marge d'appréciation importante est laissée aux juges ; elles ont toutefois souligné que, dans les affaires de traite, les peines prononcées seront presque toujours des peines de prison (voir paragraphe 230). Elles attirent également l'attention sur une directive du parquet concernant les affaires de traite aux fins d'exploitation sexuelle ou d'exploitation par le travail et la servitude, qui recommande, en principe, de demander des peines de prison (voir paragraphe 225).

206. Selon l'article 273f, paragraphe 7, combiné avec l'article 251, paragraphe 2 du CP, lorsque des personnes sont condamnées pour traite des êtres humains et qu'elles ont commis cette infraction dans l'exercice de leurs fonctions, les tribunaux peuvent comme sanction supplémentaire, leur interdire d'exercer leur profession.

207. En outre, conformément à l'article 36e du CP, le parquet peut demander la confiscation des revenus obtenus de manière illicite, confiscation qui s'applique aux avoirs d'origine criminelle obtenus par le biais de la traite.

208. Le fait de retenir, de soustraire, d'altérer, d'endommager ou de détruire un document de voyage ou d'identité, intentionnellement et dans le but de permettre la traite, ne constitue pas une infraction pénale spécifique dans le droit néerlandais. Cependant, les procureurs et les tribunaux tiennent compte de ce comportement lorsqu'il s'agit d'établir l'élément de force ou de contrainte constitutif de l'infraction de traite. Le fait d'endommager ou de détruire un document de voyage ou d'identité peut faire l'objet de poursuites distinctes pour destruction au sens de l'article 350 du CP. En outre, le fait de fabriquer des documents de voyage ou d'identité constitue une infraction punie d'une peine de prison allant jusqu'à six ans ou d'une amende de 78 000 euros conformément à l'article 231 paragraphe 1 du CP.

209. En vertu de l'article 51 du CP, les personnes morales peuvent être tenues pour responsables d'actes répréhensibles. Des poursuites pénales peuvent être engagées à l'encontre d'une personne morale, à l'encontre des personnes ayant ordonné la commission de l'acte répréhensible et de celles qui étaient responsables au moment où l'acte répréhensible a été commis.

210. Comme indiqué plus haut dans le rapport (voir paragraphes 58 et suivants), des mesures de droit pénal et de droit administratif sont prises en parallèle contre la criminalité organisée, y compris la traite des êtres humains. Les collectivités locales, par exemple, jouent un rôle important dans la lutte contre la traite au niveau local, notamment par le biais de la loi sur l'administration publique (contrôle de probité) (voir paragraphe 17). Ainsi, s'il apparaît que des personnes et des entreprises qui demandent ou détiennent des licences ou des subventions pour exercer des activités commerciales ont des antécédents criminels, des liens avec des activités criminelles ou utilisent de l'argent provenant d'activités criminelles, les autorités municipales peuvent rejeter leur demande ou leur retirer la licence ou la subvention. De même, comme indiqué au paragraphe 117, il est prévu de confier des responsabilités plus importantes aux autorités municipales en ce qui concerne la réglementation de la prostitution, conformément au projet de loi intitulé « Réglementation de la prostitution et lutte contre les abus dans le secteur des services sexuels », en cours d'examen au Sénat.

211. Il n'existe pas dans la loi de disposition spécifique incriminant le fait d'utiliser les services d'une personne en sachant que celle-ci est victime de la traite comme le prévoit l'article 19 de la Convention. Cependant, en cas de services sexuels forcés, lorsque l'utilisateur de ces services avait, ou aurait dû avoir connaissance de leur caractère forcé, des poursuites pour abus sexuels peuvent être engagées conformément au CP. En vertu de l'article 248b du CP, le fait d'utiliser les services d'une prostituée mineure constitue une infraction pénale. Par ailleurs, lorsque le trafiquant est aussi le client, comme dans les cas d'esclavage domestique ou dans le secteur agricole, des poursuites peuvent être engagées à l'encontre du « client », en vertu de l'article 273f, paragraphe 1, alinéa 4 du CP. **Le GRETA invite les autorités néerlandaises à envisager d'établir plus clairement l'incrimination de l'utilisation des services d'une personne en sachant qu'elle est victime de la traite.**

212. Les autorités néerlandaises ont indiqué qu'en vertu de l'article 68 du CP, les condamnations précédentes prononcées dans d'autres pays pouvaient être prises en considération, ce qui est régulièrement le cas. Le système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS) permet d'échanger ces informations.

b. Non-sanction des victimes de la traite

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

214. Il n'existe pas dans la loi néerlandaise de disposition spécifique de non-sanction des victimes de la traite. Cependant, conformément à l'article 9a du CP, si des victimes sont poursuivies pour des actes répréhensibles qu'elles ont commis du fait de l'exploitation et que les tribunaux les considèrent comme coupables, ces derniers peuvent décider, compte tenu des circonstances de l'affaire, de ne pas imposer de sanction.

215. Dans le système judiciaire néerlandais, le parquet a toute latitude pour décider de poursuivre ou non une infraction. Les procureurs peuvent donc décider de ne pas poursuivre les victimes qui ont commis des infractions répréhensibles du fait d'une situation d'exploitation. Les autorités néerlandaises ont indiqué que dans plusieurs cas, la décision du parquet de ne pas engager de poursuites était explicitement fondée sur le principe de non-sanction. En outre, la directive révisée sur les enquêtes et les poursuites concernant les infractions de traite des êtres humains publiée par le Collège des procureurs généraux en 2013 (voir paragraphe 225), met davantage l'accent sur le principe de non-sanction.

216. Le principe de non-sanction a été appliqué dans l'intérêt des victimes de la traite dans des affaires de trafic de drogues, de vol à la tire, de fraude ou de faux témoignage⁴⁰. Cependant, il a également été indiqué que des personnes présentant des caractéristiques qui font penser qu'elles sont victimes de la traite ont été poursuivies en vertu de l'article 231, paragraphe 2 du CP pour possession intentionnelle d'un document de voyage falsifié parce qu'elles n'auraient pas été identifiées comme victimes⁴¹. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités néerlandaises ont indiqué que la formation de base des procureurs en matière de lutte contre la traite couvre également le principe de non-sanction des victimes ; ce principe s'applique aux infractions de tout type commises en conséquence de la traite, y compris l'utilisation de faux documents. Il est précisé dans la circulaire de 2000 sur les étrangers qu'il est possible d'accorder un permis de séjour aux victimes de la traite même si elles ont utilisé de faux documents. Le GRETA souligne que les victimes de la traite se voient fréquemment donner de faux documents par les trafiquants. **En conséquence, le GRETA invite les autorités néerlandaises à s'assurer qu'aucune victime en possession de documents de voyage falsifiés ne soit sanctionnée pour cette raison.**

217. Il convient de mentionner en particulier le cas d'une fille de nationalité indienne soumise à la traite aux fins de servitude, connu sous le nom d'affaire Mehak. Les trafiquants ont fait venir d'Inde la victime âgée de 13 ans à l'époque des faits et l'ont hébergée chez eux. La victime était totalement dépendante des trafiquants, était très peu rémunérée, effectuait de très longues journées de travail et n'avait que très peu de contacts avec le monde extérieur. Elle a été condamnée car elle avait transmis les instructions des trafiquants à un couple, qui vivait également sous le toit des trafiquants et qui travaillait pour eux, leur demandant de battre leur bébé, et elle leur avait donné un bâton qui a été utilisé pour frapper le bébé qui est décédé de ses blessures. Sa vulnérabilité et le fait que les trafiquants aient exercé une pression continue sur elle ont été considérés comme une circonstance atténuante et sa peine a été réduite à trois ans d'emprisonnement. Cependant, il n'a pas été fait mention de la disposition de non-sanction dans la décision rendue en première instance⁴². En appel, la cour a considéré que le principe de non-sanction ne s'appliquait pas car, selon elle, il existait un lien suffisamment direct entre, d'une part, les coups systématiques et la mort du bébé et, d'autre part, le rôle joué par la jeune fille soumise à l'exploitation⁴³. La Rapporteuse nationale a considéré que cette interprétation du principe de non-sanction était trop restrictive⁴⁴. Du fait de sa situation d'exploitation, la victime se trouvait dans une situation de vulnérabilité particulière qui a permis aux trafiquants de la manipuler facilement.

218. Dans l'affaire susmentionnée, la victime n'a pas bénéficié du règlement « séjour et traite des êtres humains », bien qu'elle ait coopéré avec les autorités, en raison des infractions qu'elle avait commises en étant exploitée. Elle a donc été considérée comme une « étrangère indésirable » et sera expulsée dès qu'elle aura purgé sa peine. Le fait que la victime craigne pour sa vie si elle est renvoyée en Inde ne semble pas avoir été un facteur déterminant. La Rapporteuse nationale a précisé à cet égard que « le motif d'apporter aide et protection à la victime et de combattre efficacement la traite des êtres humains, devrait prévaloir sur le motif d'appliquer la loi sur l'immigration en refusant d'accorder le statut [découlant du règlement " séjour et TEH "] »⁴⁵. Le GRETA partage ce point de vue. Il ressort également d'autres cas que les victimes ayant commis une infraction en étant exploitées peuvent se voir refuser un permis de séjour prolongé au titre du règlement « séjour et TEH » une fois les trafiquants condamnés étant donné qu'elles sont considérées comme des « étrangers indésirables ». **Le GRETA exhorte les autorités néerlandaises à s'assurer que les victimes ayant commis une infraction sous l'influence des trafiquants ne soient pas privées de l'obtention d'un permis de séjour une fois les auteurs condamnés.**

⁴⁰ Pour plus d'informations sur ces affaires, voir le 7e rapport de la Rapporteuse nationale.

⁴¹ Voir le 7e rapport de la Rapporteuse nationale, pp.226-227.

⁴² Tribunal de première instance de La Haye, 14 décembre 2007, LJN: BC1195 et LJN: BC1761.

⁴³ Cour d'appel de La Haye, 19 janvier 2010, LJN: BK9410.

⁴⁴ C.E. Dettmeijer-Vermeulen, « Het mensenhandelslachtoffer als dader; een 'personele unie' met grote gevolgen »,

5 avril 2013, uniquement en néerlandais

⁴⁵ Voir le 7e rapport de la Rapporteuse nationale.

219. Le GRETA a été informé d'un projet de loi visant à incriminer le séjour irrégulier aux Pays-Bas. Le GRETA s'inquiète de l'incidence négative que ce projet de loi pourrait avoir sur les victimes étrangères de la traite qui, souvent, résident aux Pays-Bas sans permis de séjour valide. Les trafiquants pourraient être encouragés à exercer une pression supplémentaire sur les victimes qui auraient encore plus de difficulté à se manifester. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités néerlandaises ont indiqué que la peine prévue serait une amende et que, selon l'exposé des motifs du projet de loi, les migrants en situation irrégulière qui sont témoins ou victimes d'une infraction pénale pourront signaler celle-ci à la police sans être appréhendés pour séjour irrégulier. En outre, un délai de réflexion doit être proposé dès qu'apparaît le moindre indice de traite. Enfin, la loi ne s'appliquera pas aux mineurs.

c. Enquêtes, poursuites et droit procédural

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

221. Selon le principe d'opportunité des poursuites appliqué dans le système judiciaire néerlandais, le parquet est la seule autorité habilitée à poursuivre les auteurs présumés de la traite lorsqu'elle dispose d'éléments de preuve suffisants pour engager des poursuites. La dénonciation officielle par une victime peut être à l'origine de l'engagement des poursuites mais le parquet peut aussi engager des poursuites en l'absence d'une telle dénonciation, en se fondant sur d'autres éléments. Comme indiqué au paragraphe 26, il existe des procureurs spécialisés dans la lutte contre la traite dans chaque parquet régional, ainsi qu'un procureur national chargé de la lutte contre la traite, qui veille à la cohérence des activités.

222. Selon l'article 12 du CPP, les personnes directement concernées peuvent faire appel d'une décision du parquet de ne pas poursuivre un cas de traite en introduisant un recours par écrit auprès de la cour d'appel. Depuis août 2012, l'expulsion n'est plus suspendue pendant la procédure de recours. Le GRETA souligne que le fait qu'il n'y ait pas suffisamment d'éléments de preuve pour continuer les poursuites dans un cas de traite ne doit pas avoir d'incidence sur le droit à l'assistance dont une victime peut bénéficier, et de ce fait la régularité de la situation de la victime dans le pays ne doit pas être remise en cause. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités néerlandaises ont déclaré que les victimes qui détiennent un permis de séjour en tant que victime de la traite peuvent demander un permis de séjour pour motif humanitaire impérieux lorsque le procureur décide de ne pas engager de poursuites. Leur permis de séjour en tant que victime de la traite ne sera pas annulé avant que soit prise la décision concernant le permis de séjour pour motif humanitaire impérieux.

223. Si les ONG peuvent aider les victimes pendant la procédure pénale, elles ne peuvent pas y intervenir officiellement et ne peuvent pas engager de procédures à l'encontre des trafiquants en leur nom propre ni au nom des victimes.

224. Comme indiqué au paragraphe 27, l'Unité nationale de la police et chacune des dix unités régionales disposent d'une équipe chargée de lutter contre la traite au sein des services des étrangers, et comptent un policier référent sur la traite. Outre le policier référent, les unités régionales possèdent un certain nombre de policiers certifiés pour s'occuper de victimes de la traite. Ensemble, ces référents forment le LEM qui se réunit régulièrement. Durant leurs enquêtes, ils constituent des dossiers sur les cas de traite en utilisant différentes sources d'information, y compris les RIEC, qui centralisent les informations de différents organismes publics (voir paragraphe 70). Néanmoins, une grande importance est accordée aux déclarations des victimes (voir, par exemple, paragraphes 133 et 181). Chaque enquête sur un cas de traite comprend un rapport financier sur les avoirs illégaux associés à la traite. Les techniques spéciales d'enquêtes auxquelles se sont référées les autorités néerlandaises comprennent les surveillances discrètes (article 126g du CPP), l'interception de communication (article 126m du CPP), les perquisitions (article 97 du CPP), des opérations multidisciplinaires, ou la saisie et la fermeture de sites web d'agences d'escorts impliquées dans la traite. À cet égard, le GRETA rappelle l'importance des techniques spéciales d'enquête au sens de la Recommandation Rec(2005)10 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux « techniques spéciales d'enquête » en relation avec des infractions graves, y compris des actes de terrorisme.

225. Pour ce qui est des poursuites, le Collège des procureurs généraux a publié des directives concernant les enquêtes et les poursuites concernant les infractions de traite des êtres humains. Elles précisent comment les enquêtes doivent être dirigées et les poursuites engagées, quels sont les cas qui doivent être considérés comme prioritaires, et comment les enquêteurs et les procureurs doivent traiter les victimes. Une directive révisée a été publiée en 2013. Elle met l'accent sur la non-poursuite et la non-sanction des victimes de la traite et leur protection, y compris les enfants victimes de la traite, tout au long de l'enquête et de la procédure pénales. En outre, les procureurs ont reçu une directive relative aux peines recommandées dans les cas de traite pratiquée aux fins d'exploitation sexuelle. Ils ont également reçu une directive relative aux peines recommandées dans les cas de traite pratiquée aux fins d'autres formes d'exploitation (servitude ou exploitation par le travail).

226. Les enquêteurs de l'inspection SZW peuvent diriger des enquêtes judiciaires sur la traite pratiquée aux fins d'exploitation par le travail, en coopération avec le parquet. A cette fin, ils jouissent des mêmes pouvoirs d'enquête que la police (perquisition, surveillance spéciale, etc.) Certains enquêteurs ont le statut de procureur adjoint et peuvent ainsi délivrer des mandats de perquisition pour pénétrer dans des locaux en cas de suspicion d'exploitation par le travail. Conformément aux directives du Collège des procureurs généraux, ils doivent retrouver les gains provenant de la traite pour qu'ils soient gelés dans le cadre de la procédure pénale. Les enquêtes sont dirigées par un procureur qui travaille en collaboration avec la police pour l'identification des victimes et veille à ce qu'il n'y ait pas de double enquête.

227. En outre, l'EMM rassemble des informations sur les signes de la traite qui ont été détectés par les services d'enquête susmentionnés ; en centralisant ces informations, il vise à améliorer le recoupement d'informations entre les services aux fins des enquêtes. L'EMM est codirigé par ces différents services d'enquête (voir paragraphe 33) ; il peut proposer que des enquêtes sur des cas présumés de traite soient ouvertes sur la base des informations reçues et, conformément au « modèle des barrières », suggérer quel service serait le mieux placé pour entreprendre ces enquêtes. L'EMM n'a lui-même aucun pouvoir d'enquête.

228. Le parquet ouvre des enquêtes judiciaires financières afin de mettre en évidence des mouvements de capitaux et de confisquer les revenus illégaux. Le Bureau de confiscation des avoirs d'origine criminelle (BOOM) du parquet peut aider les procureurs dans des cas précis en mettant à leur disposition l'équipe de consultants BOOM (BAT) qui est composée de procureurs, d'experts en droit pénal, de consultants civils et d'experts comptables. Il assiste également l'Agence centrale de recouvrement (CJIB) pour l'exécution des mesures de confiscation. Dans son 8e rapport, la Rapporteuse nationale a souligné la nécessité de mieux utiliser le BOOM dans le cadre des enquêtes sur la traite. L'Unité de renseignements financiers-Pays-Bas (FIU-Pays-Bas) a déjà coopéré à des enquêtes sur des cas de traite en identifiant des mouvements internationaux de capitaux liés à des réseaux de traite des êtres humains. Plusieurs interlocuteurs ont néanmoins souligné à quel point il était difficile de mener ces enquêtes financières, les avoirs étant souvent situés en dehors des Pays-Bas⁴⁶.

229. Au total, 1 245 cas de traite ont été examinés par le parquet entre 2008 et 2012. Près des trois quarts de ces cas ont donné lieu à des poursuites pour traite des êtres humains, mais environ un quart a abouti à des décisions de ne pas engager de poursuites pour des « raisons techniques » (par exemple insuffisance de preuves pour condamner le trafiquant) ou sur la base d'une « exonération » (par exemple le suspect n'a que très peu participé à l'infraction ou il n'a pas été retrouvé). Le GRETA note la proportion importante de décisions de ne pas engager de poursuites, surtout compte tenu du fait que les victimes potentielles perdent le droit d'être assistées et de séjourner aux Pays-Bas au titre du règlement « séjour et traite des êtres humains » lorsque de telles décisions sont rendues (voir paragraphe 169). Le nombre de cas de traite enregistrés par le parquet a augmenté de manière constante : 141 cas en 2009, 216 en 2010, 257 en 2011 et 311 en 2012. Le parquet a délivré des citations à comparaître pour traite dans 117 cas en 2009, 151 en 2010, 176 en 2011 et 239 en 2012⁴⁷.

230. Le taux de condamnation pour traite des êtres humains en première instance est resté relativement faible en 2010 et 2011 (59 % et 60 % respectivement) mais il a augmenté de manière considérable en 2012 pour atteindre 71 %, le ramenant ainsi à des niveaux similaires à ceux enregistrés entre 2004 et 2009. Quant à la durée des peines prononcées à l'encontre des trafiquants, environ 10 % étaient supérieures à quatre ans au cours de la période 2009-2011. En 2009 et 2010, les peines de prison comprises entre un et quatre ans comptaient pour 40 % environ alors qu'en 2011, ce pourcentage s'élevait à 50 %. A l'inverse, le pourcentage de peines inférieures à un an est passé à 40 % en 2011, contre 50 % environ en 2009 et 2010. Il y a donc un durcissement des peines prononcées dans les affaires de traite, ce qui correspond aux peines plus lourdes que la loi prévoit depuis 2009 (voir paragraphe 205).

231. **Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient faire en sorte que, dans les affaires de traite, dans lesquelles la décision a été prise de ne pas engager de poursuites, les victimes soient bien informées de la possibilité de demander un permis de séjour pour motif humanitaire impérieux et que leur expulsion sera suspendue lors de l'examen de leur demande.**

232. **Le GRETA invite les autorités néerlandaises à :**

- **encourager davantage la spécialisation des juges dans la lutte contre la traite dans les juridictions compétentes afin de continuer à obtenir des taux de condamnation supérieurs ainsi que des peines proportionnelles à la gravité de cette infraction (voir paragraphe 67) ;**
- **utiliser davantage le cadre existant pour saisir et confisquer les avoirs criminels dans le cadre des enquêtes menées dans des affaires de traite et ce le plus tôt possible.**

⁴⁶ Rapporteuse Nationale, Rapports annuels de 2010 et 2012, pages 26 et 27-28 respectivement. <http://en.fiu-nederland.nl/>

⁴⁷ Rapporteuse nationale, « Traite des êtres humains : visible et invisible », p.80.

d. Protection des victimes et des témoins

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

234. Durant le procès, la victime peut être placée hors de la vue du prévenu ou rendue méconnaissable. Elle a également la possibilité de témoigner par visioconférence. Elle peut être entendue en dehors de la salle d'audience par le juge d'instruction, en présence de l'avocat du prévenu mais pas de ce dernier. En outre, sur la base d'une évaluation des risques, des mesures de protection peuvent être mises en place pour protéger la victime d'un danger immédiat.

235. Les déclarations de la victime peuvent être retransmises sur un écran vidéo ou lues pendant l'audience si elles ont été retranscrites. Dans le cas où une victime souhaite garder l'anonymat, il est possible de la déclarer témoin menacé dans des cas exceptionnels. Dans ce cas, la victime sera entendue anonymement par le juge d'instruction.

236. Lorsque la victime est un enfant, des mesures spéciales de protection sont prises au cours de la procédure pénale, en complément des mesures générales mentionnées ci-dessus. Dans la mesure du possible, une seule et même personne mène tous les entretiens avec l'enfant et les entretiens ont lieu dans des locaux spécialement conçus ou adaptés à cette fin. En outre, sauf exception, l'enfant peut se faire accompagner par un représentant ou un adulte de son choix. Il est également possible, en général, d'enregistrer les entretiens menés avec les enfants victimes ou avec les enfants témoins et de produire ces enregistrements comme preuves dans la procédure pénale. Des mesures analogues peuvent être envisagées si la victime a des besoins particuliers, notamment si elle est enceinte, malade ou atteinte d'un handicap mental ou physique, ou si elle a subi de graves violences psychologiques, physiques ou sexuelles.

237. Les centres d'hébergement sont censés garantir sécurité et anonymat aux victimes. Dans les centres d'hébergement de victimes étrangères et les centres d'accueil protégés pour enfants étrangers (voir paragraphes 155 à 159 et 163), la sécurité des victimes est garantie, du fait notamment que l'endroit est gardé secret. Cependant, selon certains interlocuteurs de la société civile, il semblerait que tous les autres centres d'hébergement ne soient pas en mesure de garantir le même niveau de sécurité alors qu'il est nécessaire à la protection des victimes contre les trafiquants. Le GRETA rappelle que conformément à l'article 12, alinéa a de la Convention, un hébergement convenable et sûr doit être fourni aux victimes de la traite. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités néerlandaises ont indiqué que les centres d'hébergement pour femmes procèdent à une évaluation des risques avant et après l'arrivée de la victime afin d'adapter les mesures de sécurité en conséquence. Lorsque la victime présente un risque élevé, les centres travaillent avec les autorités locales, notamment judiciaires, pour assurer sa sécurité.

238. Il existe depuis 2010 un programme spécial de protection des témoins pour les victimes ou les témoins de la traite des êtres humains. Ce programme combine des mesures spéciales de prise en charge et d'hébergement des victimes de la traite avec des procédures standard de protection des témoins. Un changement d'identité peut être envisagé. Jusqu'à présent, personne n'a demandé à en bénéficier. **Tout en saluant le programme spécial de protection des victimes et des témoins de la traite comme une bonne pratique dans le cadre de l'article 28 de la Convention, le GRETA invite les autorités néerlandaises à examiner pourquoi il n'a pas encore été utilisé et à s'assurer qu'il en est bien fait usage lorsque la situation le requiert.**

5. Conclusions

239. Le GRETA salue les dispositions prises par les autorités néerlandaises pour combattre la traite, sur le plan de la législation, des politiques et des structures. Il salue en particulier la création de l'institution indépendante du Rapporteur national sur la traite des êtres humains et la violence sexuelle envers les enfants (la première institution de ce type en Europe), qui, au fil des ans, a beaucoup contribué à faire évoluer la lutte contre la traite aux Pays-Bas.

240. Les Pays-Bas appliquent à la lutte contre la traite une approche interinstitutionnelle et intégrée, à laquelle sont associés le plus grand nombre possible d'acteurs publics susceptibles d'entrer en contact avec des victimes. Toute une série d'acteurs ont donc été formés, dont des agents de l'Inspection SZW, des procureurs, des juges et des acteurs locaux, en particulier dans les communes. Toutefois, l'identification continue de relever exclusivement de la compétence des forces de l'ordre ; cela donne au processus une orientation répressive qui pourrait être préjudiciable à la situation des victimes. De l'avis du GRETA, il y aurait beaucoup à gagner si l'on associait davantage de partenaires au processus d'identification, y compris des ONG spécialisées qui sont quotidiennement en contact avec des groupes à risque. C'est pourquoi le GRETA se réjouit des dispositions prises récemment en faveur de la création d'un mécanisme national d'orientation auquel participent davantage de partenaires.

241. Le GRETA rappelle que l'approche qui sous-tend la Convention est fondée sur les droits humains et centrée sur la victime. Le système néerlandais semble accorder une grande place à la coopération de la victime avec les forces de l'ordre dès le stade le plus précoce. Selon le GRETA, s'il importe d'obtenir la coopération des victimes pour augmenter les chances de faire condamner les trafiquants, il faudrait néanmoins trouver un équilibre, de manière à ne pas compromettre les chances, pour les victimes, de se remettre de cette violation grave de leurs droits humains. En outre, l'aide et la protection des victimes ne devraient pas dépendre de la possibilité d'ouvrir une enquête ou d'engager des poursuites et de les faire aboutir. C'est pourquoi le GRETA juge essentiel d'améliorer les dispositions relatives à l'aide, à la protection et au séjour légal des victimes qui ne coopèrent pas ou dont le cas ne peut pas donner lieu à des poursuites.

242. Il est nécessaire de développer encore l'approche spécifique appliquée à la lutte contre la traite des enfants, de manière à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit toujours respecté. Le GRETA salue les dispositions prises récemment par les autorités néerlandaises pour mieux tenir compte de la spécificité de la situation des enfants victimes, afin de les identifier, de les aider et de les protéger.

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

Annexe I : Liste des propositions du GRETA

Approche globale et coordination

1. Le GRETA invite les autorités néerlandaises à :
 - poursuivre et intensifier leurs efforts de lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail, y compris en menant davantage d'actions de sensibilisation à ce type de traite auprès des professionnels (tels que policiers, procureurs, juges, inspecteurs du travail, communes, syndicats), dans les secteurs à haut risque (par exemple : agriculture, horticulture, restauration, manutentions portuaires, transformation de la viande, et bâtiment) et auprès du grand public ;
 - limiter davantage les contrats de travail prévoyant des avantages en nature et durcir la réglementation sur les agences de placement.
2. Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient continuer à développer une approche proactive qui tienne pleinement compte de la vulnérabilité particulière des enfants victimes de la traite, conformément à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Formation des professionnels concernés

3. Le GRETA salue les efforts déployés aux Pays-Bas pour former les différents professionnels aux questions liées à la traite des êtres humains et invite les autorités néerlandaises à poursuivre leurs efforts, notamment en matière de formation des juges, des inspecteurs du travail et des acteurs locaux. Les futurs programmes de formation devraient être conçus de manière à ce que ces professionnels puissent améliorer les connaissances et les compétences dont ils ont besoin pour identifier, assister et protéger les victimes de la traite, faciliter l'indemnisation des victimes et faire condamner les trafiquants.

Collecte de données et recherche

4. Le GRETA invite les autorités néerlandaises à poursuivre leur réflexion sur les moyens d'encourager tous les acteurs à signaler les victimes présumées de la traite à CoMensha, afin d'obtenir des statistiques complètes sur toutes les victimes sur le territoire, y compris les enfants, et à allouer les fonds nécessaires pour que CoMensha puisse mener à bien cette mission.
5. Le GRETA se félicite des recherches effectuées par les Pays-Bas sur la traite ; il invite les autorités néerlandaises à continuer de mener et d'encourager des recherches sur les questions liées à la traite, car de tels travaux constituent une source d'information importante pour concevoir les futures mesures des pouvoirs publics.

Coopération internationale

6. Le GRETA salue les efforts déployés dans le domaine de la coopération internationale et invite les autorités néerlandaises à continuer de développer la coopération internationale en vue de prévenir la traite, d'aider les victimes de la traite, d'enquêter sur les infractions de traite et de les poursuivre, y compris en étudiant d'autres possibilités de coopération avec des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, dans les pays d'origine et de transit.

Actions de sensibilisation

7. Le GRETA salue les efforts considérables consentis par les Pays-Bas en matière de sensibilisation comme moyen de prévenir la traite et invite les autorités néerlandaises à concevoir les futures actions de sensibilisation en tenant compte des résultats de l'évaluation des actions déjà menées.

Mesures destinées à décourager la demande

8. Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient intensifier leurs efforts en vue de décourager la demande de services de personnes qui sont victimes de la traite, quel que soit le type d'exploitation, en partenariat avec le secteur privé et la société civile.

Identification des victimes de la traite des êtres humains

9. Le GRETA exhorte les autorités néerlandaises à faire en sorte que toutes les victimes de la traite soient dûment identifiées et puissent bénéficier de toutes les mesures d'aide et de protection prévues dans la Convention. Les autorités devraient notamment :

- placer l'aide et la protection des victimes potentielles au centre du système d'identification et ne pas établir de lien entre l'identification et les perspectives d'enquêtes judiciaires et de poursuites pénales ;
- renforcer le caractère multidisciplinaire du processus décisionnel conduisant à l'identification des victimes de la traite, en confiant un rôle officiel dans la procédure d'identification à d'autres acteurs de terrain, tels que les ONG, les inspecteurs du travail, les travailleurs sociaux et les fonctionnaires qui s'occupent des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile ;
- améliorer la détection et l'identification des enfants victimes de la traite, y compris en mettant en place un mécanisme d'identification spécifique qui tienne compte de la situation et des besoins particuliers des enfants victimes de la traite, qui reçoive le concours de spécialistes des enfants et qui établisse l'intérêt supérieur de l'enfant comme considération primordiale.

10. En outre, le GRETA invite les autorités néerlandaises à poursuivre et renforcer leurs efforts pour identifier les victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, en particulier parmi les travailleurs migrants irréguliers, ainsi que pour détecter les victimes parmi les demandeurs d'asile, en particulier en ce qui concerne les mineurs non accompagnés étrangers.

Assistance aux victimes

11. Le GRETA exhorte les autorités néerlandaises à s'assurer que l'aide aux victimes étrangères de la traite ne se trouve pas subordonnée à la poursuite des enquêtes ou des poursuites.

12. En outre, le GRETA exhorte les autorités néerlandaises à s'assurer que les victimes reçoivent une assistance appropriée sans interruption à partir du moment où elles sont identifiées. À cette fin, les autorités néerlandaises devraient :

- éviter tout problème de transition entre les centres d'hébergement spécialisés pour étrangers (COSM), qui accueillent les victimes pendant la période de réflexion, et les centres ou structures de suivi ;
- assurer la continuité de l'aide médicale et psychologique apportée aux victimes après expiration du délai de réflexion, y compris en clarifiant et en renforçant le rôle des coordonnateurs régionaux de la prise en charge.

13. Le GRETA considère également que les autorités néerlandaises devraient :

- revoir les conditions d'accès aux centres COSM, notamment la condition excluant les victimes ayant déposé une demande d'asile déjà examinée ou en cours d'examen ;
- faire en sorte que toutes les victimes, y compris les ressortissants néerlandais et de pays de l'UE, reçoivent une assistance adaptée à leurs besoins.

14. En outre, le GRETA considère que la décision de placer des enfants victimes des « loverboys » dans des centres fermés doit être prise en dernier recours pour la période adaptée la plus courte et tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

15. Le GRETA invite les autorités néerlandaises à revoir régulièrement la capacité des différents types de centres d'accueil pour hommes victimes de la traite, à renforcer les liens entre ceux-ci et à allouer des ressources suffisantes à cette fin.

Délai de rétablissement et de réflexion

16. Le GRETA exhorte les autorités néerlandaises à faire en sorte, conformément aux obligations énoncées à l'article 13 de la Convention, que les victimes potentielles de la traite se voient proposer d'un délai de réflexion et de rétablissement et bénéficient pleinement de toutes les mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2 de la Convention, durant cette période.

Permis de séjour

17. Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient faire en sorte que les victimes de la traite puissent en pratique tirer parti de leur droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable lorsqu'elles ne sont pas en mesure de coopérer avec les autorités, comme il est prévu en droit néerlandais, et de sensibiliser les professionnels concernés et les victimes à cette possibilité.

Droit pénal matériel

18. Le GRETA invite les autorités néerlandaises à envisager d'établir plus clairement l'incrimination de l'utilisation des services d'une personne en sachant qu'elle est victime de la traite.

Non-sanction des victimes de la traite

19. Le GRETA invite les autorités néerlandaises à s'assurer qu'aucune victime en possession de documents de voyage falsifiés ne soit sanctionnée pour cette raison.

20. Le GRETA exhorte les autorités néerlandaises à s'assurer que les victimes ayant commis une infraction sous l'influence des trafiquants ne soient pas privées de l'obtention d'un permis de séjour une fois les auteurs condamnés.

Enquêtes, poursuites et droit procédural

21. Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient faire en sorte que, dans les affaires de traite, dans lesquelles la décision a été prise de ne pas engager de poursuites, les victimes soient bien informées de la possibilité de demander un permis de séjour pour motif humanitaire impérieux et que leur expulsion sera suspendue lors de l'examen de leur demande.

22. Le GRETA invite les autorités néerlandaises :

- à encourager davantage la spécialisation des juges dans la lutte contre la traite dans les juridictions compétentes afin de continuer à obtenir des taux de condamnation supérieurs ainsi que des peines proportionnelles à la gravité de cette infraction ;
- à utiliser davantage le cadre existant pour saisir et confisquer les avoirs illégaux provenant de la traite dès le début de l'enquête.

Protection des victimes et des témoins

23. Tout en saluant le programme spécial de protection des victimes et des témoins de la traite comme une bonne pratique dans le cadre de l'article 28 de la Convention, le GRETA invite les autorités néerlandaises à examiner pourquoi il n'a pas encore été utilisé et à s'assurer qu'il en est bien fait usage lorsque la situation le requiert.

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

Institutions publiques

- Ministère de la Sécurité et de la Justice
 - Direction des affaires juridiques
 - Direction des migrations
 - Direction de la sécurité et de l'administration
 - Direction des questions législatives
 - Parquet (OM)
 - Collège des procureurs généraux
 - Procureur national chargé de la lutte contre la traite
 - Service de l'immigration et de la naturalisation (IND)
 - Direction des établissements judiciaires (DJI)
 - Service de rapatriement et de retour (DT&V)
 - Unité du programme sur les Roms
- Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi
 - Inspection SZW
 - Direction des relations de travail
 - Direction des politiques d'intégration
- Ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports
 - Direction du soutien social
- Ministère des Affaires étrangères
 - Direction des politiques de sécurité
 - Direction des affaires consulaires et des politiques migratoires
- Police nationale
 - Unité nationale anti-criminalité
 - Commissaire de Police UE pour les Pays-Bas
 - École de Police néerlandaise
- Maréchaussée royale des Pays-Bas (KMar)
 - Sluitsteam
 - Brigade contre le trafic illicite de personnes et la traite
 - Brigade contre les infractions migratoires
- Task force sur la traite des êtres humains
- Rapporteuse nationale sur la traite des êtres humains et les violences sexuelles contre les enfants
- Collège des droits de l'homme
- Agence centrale pour l'accueil des demandeurs d'asile (COA)
- Centre d'expertise sur la traite des êtres humains et le trafic illicite de personnes (EMM)

-
- Commune d'Amsterdam
 - Direction de l'ordre public et de la sécurité
 - Police d'Amsterdam
 - Unité traite et prostitution
 - Centre régional d'information et d'expertise d'Amsterdam-Amstelland

Organisations intergouvernementales

- Organisation internationale pour les migrations (OIM)
- Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)
- Fonds des Nations unies pour l'enfance (Unicef)

Organisations non gouvernementales

- Centre de coordination pour l'assistance spécialisée des victimes de la traite d'Amsterdam (ACM)
- CKM
- Défense des enfants Pays-Bas
- Fier Fryslân
- CoMensha
- ECPAT Pays-Bas
- FairWork
- Fondation M (Report Crime Anonymously)
- Fondation Geisha
- HVO Querido
- Jade Zorggroep
- Moviera
- Confédération des syndicats des Pays-Bas (FNV)
- Fondation Nidos
- PMW Rotterdam
- P&G 292
- Shop Den Haag

Commentaires du Gouvernement

Les commentaires suivants ne font pas partie de l'analyse du GRETA concernant la situation aux Pays-Bas

Le GRETA s'est engagé dans un dialogue avec les autorités des Pays-Bas 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 néerlandaises le 10 avril 2014 en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités néerlandaises (uniquement disponibles en anglais), reçus le 16 juin 2014 se trouvent ci-après.



> Return address Postbus 20301 2500 EH The Hague

Ms Petya Nestorova
Executive Secretary of the Council of Europe Convention on Action against
Trafficking in Human Beings
Council of Europe
Secretariat General
DG II - Democracy
Directorate of Human Dignity and Equality
F-67075 Strasbourg Cedex
Frankrijk

Date 12 June 2014
Concerning Comments to the Report concerning the implementation of the
Council of Europe Convention on Action against THB

Dear Ms Nestorova,

The Netherlands would like to thank the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) for its first report on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings in the Netherlands. The process to come to this report has been both intensive and pleasant and the Netherlands would like to thank GRETA, and especially the delegation of GRETA that came to the Netherlands (composed of Ms Gulnara Shahinian, Mr Frédéric Kurz and Mr Gerald Dunn), for its very constructive cooperation during the whole period.

The Netherlands is pleased with the contents of and the recommendations contained in the final report. In general, the report recognises the many steps taken by the Netherlands to prevent trafficking in human beings (THB), to investigate and prosecute the offenders and to support and protect the victims of THB. In the Netherlands, a whole range of actors, both governmental and non-governmental, public and private and at the local, regional and national level, is involved in the fight against THB. The report describes this comprehensive and multidisciplinary approach and the many measures and activities undertaken by the Netherlands in the fight against this complex form of crime in detail. The Netherlands particularly appreciates the fact that GRETA welcomes:

- the training provided to relevant public actors;
- the close co-operation between the authorities and civil society;
- the efforts in the area of awareness-raising;
- the setting-up of the institution of the National Rapporteur on THB;
- the data collection efforts;
- the research carried out;
- the three-month reflection period (longer than the minimum of 30 days laid down in the Convention);
- the fact that Dutch legislation provides for the issuing of residence permits to both victims who co-operate in the investigation or criminal proceedings and on the basis of the victim's personal situation;
- the specialisation of judges;
- the increase of the prison sentences which can be imposed;

**Directorate General for the
Administration of Justice
and Law Enforcement**
Law Enforcement Department
GCACB

Turfmarkt 147
2511 DP The Hague
Postbus 20301
2500 EH The Hague
www.rijksoverheid.nl/venj

Contact

Mr. Drs. E.P. Pennings
senior beleidsmedewerker

T 070 370 48 69
F 070 370 79 23
e.p.pennings@minvenj.nl

Our reference

519324

Your reference

DG-II/PN/mc

*Please quote date of letter
and our ref. when replying. Do
not raise more than one
subject per letter.*

- the system of advance payment of compensation awarded when the convicted trafficker does not pay within eight months; and
- the efforts in the area of international cooperation.

**Directorate General for the
Administration of Justice
and Law Enforcement**
Law Enforcement Department
GCACB

The Netherlands is also pleased with the inclusion in the report of municipalities as important actors in the fight against THB.

Date
12 June 2014

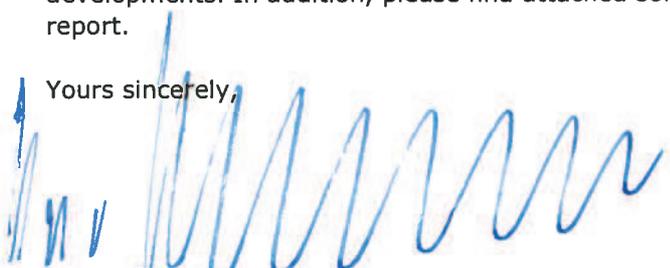
The remainder of the recommendations offer valuable information to critically assess and strengthen specific aspects of Dutch anti-trafficking efforts. The Netherlands is grateful for GRETA's views on these areas and will take those on board in the continuous development of a wide range of anti-trafficking policies and activities to fight the perpetrators and assist the victims of THB. The following initiatives, established partly due to the visit of the GRETA delegation to the Netherlands, will determine the direction of many developments in the near future:

Our reference
519324

- the project to set up a National Referral Mechanism;
- the initiatives regarding THB for labour exploitation;
- the initiatives regarding trafficking in minors; and
- the possible re-evaluation of the Residence regulation for trafficking in human beings.

Many issues mentioned in the recommendations will also be tackled as part of the agenda for the third term of the Task Force on Human Trafficking. All of these initiatives are described in detail in the attached document on recent developments. In addition, please find attached some comments on GRETA's report.

Yours sincerely,



Ivo Opstelten
Minister of Security and Justice
The Netherlands

Comments of the Netherlands to the Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings

Directorate General for the
Administration of Justice
and Law Enforcement
Law Enforcement Department
GCACB

Recent developments

The Netherlands would like to highlight a number of important issues and recent developments:

Date
12 June 2014

Our reference
519324

1) Project to set up a National Referral Mechanism

Because of the requirement in the 2012 EU anti-trafficking strategy, as a follow up to the visit of the GRETA representatives to the Netherlands in June 2012 and in response to a recommendation made in the ninth report of the National Rapporteur (September 2013), an interdepartmental project was started in October 2013 with the aim to develop a National Referral Mechanism for victims of human trafficking. The project group consists of representatives of the three ministries with primary responsibility for victims of trafficking: Security and Justice, Health, Welfare and Sport and Social Affairs and Employment. The project is aimed at all victims of THB (Dutch, EU and non-EU; underage and adult; male and female; and so on). The victims' needs will be central. The aim is to offer victims assistance adapted to their needs. Victims' individual needs vary from intensive medical-psychological assistance, safe shelter, legal assistance, help to regain a normal day/night rhythm, help receiving social welfare payments etc. Not only the experiences of THB are of importance in this respect, but also earlier (traumatic) experiences.

The Netherlands already offers several types of shelter for different kinds of victims and many different types of services with a view to provide tailor-made assistance, as can be read in GRETA's report. However, this does not alter the fact that these shelters and services have been set up over many years and could benefit from some more coherence in certain areas. Streamlining and laying down procedures and guidelines that are clear for all parties involved, improving cooperation between the different stakeholders and exposing bottlenecks are therefore aims of this project. Attention will be paid to many different issues, including some that are mentioned in GRETA's recommendations, such as identification (for example by a multidisciplinary team), registration, the role of regional care coordinators, continuity in shelter and assistance, the follow-up given to victims of THB after they leave the shelter and the cooperation between the organisations providing care for victims and those pursuing criminal justice.

The project is undertaken in close cooperation with the National Rapporteur, relevant NGOs, implementing bodies etc. Before the summer recess, the Dutch Parliament will be informed on the outcomes of this project, as well as on the further steps to be taken.

2) Initiatives regarding THB for labour exploitation

As GRETA recommends, the Netherlands intends to further strengthen its efforts against THB for labour exploitation. Many examples of this are included in the GRETA report, but there are a few things the Netherlands would like to highlight. In the third term of the Task Force on Human Trafficking, labour exploitation will be a priority theme. The Task Force will aim for a clearer picture of the nature, location and extent of (1) labour exploitation inside and outside of the known risk sectors and (2) new phenomena (such as applying for benefits or allowances

under duress and forced begging). This vision will be achieved by strengthening the information position through (a) more studies of labour exploitation and, in so far as possible, (b) more criminal investigations. There are several studies (ILO, EC) in this area, but there is no real estimate of the scale of labour exploitation in the Netherlands. As mentioned in the GRETA report, the Ministry of Social Affairs and Employment (SZW) will therefore commission a study in order to look into the nature and extent of labour exploitation, the sectors and nationalities affected and the best methodology to make an estimate, in so far as this is possible. There will also be a study (desk research) by SZW exploring possible phenomena of labour exploitation in several EU-countries.

**Directorate General for the
Administration of Justice
and Law Enforcement**
Law Enforcement Department
GCACB

Date
12 June 2014

Our reference
519324

In the coming three years, SZW will mainly invest in training and awareness of labour exploitation among municipalities and health organisations, including training on how to handle any sign of labour exploitation they may come across. Another awareness campaign about labour exploitation is that of LTO Netherlands (the Dutch Federation of Agriculture and Horticulture), also mentioned in the GRETA report, called "Being a good employer". The Inspectorate of the Ministry of Social Affairs will invest in further training for labour inspectors to recognize the signs of human trafficking for the purpose of labour exploitation.

The NGO FairWork received a grant from the Ministry of SZW to expand and improve aid to possible victims of labour exploitation, for example by using cultural mediators. FairWork also aims to increase the awareness of the public.

To deal with rogue employment agencies a two-year programme was set up in 2012. As part of this programme, enforcement and detection were strengthened through the establishment of an intervention team consisting of the Inspectorate SZW, the Tax and Customs Administration, UWV (the Employee Insurance Agency, an autonomous administrative authority commissioned by SZW to implement employee insurances and provide labour market and data services) and municipalities. A hotline was set up where citizens and businesses can report rogue employment agencies. Minister Asscher (SZW) has also concluded agreements with Poland, Romania and Bulgaria to exchange data on rogue employment agencies.

Finally, when it comes to international cooperation, labour exploitation will be a subproject of EMPACT THB. The Inspectorate SZW will take part in this subproject for the Netherlands.

3) Initiatives regarding trafficking in minors

Several initiatives can be referred to in relation to GRETA's recommendations on child victims of trafficking. During its third term, the Task Force will also focus on fighting trafficking of underage victims. Being a victim of trafficking is especially traumatic for underage victims. In many cases these victims are persons who were already in a vulnerable position before they became victims. This is why many measures have already been taken to protect underage victims and this will remain a priority in the years to come.

When it comes to underage victims, improvements can be made in the (youth) care chain and in its connection with the organisations working in the field of criminal justice. In January 2014 youth care organisations announced an initiative to enhance the cooperation with other organisations in order to improve help and support for child victims of human trafficking. For this task a special commission

has been established. One of the proposals is to establish a national expertise centre to combine and share the knowledge of the organisations involved. The commission will also look at recognising signs of child trafficking and the registration of child victims. Youth Care has also joined the Task Force.

**Directorate General for the
Administration of Justice
and Law Enforcement**
Law Enforcement Department
GCACB

The project to develop a National Referral Mechanism also aims to provide more insight in the different procedures and regulations on care for underage victims and will consider other issues relevant for underage victims such as (multidisciplinary) identification, registration, crisis shelter and assistance to EU citizens.

Date
12 June 2014

Our reference
519324

At present little is known about the effectiveness of interventions for child victims of trafficking. The Verwey Jonker Institute has made a quick scan of the active elements in interventions that are currently used. The results of this study provide input for the multi-year study to begin soon at ZonMw (the Netherlands Organisation for Health Research and Development) into the effectiveness of the treatment of child victims. This study will also look at the effects of joint accommodation of boys and girls at youth care facilities.

Finally, a film has been developed entitled "The prettiest chick on the web" (De mooiste chick van het web). The film aims to inform young people, parents and teachers about the risks involved in the use of social media and to help them identify signs of human trafficking or loverboy issues. Schools can order a free teaching package to use with the film.

4) Residence regulation for trafficking in human beings

When it comes to GRETA's recommendations on the Residence regulation for trafficking in human beings, the Netherlands would like to refer to the following initiatives. Recently, two studies have been completed about the residence permit on trafficking human beings. In one of the studies the residence permit in other countries (Belgium, Italy and United Kingdom) was looked at. The other study concerned the possible misuse of the residence regulation for victims of THB. The pilot concerning the treatment of declarations of victims of THB is also being evaluated at this moment. The outcomes of these three studies will determine if any changes to the current residence regulation for victims of THB will be necessary. This project is closely linked to the project to set up a National Referral Mechanism.

5) Third term of the Task Force on Human Trafficking

Since the visit of the GRETA delegation it has become clear that the Task Force will continue its work in a third term (2014-2016). The new agenda of the Task Force has been finalised. Some of the issues the Task Force will focus on in its third term are:

- Labour exploitation and other forms of trafficking, including new phenomena;
- Trafficking of underage victims;
- Tackling abuses in the prostitution sector;
- Enforcement and investigation on the internet;
- The administrative approach to THB;
- The balance between the interests of assistance and care for victims on the one hand and investigations on the other hand; and
- Safeguarding the cooperation that has been brought about by the Task Force and the results of Task Force activities for future use.

Several of these issues are linked to recommendations made by GRETA.

To make sure that more (smaller) local governments will be involved in the work of the Task Force, the Association of Netherlands Municipalities (VNG) and the National Information and Expertise Centre (LIEC) have joined the Task Force in its third term. As mentioned, Youth Care has also joined the Task Force, with a view to the care for underage victims.

6) New statistics

On 13 May 2014, the Dutch rapporteur published new statistics on trafficking in human beings for the period 2008-2012 in a report called "Mensenhandel in en uit beeld II. Cijfermatige rapportage 2008-2012"¹ (Trafficking in Human Beings. Visible and Invisible. A quantitative report 2008-2012). These statistics relate to among other things registered (possible) victims, temporary residence permits for (possible) victims, suspects known to the police, prosecuted suspects and convicted offenders and compensation to victims. A supplement to the report is expected in the near future, containing the most recent statistical data on (possible) victims who were reported to CoMensha in 2013. An English version will follow.

**Directorate General for the
Administration of Justice
and Law Enforcement**
Law Enforcement Department
GCACB

Date
12 June 2014

Our reference
519324

¹ The report can be found on <http://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/mensenhandel-in-en-uit-beeld-II/>.

Comments on GRETA's report

Please find below some comments regarding specific passages of GRETA's report:

Paras 19, 25 and 63

As mentioned under "Recent developments", the agenda of priorities for the next term of the Task Force (2014-2016) has been finalised.

Para 34

In addition to the policy advisor responsible for policy and regulations relating to prostitution and the fight against sexual exploitation, larger municipalities also have a policy advisor responsible for the fight against TBH in general.

Para 63

As mentioned under "Recent developments", Youth Care the Netherlands (JN) has now joined the Task Force.

Para 138

The sentence "among the measures announced to combat this alleged abuse of the Residence regulation for THB are the revocation of the temporary residence permit as soon as a prosecutor decides not to prosecute" is not entirely correct (even though this is what was mentioned in the comments on the draft report). The temporary residence permit will not be withdrawn during the application for a residence permit on humanitarian grounds, after the prosecutor has decided not to prosecute.

Para 140

The actions referred to in this paragraph are inspections, not raids.

Para 141

In addition to what is mentioned about the proactive detection of possible victims of THB in massage parlours in this paragraph:

- In October 2013 there was a national action day of multi-agency inspections of massage parlours in Amsterdam, The Hague and Rotterdam.
- Since the national action day, the mayor of Amsterdam has closed 3 massage parlours on the basis of the local administrative law on prostitution and sent out several warning letters.

Para 147

The first sentence of this paragraph might be understood to imply that there is no identification procedure for children who are victim of trafficking human beings in the asylum procedure. However, for unaccompanied foreign minors there is a special identification procedure and a close cooperation between NIDOS (responsible for the guardianship of the children), Police, COA (protected shelter) and IND. See also paragraphs 163 and 164. Besides that, a special project has started to improve the procedure and identification procedure for unaccompanied minors who are victims of trafficking human beings in the asylum procedure.

Para 154

The first sentence of this paragraph might be read to mean that there are many requirements that victims need to fulfill before they are provided with shelter in

**Directorate General for the
Administration of Justice
and Law Enforcement**
Law Enforcement Department
GCACB

Date
12 June 2014

Our reference
519324

the Netherlands. In fact, the criteria mentioned do not determine *if* victims are provided with shelter, but only *which type of accommodation* they are provided with. All possible victims of THB are provided with shelter at the slightest indication of THB. The aim of the Dutch government is to provide victims with tailor-made shelter and assistance, that is: adapted to the needs of the individual victim, as mentioned above in the text about the project to set up a National Referral Mechanism. This is why there are different types of shelter available. The criteria mentioned help determine which shelter is suitable for which victim.

**Directorate General for the
Administration of Justice
and Law Enforcement**
Law Enforcement Department
GCACB

Date
12 June 2014

Our reference
519324

Para 157

At this moment there is no waiting list for COSM. The occupancy rate of the COSM shelters varies, it also happens that beds are temporarily empty. The situation that a victim has no accommodation has only occurred occasionally since twenty extra permanent places became available in 2012 (which made a total of 70 places). When a victim cannot be placed in the COSM shelters on the same day, CoMensha will try to find an emergency bed in a regular women's shelter for one or two nights. (To make sure that victims of violence who are in need of shelter can always find a safe place, all the women's shelters have an emergency room where victims of violence can be placed 24-7). This situation is not ideal and the policy (i.e. the increase of the COSM places) is aimed at preventing it.

Para 179

Even if possible victims decide during the reflection period that they do not want to cooperate with the criminal investigation, they are given the whole three months of the reflection period. The Netherlands is not aware of any instances where the suspension of deportation was withdrawn beforehand. Ofcourse, victims are entitled to make their own decisions and some may therefore decide to leave before the reflection period is over.

Para 219

The Bill aimed at criminalising irregular stay in the Netherlands has been withdrawn. The government has decided not to criminalise irregular stay.

Recommendation 11: GRETA urges the Dutch authorities to ensure that assistance provided to foreign victims of THB is not linked to investigations or prosecutions being pursued

The Council of Europe Convention gives parties the option of granting a residence permit because of the victim's cooperation or because of the individual's situation. The Netherlands offers both options.

During the three-month reflection period, as part of the regulation for victims of trafficking in human beings, possible victims get assistance without having to cooperate with the investigation. After this period, or sooner, possible victims of THB can get a residence permit for trafficking in human beings. When the prosecution is not being pursued, the possible victim can apply for a residence permit on humanitarian grounds. This procedure also examines if assistance and care is available in the country of origin. In practice, this takes a couple of months. During this time assistance is still provided.

Finally, as mentioned under Recent developments, the Dutch authorities are currently developing a National Referral Mechanism (NRM) for victims of human trafficking. One of the purposes of this project is to improve the cooperation

between the organisations providing care for victims and those pursuing criminal justice. This in order to offer victims assistance adapted to their needs.

**Directorate General for the
Administration of Justice
and Law Enforcement**
Law Enforcement Department
GCACB

Recommendations 12: Further, GRETA urges the Dutch authorities to ensure that victims receive adequate assistance uninterruptedly from the moment they are identified. For this purpose, the Dutch authorities should:

- avoid any bottleneck between specialised shelters for foreigners (COSM), accommodating victims during the reflection period, and follow-up shelters or facilities;
- ensure continuity in the psychological and medical support provided to victims after the reflection period, including by clarifying and reinforcing the role of regional care co-ordinators.

Date
12 June 2014

Our reference
519324

and

13: GRETA also considers that the Dutch authorities should:

- review the entry requirements to COSM shelters, in particular the conditions excluding victims with an ongoing or past asylum application;
- ensure that all victims, including EU and Dutch nationals, are provided with assistance adapted to their individual needs.

Please refer to the text on the project to set up a National Referral Mechanism under "Recent developments" for a response to these recommendations.

Where victims who have applied for asylum are concerned, they are able to stay in the COSM shelters if there is room available and they are in need of a specific type of assistance. This has happened a number of times. If this is not the case, regular shelters for asylum seekers or victims are available, depending on their needs. In these shelters, victims can also be (and are) provided with the assistance they need, including for example treatment for possible traumas.

Recommendation 14: Moreover, GRETA considers that the Dutch authorities should ensure that placing child victims of "loverboys" in closed shelters should be a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time, and should take into account the best interests of the child.

Child victims of loverboys are vulnerable children who need specific treatment. Based on the specific issues of the child, bureau Jeugdzorg (Youth Care) decides which facility is best for the child. In every individual case a decision needs to be taken on the best treatment. In some cases a closed shelter is the best option to protect the victims against themselves and against the loverboy.

Recommendation 15: Further, GRETA invites the Dutch authorities to keep under review the capacity of the different types of shelters available for male victims of trafficking, to strengthen links between them and secure an adequate allocation of resources for that purpose.

There are at this moment no signals that the existing capacity for male victims is insufficient. The contract for the COSM shelters contain a provision that the structural capacity can be extended upon request of the government. The occupancy rate at Jade, the COSM shelter for male victims, is so low at times that the beds (in one part of the building) are used for female victims instead.

Recommendation 16: GRETA urges the Dutch authorities to ensure, in compliance with the obligations under Article 13 of the Convention, that possible victims of trafficking are offered a recovery and reflection period and are able to fully benefit from all the measures of protection and assistance envisaged in Article 12, paragraphs 1 and 2, of the Convention during this period.

The Dutch authorities agree with this recommendation. Possible victims of trafficking are offered a reflection period of three months and all the measures of protection and assistance envisaged in Article 12, paragraphs 1 and 2, of the Convention during this period.

**Directorate General for the
Administration of Justice
and Law Enforcement**
Law Enforcement Department
GCACB

Date
12 June 2014

Our reference
519324

Recommendation 17: GRETA considers that the Dutch authorities should ensure that victims of trafficking can fully benefit in practice from the right provided under Dutch law to obtain a renewable residence permit when they are unable to co-operate with the authorities and to raise awareness of this possibility among relevant professionals and victims.

The Council of Europe Convention gives parties the option of granting a residence permit because of the victim's cooperation or because of the individual's situation (article 14 paragraph 1). As mentioned, the Netherlands offers both options. Victims of trafficking can therefore fully benefit from the right provided under Dutch law to obtain a renewable residence permit when they are unable to co-operate with the authorities.

Recommendation 18: GRETA invites the Dutch authorities to consider making clearer the criminalisation of the use of services of a victim of THB with the knowledge that the person is a victim of THB.

In addition to the articles mentioned under which clients of forced or underage prostitutes can already be prosecuted, clients of prostitutes below the age of 21 will also be liable to prosecution when the Regulation of prostitution and fight against abuses in the sexual service sector bill (including the amendment bill) becomes law. Recently, on request of the Ministry of Security and Justice, the University of Groningen carried out research on the responsibilities of clients of prostitutes under criminal law. Based on legal document analysis and interviews on the effectivity of the law focused on clients of prostitutes, the research concludes on the one hand that the existing penal provisions do provide room for clients of prostitutes to be held accountable under certain conditions. On the other hand, the research also makes clear that a separate, more extensive, penalisation would also be possible within the Dutch criminal law system. The Christian Union party is preparing a Bill to criminalise the use of services of a victim of sexual exploitation through a separate penalisation. The Minister of Security and Justice sees several practical issues regarding the enforcement of such a criminalisation, but awaits the proposal of the Christian Union Party with interest.

Recommendation 20: GRETA urges the Dutch authorities to ensure that victims having committed an offence under the influence of traffickers are not precluded from obtaining continued residence after the conviction of the perpetrators.

In Dutch legislation it is possible to give victims having committed an offence under the influence of traffickers an temporary residence permit under the Residence Regulation for THB.