

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



**Recommandation CP(2012)10
sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe
sur la lutte contre la traite des êtres humains
par le Royaume-Uni**

*adoptée lors de la 9e réunion du Comité des Parties
le 13 novembre 2012*

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

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

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

Compte tenu des règles de procédure du Comité des Parties ;

Compte tenu de l'instrument de ratification déposé par le Royaume-Uni le 17 décembre 2008 ;

Ayant examiné le rapport sur la mise en œuvre de la Convention par le Royaume-Uni, adopté par le GRETA lors de sa 14^e réunion (25-29 juin 2012) dans le cadre du premier cycle d'évaluation ;

Ayant examiné les commentaires du Gouvernement britannique sur le rapport du GRETA, soumis le 4 septembre 2012 ;

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

- la mise en place du centre national de lutte contre la traite en tant que coordonnateur central pour la diffusion des connaissances et la coopération dans la lutte contre la traite, et l'adoption par le gouvernement britannique d'une stratégie de lutte contre la traite pour la période 2011-2015 ;
- la mise en place d'un mécanisme national d'orientation qui formalise l'identification des victimes de la traite et facilite leur orientation vers les services d'aide ;
- les efforts déployés par les autorités britanniques et les administrations décentralisées pour coordonner les actions de lutte contre la traite et pour y associer efficacement la société civile ;

- les mesures prises dans les nations constitutives du Royaume-Uni pour porter assistance aux victimes de la traite, notamment le financement de foyers protégés pour les victimes de la traite adultes ;
- la possibilité de délivrer un permis de séjour aux victimes de la traite, à la fois sur la base de leur situation personnelle et en raison de leur coopération avec les autorités compétentes, ce qui a permis à un nombre considérable de victimes de la traite de se voir délivrer un permis de séjour temporaire.

Prenant note des domaines où des actions complémentaires seraient nécessaires pour améliorer la mise en œuvre de la Convention par le Royaume-Uni, consistant notamment :

- à prendre des mesures pour s'assurer que toutes les personnes qui ont été soumises à la traite soient identifiées comme victimes de la traite, quels que soit le temps écoulé depuis l'infraction et les besoins d'assistance de la personne au moment du signalement ;
- à améliorer l'identification des enfants victimes de la traite et à mettre fin au problème de la disparition d'enfants placés dans les institutions des collectivités locales, en prévoyant des hébergements sûrs et adaptés et en veillant à ce que tous les enfants non accompagnés qui sont des victimes potentielles de la traite se voient attribuer un tuteur légal ;
- à adopter un cadre juridique et politique clair pour le retour des victimes de la traite, en tenant dûment compte des droits, de la sécurité et de la dignité de ces personnes ainsi que de l'état de la procédure judiciaire, et de façon à éviter la traite répétée et la revictimisation ;
- à redoubler d'efforts pour décourager la demande de services fournis par des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail ou de servitude domestique ;
- à prendre des mesures pour lutter contre la vulnérabilité à la traite des adultes et des enfants issus de groupes défavorisés au Royaume-Uni, par des initiatives ciblées, sociales, économiques et autres ;
- à améliorer l'efficacité des enquêtes et des poursuites visant les infractions relatives à la traite afin d'accroître le nombre de condamnations.

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

2. Demande au Gouvernement britannique d'informer le Comité des Parties des mesures prises pour se conformer à cette recommandation d'ici au 13 novembre 2014 ;

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

Addendum

Liste de propositions du GRETA concernant la mise en œuvre de la Convention par le Royaume-Uni

Concepts de base et définitions

1. Le GRETA considère que les autorités compétentes devraient s'inquiéter des conséquences de la multiplicité des textes de loi consacrés à la traite et veiller à ce que les dispositions concernant tous les types de traite soient interprétées et appliquées de manière pleinement conforme à la Convention du Conseil de l'Europe. Dans ce contexte, le GRETA considère qu'une législation spécifique sur la traite présenterait l'avantage d'assurer aux victimes de la traite un statut juridique, et notamment le droit à un délai de rétablissement et de réflexion et la possibilité de bénéficier d'autres dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe relevant d'une approche de la lutte contre la traite fondée sur les droits humains.
2. GRETA exhorte les autorités compétentes à préciser que toutes les victimes de la traite pratiquée aux fins d'exploitation sexuelle ou d'une autre forme d'exploitation qui ont moins de 18 ans doivent être considérées comme des enfants victimes de la traite.
3. Concernant l'Ecosse, le GRETA considère que les autorités écossaises devraient envisager d'élargir la définition de la traite pratiquée aux fins d'exploitation sexuelle, de manière à englober toutes les activités visées par la loi écossaise de 2009 sur les infractions à caractère sexuel [Sexual Offences (Scotland) 2009 Act].
4. Le GRETA exhorte les autorités britanniques à revoir les conseils donnés aux autorités compétentes sur lesdites « requêtes historiques/ éloignées dans le temps » afin de garantir que toutes les victimes de la traite seront identifiées comme telles et auront accès aux mesures énoncées aux articles 11, 12, 13, 14, 15, 16, 26 et 28 de la Convention.

Approche globale et coordination

5. Le GRETA considère que les autorités devraient élargir la gamme des structures consultées sur les mesures de lutte contre la traite et associées à leur évaluation l'autorité d'agrément des contremaîtres (GLA), les commissaires à l'enfance de l'Angleterre, de l'Irlande du Nord, de l'Ecosse et du pays de Galles, et le coordonnateur anti-traite du pays de Galles.
6. Par ailleurs, le GRETA invite les autorités britanniques à prévoir de soumettre à mi-parcours la stratégie de lutte contre la traite à une évaluation indépendante, afin de mesurer l'impact des actions menées et de déterminer si des ajustements sont nécessaires.
7. En vue de garantir le caractère global de la lutte contre la traite, le GRETA considère que les autorités du Royaume-Uni devraient :
 - redoubler d'efforts pour prévenir et détecter la traite au Royaume-Uni et parmi des sujets britanniques à l'étranger ;
 - intensifier les mesures destinées à détecter et combattre la traite pratiquée aux fins d'exploitation par le travail, en particulier dans les secteurs du travail domestique, des soins, de l'hôtellerie et de la restauration, de l'agriculture, de la pêche et du bâtiment, notamment en étendant le domaine de compétence de la GLA ;
 - accorder davantage d'attention aux mesures de prévention et de protection destinées aux enfants, qui sont particulièrement vulnérables à la traite ;
 - considérer le retour des victimes de la traite comme partie intégrante de la politique anti-traite, ce qui est essentiel pour parvenir à un cadre global pour la protection des victimes et leur réintégration.

8. Enfin, le GRETA considère que les autorités du Royaume-Uni devraient surveiller leur nouveau système pour employés de maison de nationalité étrangère afin de s'assurer que cela ne rende pas ces personnes plus vulnérables à la traite.

Formation des professionnels concernés

9. Le GRETA invite les autorités compétentes à continuer à faire en sorte que tous les personnels concernés – y compris ceux qui travaillent dans des ONG auxquelles ont été déléguées des missions d'aide aux victimes de la traite – suivent périodiquement des formations, afin d'améliorer la détection des victimes potentielles de la traite, l'identification officielle des victimes et l'aide qui leur est apportée. Ces formations devraient être destinées aux membres des forces de l'ordre, aux gardes-frontières, aux agents du service de l'immigration, au personnel travaillant dans les centres de refoulement, au personnel travaillant dans les foyers pour victimes de la traite, au personnel diplomatique et consulaire, aux professionnels de santé, aux travailleurs sociaux et aux inspecteurs du travail.

10. En outre, le GRETA invite les autorités compétentes à développer la formation dispensée aux procureurs et au personnel judiciaire sur la question de la traite et sur la législation applicable et la jurisprudence, en soulignant l'importance d'appliquer une approche fondée sur les droits humains et de s'appuyer sur la Convention du Conseil de l'Europe et sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Collecte de données et recherches

11. Le GRETA considère que, aux fins d'élaborer, de superviser et d'évaluer la législation et la politique de lutte contre la traite, les autorités britanniques, ainsi que les autorités des nations constitutives du Royaume-Uni, devraient continuer à mettre en place un système complet et cohérent de collecte de données sur la traite, en réunissant des statistiques émanant de tous les acteurs clés et pouvant être ventilées (par sexe, âge, forme d'exploitation, pays d'origine et/ou de destination, etc.). La mise en place de ce système devrait s'accompagner de toutes les mesures nécessaires au respect du droit des personnes concernées à la protection des données à caractère personnel.

12. De plus, le GRETA invite les autorités du Royaume-Uni à continuer de mener et de soutenir des recherches sur les questions liées à la traite, l'objectif étant que les résultats de ces recherches aident les pouvoirs publics à concevoir les futures mesures de lutte contre la traite. Parmi les domaines où des recherches plus approfondies sont nécessaires figurent la traite interne au Royaume-Uni et la traite aux fins d'exploitation par le travail et de servitude domestique, y inclus dans des foyers diplomatiques. Il importe également d'essayer de déterminer pourquoi des victimes potentielles de la traite refusent d'être signalées au NRM et quelles mesures permettraient de décourager la demande de services fournis par des personnes victimes de la traite.

Coopération internationale

13. Le GRETA invite les autorités du Royaume-Uni à continuer de développer la coopération internationale en vue de prévenir la traite, d'assister les victimes, d'assurer leur retour en toute sûreté et de poursuivre les trafiquants, 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

14. Le GRETA considère que les autorités compétentes devraient organiser les futures campagnes d'information et de sensibilisation en y associant la société civile et en s'appuyant sur les résultats des recherches et des évaluations d'impact. Il conviendrait d'intensifier les efforts visant à sensibiliser à la traite interne et aux risques, pour les citoyens britanniques, d'être victimes de la traite à l'étranger, en mettant en particulier l'accent sur la traite des enfants.

15. Le GRETA invite également les autorités britanniques à continuer de contribuer aux activités de prévention et de sensibilisation dans les principaux pays d'origine des personnes victimes de la traite au Royaume-Uni.

Mesures à décourager la demande

16. Le GRETA considère qu'il faudrait intensifier les efforts destinés à décourager la demande de services sexuels et de services fournis par des personnes soumises à la traite aux fins de servitude domestique ou d'exploitation par le travail, notamment dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche, du bâtiment, de l'hôtellerie et du nettoyage, entre autres par le renforcement du rôle des inspecteurs de travail.

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

17. Le GRETA considère que les autorités britanniques devraient prendre des mesures pour lutter contre la vulnérabilité à la traite des adultes et des enfants issus de groupes défavorisés en adoptant des initiatives ciblées, sociales, économiques et autres.

Mesures aux frontières destinées à prévenir la traite et mesures concernant la migration légale

18. Le GRETA considère que les autorités britanniques devraient intensifier leurs efforts pour fournir des informations écrites aux citoyens étrangers envisageant de se rendre au Royaume-Uni dans une langue qu'ils peuvent comprendre et afin de les mettre en garde contre les risques de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, d'exploitation par le travail et de servitude domestique, de les renseigner sur les services auxquels ils peuvent s'adresser pour obtenir de l'aide et des conseils, et de leur fournir des informations sur leurs droits.

Identification des victimes de la traite

19. Le GRETA considère que les autorités britanniques devraient prendre des mesures supplémentaires pour garantir 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 (voir paragraphe 80). Pour ce faire, les autorités britanniques devraient poursuivre l'examen de la procédure d'identification et le processus décisionnel du NRM à la lumière de l'expérience acquise depuis sa conception, de l'analyse des données provenant du NRM et des résultats de la recherche.

20. Le GRETA considère que les autorités britanniques devraient, dans le cadre de l'examen du NRM :

- étoffer la liste des premiers intervenants en y inscrivant davantage d'organisations de la société civile ainsi que des organismes chargés de veiller au respect des normes en matière d'emploi, de contrôler le travail domestique ou de délivrer des agréments ;
- confier l'identification des victimes de la traite en situation irrégulière au Royaume-Uni à des autorités qui ne sont pas responsables des questions d'immigration, afin d'éviter tout conflit dans le processus décisionnel ;
- veiller à ce que les directives, les outils et les critères utilisés pour l'identification des victimes de la traite par les agents de terrain soient harmonisés et que leur mise en œuvre soit rigoureusement contrôlée ;
- revoir la pratique actuelle quant au réexamen des décisions d'identification lorsque de nouvelles informations sont disponibles ;
- assurer l'identification des victimes placées dans les centres de rétention avant toute expulsion ; pour cela, permettre aux ONG spécialisées d'accéder à ces centres et donner aux migrants en situation irrégulière qui y séjournent la possibilité de bénéficier d'une assistance juridique ;
- appliquer une approche proactive en matière d'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail en encourageant la tenue d'inspections conjointes régulières et coordonnées par les organisations responsables du contrôle de l'emploi, de la santé et de la sécurité dans les secteurs les plus exposés au risque ;

- veiller à ce qu'à la suite d'une décision fondée sur des motifs raisonnables, les victimes potentielles de la traite soient rapidement remises en liberté et se voient proposer assistance et protection conformément à la Convention.

21. Le GRETA invite les autorités britanniques :

- à élaborer davantage des formations interinstitutionnelles à l'intention du personnel de terrain, des premiers intervenants et des autorités compétentes, consacrées à l'identification et à la protection des victimes ;
- à veiller à entretenir un échange d'information régulier en vue d'améliorer les pratiques anti-traite parmi les organisations partenaires ;
- faire établir une étude indépendante sur le NRM.

Mesures concernant spécifiquement les enfants victimes de la traite

22. Le GRETA exhorte les autorités britanniques à prendre des mesures supplémentaires pour améliorer l'identification des enfants victimes de la traite, et en particulier :

- à renforcer la participation des administrations locales au processus décisionnel afin que la situation et les besoins spécifiques des enfants soient pris en compte lors de l'identification ; dans ce contexte, il serait utile que les conseils locaux de protection de l'enfance (Local Children Safeguarding Board et Health and Social Care Trust en Irlande du Nord) interviennent en tant qu'autorité compétente dans les cas de traite concernant des enfants ;
- à veiller à ce que les enfants non accompagnés ne soient pas renvoyés depuis les points d'entrée avant que leur situation ait été dûment examinée par les services de l'enfance des administrations locales ;
- à mener les entretiens avec les enfants victimes de la traite dans des locaux adaptés aux enfants ;
- à assurer la formation de toutes les personnes qui travaillent avec des enfants victimes de la traite pour reconnaître leurs besoins et y répondre de manière appropriée ;
- à veiller à ce que tous les mineurs non accompagnés qui sont des victimes potentielles de la traite se voient attribuer un tuteur légal.

23. Le GRETA exhorte les autorités britanniques à prendre des mesures pour adresser le problème de la disparition d'enfants placés dans les institutions des collectivités locales, en prévoyant des hébergements sûrs et adaptés ainsi que des familles d'accueil ou des tuteurs dûment formés.

24. Le GRETA invite également les autorités britanniques à respecter leur engagement de mettre fin à la rétention des enfants pour des raisons d'immigration et à rechercher des alternatives à la rétention dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

25. Le GRETA invite également les autorités britanniques à assurer le plein respect de l'article 10(3) de la Convention en ce qui concerne la détermination de l'âge.

Assistance aux victimes

26. Le GRETA considère que les autorités du Royaume-Uni et des nations constitutives devraient faire davantage d'efforts pour veiller à ce que toutes les victimes et victimes potentielles de la traite bénéficient d'un soutien et d'une assistance appropriés, depuis l'identification jusqu'au rétablissement. Elles devraient en particulier :

- adopter des niveaux standard minimum clairement définis de services d'aide pour les victimes de la traite et fournir les fonds nécessaires pour les appliquer ;
- veiller à ce que tous les enfants victimes de la traite bénéficient des mesures d'assistance prévues par la Convention, y compris un hébergement adapté et l'accès à l'éducation (en ce qui concerne l'hébergement des enfants, voir le paragraphe 239) ;
- donner aux victimes de la traite la possibilité d'accéder au marché du travail, de suivre un enseignement ou une formation professionnelle, comme mesure de rétablissement et

pour éviter qu'ils soient à nouveau soumis à la traite une fois retournés dans leur pays d'origine ;

- veiller à ce que toutes les victimes de la traite qui en ont besoin puissent bénéficier de services de traduction et d'interprétation ;
- améliorer la fourniture de services de conseil et d'assistance juridiques aux victimes dans différents domaines (NRM, procédure pénale en matière d'asile, indemnisation).

27. Le GRETA invite les autorités britanniques à inscrire dans la loi le droit à un délai de rétablissement et de réflexion, et à sensibiliser les agents des autorités compétentes à la nécessité de respecter ce délai tel qu'il est défini dans la Convention. Les victimes potentielles de la traite devraient être systématiquement informées des modalités concernant cette période, conformément à l'article 13 de la Convention.

Permis de séjour

28. Le GRETA invite les autorités britanniques à continuer de sensibiliser les forces de l'ordre à la possibilité de demander des permis de séjour temporaire pour les victimes de la traite qui coopèrent aux fins d'enquête ou de la procédure pénale.

Indemnisation et recours

29. Le GRETA considère que les autorités britanniques devraient adopter des mesures pour faciliter et garantir l'accès à une indemnisation pour les victimes de la traite, et en particulier :

- veiller à ce que les personnes victimes de la traite soient systématiquement informées, dans une langue qu'elles comprennent, de leur droit de demander une indemnisation et des procédures à suivre ;
- veiller à ce que toutes les victimes de la traite aient la possibilité d'être indemnisées dans le cadre du dispositif d'indemnisation existant ;
- permettre aux victimes de faire valoir leur droit à une indemnisation en garantissant leur accès effectif à une assistance juridique ;
- encourager les procureurs à demander des ordonnances d'allocation d'indemnités dans toute la mesure du possible ;
- permettre aux victimes de la traite ayant quitté le Royaume-Uni de bénéficier de possibilités de demander une indemnisation.

30. Le GRETA invite les autorités britanniques à instaurer un système d'enregistrement des indemnisations demandées et obtenues par des victimes de la traite, toutes formes d'indemnisation confondues.

Rapatriment et retour des victimes

31. Le GRETA exhorte les autorités britanniques à déterminer si ces dispositions sont adaptées aux victimes de la traite, qui constituent une catégorie particulière de candidats au retour, et à adopter un cadre juridique et politique clair pour le retour des personnes soumises à la traite. À cet égard, les autorités britanniques devraient prendre des mesures pour :

- assurer le retour des victimes de la traite en tenant dûment compte des droits, de la sécurité et de la dignité de la personne concernée et de l'état de la procédure judiciaire ; cela suppose une protection contre les représailles et contre la traite répétée ;
- encourager « Refugee Action » à collaborer étroitement avec les prestataires de services d'aide, de manière à ce que les victimes de la traite bénéficient d'une chaîne ininterrompue de services ;
- développer la coopération avec les pays d'origine des victimes de la traite, afin que les risques soient correctement évalués et que les victimes puissent retourner dans leur pays en toute sécurité et s'y réinsérer effectivement.

Non-sanction des victimes de la traite

32. Le GRETA exhorte les autorités britanniques à redoubler leurs efforts pour adopter une approche centrée sur la victime lorsqu'elles mettent en œuvre l'article 26 de la Convention ; elles devraient :

- encourager les parquets à considérer la traite comme une violation grave des droits humains lorsqu'ils évaluent si l'intérêt public justifie de poursuivre des personnes identifiées comme victimes de la traite ;
- veiller à ce que les recommandations du CPS, du ministère public et des services du Procureur (COPFS) et de l'association des commissaires de police (ACPO) soient pleinement appliquées, de manière à éviter que des victimes identifiées soient sanctionnées pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes ;
- veiller à ce que, durant la procédure d'identification, les victimes potentielles de la traite ne soient pas punies pour être entrées ou avoir séjourné illégalement au Royaume-Uni ;
- procéder rapidement à la détermination de l'âge et accorder le bénéfice du doute aux enfants victimes de la traite qui ont été contraints de se livrer à des activités illicites.

Enquêtes, poursuites et droit procédural

33. Le GRETA appelle le ministère public à formuler dans de brefs délais des recommandations sur les infractions de traite en Irlande du Nord.

34. Le GRETA considère que les autorités britanniques devraient :

- poursuivre leurs efforts visant à former les responsables de l'application des lois à la détection des cas de traite et renforcer les enquêtes proactives, y compris par la coopération entre la police, l'UKBA et d'autres acteurs compétents ;
- réexaminer le système d'application de la réglementation et des normes dans le domaine de l'emploi au Royaume-Uni, et répondre aux besoins de formation et autres en vue d'améliorer la détection et les enquêtes concernant la traite aux fins d'exploitation par le travail, le travail forcé et la servitude domestique dans tout le Royaume-Uni ;
- encourager les services de poursuites, dans chaque nation du Royaume-Uni, à développer leur connaissance du phénomène de la traite en vue d'améliorer la collecte de preuves suffisantes pour poursuivre avec succès un plus grand nombre de trafiquants.

Protection des victimes et des témoins

35. Le GRETA exhorte les autorités britanniques à :

- prendre des mesures pour protéger les victimes et éviter qu'elles fassent l'objet d'intimidations pendant l'enquête et pendant et après la procédure judiciaire, y compris des mesures visant à protéger leur vie privée et leur sécurité. À cet égard, les autorités britanniques devraient prendre des mesures supplémentaires pour que les victimes de la traite soient dûment informées et assistées pendant l'enquête et la procédure judiciaire ;
- remédier aux lacunes de la protection des victimes devant les tribunaux du travail (Employment Tribunal) pour les victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail.