COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

G R E T A
Groupe d'Experts sur la lutte
contre la traite des êtres humains

GRETA(2012)6

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

Premier cycle d'évaluation

Strasbourg, le 12 septembre 2012

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 Droits de l'Homme et État de droit
Conseil de l'Europe
F - 67075 Strasbourg Cedex
Tel: + 33 (0)3 90 21 52 54

trafficking@coe.int

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

Table des matières

Préambule **5**

Résumé général **8**

I. Introduction **10**

II. Cadre national de la lutte contre la traite des êtres humains au Royaume-Uni **12**

1. Aperçu de la situation actuelle en matière de traite des êtres humains au Royaume-Uni **12**

2. Aperçu du cadre juridique et politique de la lutte contre la traite des êtres humains **12**

a. Cadre juridique 12
b. Stratégies de lutte et plans d'action gouvernementaux 15
c. Mécanisme national d'orientation 16

3. Aperçu du cadre institutionnel de la lutte contre la traite des êtres humains **17**

a. Royaume-Uni 17
i. Groupe ministériel interdépartemental et conseil stratégique 17
ii. Home Office 17
iii. Groupe de suivi stratégique / Groupe de supervision du NRM 19
iv. Police 19
v. Autorité d'agrément des contremaîtres (GLA) 20
vi. Ministère de la Justice 20
vii. ONG 20
b. Écosse 21
c. Irlande du Nord 22
d. Pays de Galles 22

III. Mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Royaume-Uni **23**

1. Intégration dans le droit interne des concepts de base et des définitions figurant dans la Convention **23**

a. Application à la lutte contre la traite d'une approche fondée sur les droits humains 23
b. Définition des termes « traite des êtres humains » et « victime de la traite » dans la législation du Royaume-Uni 25
i. Définition de la « traite des êtres humains » 25
ii. Définition de « victime de la traite » 29
c. Approche globale de la lutte contre la traite des êtres humains, coordination de tous les acteurs et de toutes les mesures et coopération internationale 31
i. Approche globale et coordination 31
ii. Formation des professionnels concernés 36
iii. Collecte de données et recherches 39
iv. Coopération internationale 42

2. Mise en œuvre par le Royaume-Uni de mesures de prévention de la traite des êtres humains **45**

a. Actions de sensibilisation 45
b. Mesures destinées à décourager la demande 48
c. Initiatives sociales, économiques et autres à l'intention des groupes vulnérables à la traite 49
d. Mesures aux frontières destinées à prévenir la traite et mesures en faveur de la légalité des migrations 51
e. Mesures visant à garantir la qualité, la sécurité et l'intégrité des documents de voyage et d'identité 53

3. Mise en œuvre par le Royaume-Uni de mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite des êtres humains **54**

a. Identification des victimes de la traite 54
i. Description du mécanisme national d'orientation 54
ii. Évaluation du NRM par le GRETA 57
b. Mesures concernant spécifiquement les enfants victimes de la traite 63
c. Assistance aux victimes 67
i. Angleterre et pays de Galles 68
ii. Irlande du Nord 70
iii. Écosse 71
iv. Dispositions concernant les mineurs 72
d. Période de rétablissement et de réflexion 73
e. Permis de séjour 74
f. Indemnisation et recours 75
g. Rapatriement et retour des victimes 78

4. Mise en œuvre par le Royaume-Uni de mesures concernant le droit pénal matériel, les enquêtes, les poursuites et le droit procédural 81

a. Droit pénal matériel 81
b. Non-sanction des victimes de la traite 83
c. Enquêtes, poursuites et droit procédural 87
i. Angleterre et pays de Galles 89
ii. Irlande du Nord 90
iii. Écosse 91
d. Protection des victimes et des témoins 92
i. Angleterre et pays de Galles 92
ii. Irlande du Nord 93
iii. Écosse 93

5. Conclusions 94

Annexe I: Liste des propositions du GRETA 96

Annexe II : Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations 103

Commentaires du Gouvernement 105

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. En même temps, la Convention va 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 des 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 (hommes, femmes et enfants). Les formes d'exploitation couvertes par la Convention sont 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.

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. À cet égard, on peut observer 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'exige. 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 2e 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. À 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 britanniques ont pris plusieurs mesures importantes pour combattre la traite des êtres humains. Depuis 2005, la politique anti-traite est coordonnée par le groupe ministériel interdépartemental sur la lutte contre la traite, tandis que le centre de lutte contre la traite du Royaume-Uni joue un rôle de coordonnateur central pour la diffusion des connaissances et la coopération dans la lutte contre la traite. Le premier plan d'action contre la traite a été lancé en mars 2007, et la stratégie de lutte contre la traite du Gouvernement britannique, qui couvre la période 2011-2015, a été publiée en juillet 2011. En octobre 2011 a été créé un conseil stratégique, composé de représentants des instances publiques concernées, qui a pour mission de superviser la mise en œuvre de la stratégie.

Le cadre juridique et institutionnel de la lutte contre la traite au Royaume-Uni est complexe, en raison de la décentralisation (« dévolution ») par laquelle les nations constitutives de ce pays se sont vu accorder des pouvoirs législatifs et administratifs variables dans certains domaines, notamment le droit pénal et l'assistance aux victimes. La législation anti-traite, composée d'éléments élaborés au fil des ans, criminalise la traite selon la forme d'exploitation visée. Le GRETA considère que les autorités devraient prendre la mesure 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 intégrées et appliquées de manière pleinement conforme à la Convention.

S'agissant de la prévention de la traite, le GRETA prend note avec satisfaction des mesures de sensibilisation déjà adoptées et insiste sur l'importance d'évaluer leur efficacité afin d'orienter plus précisément les actions futures. Il conviendrait d'intensifier les efforts de sensibilisation à la traite interne et aux risques, pour les ressortissants britanniques, d'être victimes de la traite à l'étranger, en mettant en particulier l'accent sur la traite des enfants. Le GRETA note aussi que, jusqu'à présent, l'accent a été mis sur les mesures destinées à décourager la demande en matière d'exploitation sexuelle ; il considère qu'il faudrait faire davantage pour décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite aux fins de servitude domestique ou d'exploitation par le travail.

L'entrée en vigueur de la Convention anti-traite du Conseil de l'Europe a donné lieu à la formalisation des procédures d'identification et de l'aide aux victimes, par la création d'un mécanisme national d'orientation (NRM), le 1er avril 2009. Le GRETA salue cette initiative, qui a aussi amélioré la collecte des données et s'est accompagnée de la diffusion de recommandations et de l'organisation de formations pour les professionnels concernés. Cela dit, le GRETA note avec inquiétude qu'un certain nombre de personnes considérées comme victimes potentielles de la traite par les organisations d'aide ne sont pas signalées au NRM, car ces personnes craignent de voir rejetée leur demande de reconnaissance en tant que victime de la traite et d'être expulsées hors du Royaume-Uni. En outre, des victimes potentielles de la traite seraient parfois placées dans des centres de rétention pour migrants en situation irrégulière, des cellules de police ou des établissements pénitentiaires. Le GRETA considère que les autorités britanniques devraient prendre des mesures supplémentaires pour que toutes les victimes de la traite soient dûment identifiées et puissent bénéficier de l'assistance et de la protection prévues par la Convention. Le rapport propose une série de mesures destinées à améliorer l'identification.

Le GRETA salue les dispositions prises dans les nations constitutives du Royaume-Uni pour venir en aide aux victimes de la traite et pour maintenir les aides publiques malgré les pressions financières. Dans tout le pays ont été créés des foyers protégés pour les victimes de la traite, qui proposent un hébergement et un soutien aux femmes et aux hommes. Le GRETA considère cependant qu'il est nécessaire de faire davantage d'efforts pour que toutes les victimes et victimes potentielles de traite bénéficient d'un soutien et d'une assistance appropriés, depuis l'identification jusqu'au rétablissement, et aient notamment la possibilité d'accéder au marché du travail ou de suivre un enseignement ou une formation professionnelle.

S'agissant des enfants victimes de la traite, le GRETA est préoccupé par des informations faisant état d'un nombre important de disparitions parmi les enfants non accompagnés placés dans des institutions des collectivités locales. Le GRETA exhorte les autorités britanniques à prendre des mesures supplémentaires pour améliorer l'identification des enfants victimes de la traite, et à veiller à ce qu'un tuteur légal soit désigné pour tous les mineurs non accompagnés qui pourraient être victimes de la traite et à ce que ces mineurs soient hébergés dans des structures sûres et adaptées et soient pris en charge par des familles d'accueil ou des éducateurs dûment formés.

Une proportion considérable des victimes définitivement identifiées depuis le 1er avril 2009 se sont vu accorder un permis de séjour temporaire sous une forme ou une autre. Le GRETA constate avec satisfaction que la législation prévoit 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. D'autre part, le GRETA note que rares sont les victimes de la traite à avoir accepté la proposition de retour volontaire aidé. Le GRETA exhorte les autorités britanniques à adopter un cadre juridique et politique clair pour le retour des victimes de la traite, qui tienne dûment compte des droits, de la sécurité et de la dignité de la personne concernée et de l'état de la procédure judiciaire, et qui permette d'éviter la traite répétée et la re-victimisation.

Bien que quatre voies d'indemnisation (dont un dispositif d'indemnisation par l'Etat) soient ouvertes aux victimes de la traite, celles-ci sont très peu nombreuses à demander une indemnisation. 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, notamment en informant systématiquement ces personnes de leurs droits en la matière et en leur garantissant un accès effectif à une assistance juridique.

Le GRETA est préoccupé par des informations selon lesquelles des victimes de la traite ont été arrêtées, poursuivies et condamnées pour des infractions liées ou non à l'immigration, malgré des recommandations adressées aux procureurs qui font état des obligations découlant de l'article 26 de la Convention (disposition de non-sanction). Le GRETA exhorte les autorités britanniques à redoubler d'efforts pour adopter une approche centrée sur la victime lors de la mise en œuvre de l'article 26 de la Convention, en encourageant les procureurs à considérer la traite comme une violation grave des droits humains lorsqu'ils évaluent si l'intérêt public justifie de poursuivre des personnes identifiées comme victimes de la traite. De plus, le GRETA souligne que, tant que la procédure d'identification est en cours, les victimes potentielles ne devraient pas être punies pour des infractions aux dispositions sur l'immigration.

Le GRETA prend note avec inquiétude de l'écart entre le nombre de personnes identifiées comme victimes de la traite et le nombre de condamnations de trafiquants. Les poursuites engagées dans les affaires de traite portent fréquemment sur des infractions moins graves, en raison de la difficulté de produire des preuves suffisantes. Le GRETA souligne la nécessité de renforcer les enquêtes proactives et d'encourager les services de poursuite, 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 que les poursuites contre les trafiquants aboutissent plus souvent à des condamnations pour traite. En outre, le GRETA exhorte les autorités à prendre des mesures supplémentaires pour protéger les victimes pendant l'enquête, et pendant et après la procédure judiciaire, et à remédier aux lacunes de la protection des victimes devant les tribunaux du travail pour les victimes de la traite pratiquée aux fins d'exploitation par le travail.

Enfin, le GRETA souligne l'importance des partenariats pour combattre la traite aux niveaux national et international. Dans ce contexte, le GRETA considère que les autorités britanniques devraient continuer à améliorer la coordination, la coopération et les partenariats entre les ministères, les services de détection et de répression, les ONG et les autres membres de la société civile au Royaume-Uni.

I. Introduction

1. Le Royaume-Uni 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 17 décembre 2008. La Convention est entrée en vigueur au Royaume-Uni le 1er avril 2008[1].

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 ; le Royaume-Uni appartient au deuxième groupe de 10 Parties qui doivent être évaluées.

3. Conformément à l'article 38 de la Convention, le GRETA a examiné les mesures prises par le Royaume-Uni 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 au Royaume-Uni en février 2011. Le Royaume-Uni a soumis sa réponse le 1er septembre 2011.

4. Lors de la préparation du présent rapport, le GRETA a utilisé la réponse au questionnaire soumise par le Royaume-Uni, d'autres informations qu'il avait collectées et des informations reçues de la société civile. Une visite au Royaume-Uni a eu lieu du 24 au 28 octobre 2011. Elle a été effectuée par une délégation composée de :

- Mme Nell Rasmussen, membre du GRETA ;
- M. Jan van Dijk, membre du GRETA ;
- Mme Petya Nestorova, Secrétaire exécutive de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains ;
- Mme Carolina Lasén Diaz, administratrice, membre du 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 des représentants des autorités britanniques et des Exécutifs d'Irlande du Nord et d'Écosse (voir l'annexe II). Des réunions ont également eu lieu avec des membres des Parlements britannique et écossais, l'adjointe de la Commissaire à l'enfance pour l'Angleterre, la Commissaire à l'enfance pour l'Irlande du Nord, le Directeur de la Commission des droits de l'homme d'Irlande du Nord, des représentants du Bureau du Commissaire à l'enfance pour l'Écosse et des représentants de la Commission de l'égalité et des droits de l'homme d'Écosse. Ces entretiens se sont déroulés dans un esprit d'étroite coopération.

6. La délégation du GRETA a tenu des réunions séparément avec des représentants des organisations non gouvernementales (ONG), de la société civile, des universitaires et des avocats. Le GRETA est reconnaissant des informations fournies.

7. En outre, dans le contexte de la visite au Royaume-Uni, la délégation du GRETA a visité des refuges pour victimes de la traite à Londres, Belfast et Glasgow.

1 La Convention n'est pas applicable dans les territoires d'Outre-mer britanniques et les Dépendances de la Couronne.

8. Le GRETA est reconnaissant de l'assistance apportée à la délégation par la personne de contact nommée par les autorités britanniques, Mme Justine Currell, chef de l'équipe Traite des êtres humains et Délinquance acquisitive, Unité Criminalité organisée et financière du Home Office, ainsi que par Mme Anne Jones, de la même équipe, Mme Pauline Simpson du service Criminalité organisée du département de la Justice d'Irlande du Nord, et Mme Ann Oxley de l'Unité Victimes et Témoins du département de la Justice d'Écosse.

9. Le GRETA a adopté le projet du présent rapport à sa 13e réunion (19-23 mars 2012) et l'a soumis aux autorités britanniques pour commentaires. Les commentaires ont été reçus le 30 mai 2012 et ont été pris en compte par le GRETA dans l'établissement du rapport final, qui a été adopté à la 14e réunion du GRETA (25-29 juin 2012).

II. Cadre national de la lutte contre la traite des êtres humains au Royaume-Uni

1. Aperçu de la situation actuelle en matière de traite des êtres humains au Royaume-Uni

10. Le Royaume-Uni est principalement un pays de destination des victimes de la traite. Les données statistiques dont on dispose ne remontent pas au-delà du 1er avril 2009, date de la création du mécanisme national d'orientation (National Referral Mechanism, NRM). Au cours des deux premières années, soit jusqu'au 31 mars 2011, 1 481 victimes potentielles ont été orientées vers le NRM, dont 1 091 adultes et 390 enfants. Il s'agissait dans 621 cas de victimes potentielles d'exploitation sexuelle, dans 465 cas de victimes potentielles d'exploitation par le travail et dans 253 cas de victimes potentielles de servitude domestique. Les victimes étrangères provenaient principalement des neuf pays suivants, qui représentent 60 % des signalements : Nigéria, Chine, Vietnam, Roumanie, République tchèque, République slovaque, Ouganda, Inde et Albanie. Les ressortissants britanniques étaient au nombre de 52. S'agissant des enfants, les victimes provenaient principalement des cinq pays suivants, qui représentent 67 % des signalements : Vietnam, Nigéria, Chine, Royaume-Uni et Roumanie.

11. Le nombre de personnes définitivement reconnues comme victime de la traite entre le 1er avril 2009 et le 31 mars 2011 s'élève à 497, ce qui représente 33 % des signalements. Il s'agissait dans 45 cas de ressortissants britanniques et dans 198 cas de ressortissants d'autres États membres de l'Union européenne. Le nombre total des victimes identifiées inclut 225 femmes, 131 hommes et 141 enfants (dont 109 filles et 32 garçons). En ce qui concerne les enfants, les signalements ont donné lieu dans 36 % des cas à une reconnaissance comme victime de la traite.

12. Selon les autorités britanniques, la plupart des victimes adultes sont des femmes amenées au Royaume-Uni dans le cadre de la traite aux fins d'exploitation sexuelle ou de servitude domestique, mais le nombre d'hommes soumis à la traite aux fins d'exploitation par le travail est en augmentation. La traite des enfants à destination du Royaume-Uni vise des objectifs multiples, y compris l'exploitation sexuelle, la servitude domestique, la fraude aux prestations sociales, la culture de cannabis et la criminalité forcée (mendicité, vol à la tire, vol à l'étalage). Certains éléments suggèrent que le Royaume-Uni connaît une amplification du phénomène de la traite, en particulier la traite des filles aux fins d'exploitation sexuelle. Des cas de ressortissants britanniques amenés à l'étranger dans le cadre de la traite ont également été signalés[2].

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, le Royaume-Uni a ratifié le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (« Protocole de Palerme »), le 9 février 2006. Le Royaume-Uni est également partie à la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et son Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants. En outre, le Royaume-Uni est partie aux Conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur le travail forcé (n° 29 et 105) et sur les pires formes de travail des enfants (n° 182). Enfin, le Royaume-Uni a adhéré à plusieurs conventions du Conseil de l'Europe dans le domaine pénal, qui sont pertinentes en matière de lutte contre la traite[3].

---

[2] Voir, par exemple : BBC News UK, 1er février 2012, *Vulnerable British men used as slaves by criminal gangs* : http://www.bbc.co.uk/news/uk-16847561

[3] En particulier : la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et ses protocoles additionnels, la Convention européenne d'extradition et son second protocole additionnel, la Convention sur le transfèrement des personnes

14. À l'origine, le Royaume-Uni n'était pas lié par la nouvelle directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, qui remplace la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil relative à la lutte contre la traite des êtres humains. En effet, en vertu des règles énoncées dans le Traité de Lisbonne de 20074, le Royaume-Uni peut conserver un certain nombre de dispositions dérogatoires dont il bénéficie depuis le Traité de Maastricht de 19925, notamment dans le domaine « Justice et affaires intérieures », tout en pouvant y renoncer au cas par cas. En juillet 2011, les autorités du Royaume-Uni ont informé la Commission européenne (CE) de leur intention d'être liées par la directive 2011/36/UE ; en conséquence, la CE a publié le 14 octobre 2011 une décision portant application de cette directive au Royaume-Uni.

15. En vertu des dispositions dérogatoires mentionnées ci-dessus, la directive 2004/81/CE 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 ne s'applique pas au Royaume-Uni. Cela dit, le Royaume-Uni est lié par la directive 2004/80/CE relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité, ainsi que par la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales.

16. Dans le système juridique du Royaume-Uni, des mesures législatives sont nécessaires pour donner force exécutoire aux traités internationaux qui ont été signés et ratifiés. L'entrée en vigueur de la Convention anti-traite du Conseil de l'Europe s'est accompagnée de la formalisation de la procédure d'identification par la mise en place d'un mécanisme national d'orientation, entré en vigueur le 1er avril 2009 (voir paragraphe 28).

17. Le cadre juridique et institutionnel de la lutte contre la traite au Royaume-Uni est complexe, en raison de la décentralisation par laquelle les nations constitutives de ce pays se sont vu accorder des pouvoirs législatifs et administratifs variables dans certains domaines. Les pouvoirs décentralisés sont des compétences accordées aux parlements et aux administrations d'Irlande du Nord, d'Écosse et du pays de Galles, tandis que les pouvoirs réservés désignent les compétences qui continuent d'être exercées par le Parlement et le gouvernement du Royaume-Uni, lequel exerce également les pouvoirs décentralisés au titre de l'Angleterre. Ainsi, en matière de lutte contre la traite, le droit pénal et l'assistance aux victimes sont des compétences décentralisées tandis que les questions liées au contrôle des frontières et de l'immigration, y compris l'identification des victimes de la traite, relèvent des pouvoirs réservés du gouvernement central. L'éducation et la santé, domaines qui touchent la prévention de la traite, la protection des victimes et l'assistance aux victimes, font partie des pouvoirs décentralisés. L'Irlande du Nord a reçu ses compétences exécutives et judiciaires en 2010 tandis que l'Écosse dispose de longue date de pouvoirs autonomes en matière de répression, de droit civil et pénal et de système judiciaire. L'Angleterre et le pays de Galles partagent un même système juridique et appliquent les mêmes instruments légaux.

condamnées et son protocole additionnel, la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes et la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité.

4 Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007, Journal officiel de l'Union européenne n° C-306 du 17 décembre 2007.

5 Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, Journal officiel n° C-191 du 29 juillet 1992.

18. La législation anti-traite britannique se compose d'éléments élaborés au fil des ans sans plan d'ensemble et rattachés à différentes lois selon la forme d'exploitation concernée. Les dispositions relatives à la traite des êtres humains à des fins d'exploitation, y compris par le travail forcé, l'esclavage ou le prélèvement d'organe sont contenues dans les articles 4 et 5 de la loi sur l'asile et l'immigration de 2004 (traitement des demandeurs). La loi de 2003 et, en Irlande du Nord, l'ordonnance de 2008 sur les infractions à caractère sexuel [Sexual Offences Act et Sexual Offences (Northern Ireland) Order 2008] s'appliquent aux cas de traite aux fins d'exploitation sexuelle. En outre, la loi de 2009 sur les coroners et la justice (Coroners and Justice Act 2009) prévoit une infraction distincte : « esclavage, servitude et travail forcé ou obligatoire ». La traite aux fins du prélèvement d'organes est incriminée par la loi de 2004 sur l'asile et l'immigration (traitement des demandeurs) [Asylum and Immigration (Treatment of Claimants) Act 2004] et par la loi et l'ordonnance (Irlande du Nord) de 1989 sur la transplantation d'organes humains [Human Organ Transplants Act 1989 et Human Organ Transplants (Northern Ireland) Order 1989]. En outre, l'article 4 de la loi sur l'asile et l'immigration de 2004 (traitement des demandeurs) a été modifié par la loi de 2009 sur les frontières, la citoyenneté et l'immigration (Borders, Citizenship and Immigration Act 2009) afin de réprimer la traite des enfants et des adultes vulnérables amenés au Royaume-Uni à des fins lucratives. En Angleterre, au pays de Galles et en Irlande du Nord, la loi de 2009 relative au maintien de l'ordre et à la criminalité (Policing and Crime Act 2009) confère le caractère d'infraction pénale au paiement de services sexuels fournis par une personne soumise à la prostitution par la force, la tromperie, les menaces ou toute autre forme de contrainte.

19. La loi de 2012 relative à la protection des libertés [Protection of Freedoms Act 2012], applicable en Angleterre et au pays de Galles, a été adoptée en mai 2012[6], mais n'est pas encore entrée en vigueur. Elle apporte un certain de nombre de modifications à la loi de 2003 sur les infractions à caractère sexuel [Sexual Offences Act 2003] et à la loi de 2004 sur l'asile et l'immigration (traitement des demandeurs et autres aspects) [Asylum and Immigration (Treatment of Claimants etc.) Act], y compris afin d'ériger en infraction pénale la traite interne et d'étendre les infractions de traite aux fins d'exploitation sexuelle, d'exploitation par le travail ou d'autres types d'exploitation pour qu'elles couvrent les infractions commises par des ressortissants britanniques à l'étranger. En outre, la loi de 2012 relative à la protection des libertés a remplacé les infractions liées à la traite de la loi sur les infractions à caractère sexuel (articles 57 à 59) par une disposition unique sur la traite de personnes aux fins d'exploitation sexuelle (article 59A). Par ailleurs, la loi sur l'assistance juridique, la condamnation et la sanction des auteurs d'infractions [Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012] de 2012, qui est entrée en vigueur en mai 2012, comporte des dispositions relatives à l'assistance juridique des victimes de traite. Le GRETA croit également savoir qu'une proposition de loi sur la traite des êtres humains est en cours d'examen devant la Chambre des Lords du Parlement britannique[7].

20. En Irlande du Nord, le Département de la Justice procède actuellement à des modifications du droit primaire pour le mettre en conformité avec les exigences en matière pénale de la Directive 2011/36/EU, par le biais d'un projet de loi sur la justice pénale[8]. Ces amendements seront en vigueur en avril 2013. Le Département élabore actuellement des propositions visant à ajouter la traite aux fins d'exploitation par le travail à la liste d'infractions dont peut être saisie la cour d'appel en cas de condamnation trop clémente et organisera des consultations sur ces propositions en 2012/2013. Par ailleurs, le GRETA croît comprendre qu'une proposition de loi est en cours d'examen devant l'Assemblée d'Irlande du Nord (le projet de loi sur la traite des êtres humains, dispositions supplémentaires et soutien des victimes).

---

6 Le rapport du GRETA ayant été rédigé avant l'entrée en vigueur de la loi relative à la protection des libertés de 2012, toutes les références dans ce rapport aux dispositions de la loi de 2003 sur les infractions à caractère sexuel (*Sexual Offences Act 2003*) et de la *Asylum and Immigration (Treatment of Claimants etc.) Act* de 2004 reflètent la situation juridique d'avant la loi de 2012 relative à la protection des libertés.

7 *Human Trafficking and Exploitation (Further Provisions and Support for Victims) Bill*.

8 La proposition de loi sur la justice pénale vise à définir en tant qu'infraction en Irlande du Nord la traite de ressortissants britanniques au sein du Royaume-Uni et la traite effectuée par un ressortissant britannique en dehors du Royaume-Uni.

21. En Écosse, l'incrimination de la traite relève d'une législation distincte. Les dispositions relatives à la traite aux fins d'exploitation sexuelle figurent dans la loi de 2003 sur la justice pénale [Criminal Justice (Scotland) Act 2003]. Bien que les dispositions de la loi de 2004 sur l'asile et l'immigration (traitement des demandeurs et autres aspects) [Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004] couvrent l'Écosse, elles ont été modifiées et étendues par l'article 46 de la loi de 2010 sur la justice pénale et l'attribution de licences [Criminal Law and Licensing (Scotland) Act 2010]. L'article 47 de cette dernière loi prévoit le fait de détenir sciemment une personne en esclavage ou en servitude ou de l'astreindre à accomplir un travail forcé ou obligatoire, tandis que l'article 99 prévoit la fermeture des lieux liés ou utilisés pour la commission du délit d'exploitation des êtres humains. Une proposition visant à ériger en infraction pénale l'achat de services sexuels en Écosse a été présentée pour discussion devant le Parlement écossais[9].

22. Le Royaume-Uni n'a pas de législation spécifique concernant la traite des enfants. L'assistance aux enfants victimes de la traite est régie par la législation générale relative au bien-être de l'enfant. La loi de 1989 sur les enfants (Children Act 1989, valable en Angleterre et au pays de Galles), l'ordonnance de 1995 d'Irlande du Nord sur les enfants [Children (Northern Ireland) Order 1995] et la loi écossaise de 1995 [Children (Scotland) Act 1995] sur les enfants imposent aux collectivités locales l'obligation de protéger et de promouvoir le bien-être des enfants dans le besoin. Les autorités locales doivent donc procéder à des investigations dès lors qu'elles ont des motifs raisonnables de penser qu'un enfant vivant ou trouvé sur leur territoire subit de mauvais traitements. D'autre part, les autorités locales sont autorisées à inspecter les lieux utilisés dans le cadre du placement en famille d'accueil, et peuvent interdire un tel placement dans certaines circonstances.

b. Stratégies de lutte et plans d'action gouvernementaux

23. En mars 2007, le gouvernement du Royaume-Uni a lancé le premier plan d'action contre la traite, qui comprenait 38 mesures dans quatre domaines : prévention ; investigation, détection, répression et poursuites ; protection et assistance aux victimes ; mesures spécifiques pour les enfants victimes de la traite. En vertu du plan d'action, la lutte contre la traite fait partie intégrante des tâches de l'agence de protection des frontières (UK Border Agency, UKBA) (voir paragraphe 33). Il y est également fait mention du centre national de lutte contre la traite (voir paragraphe 34), qui a permis de nouer des liens plus étroits entre les services de l'immigration et les organes de détection et de répression. Des plans d'action actualisés ont été rendus publics conjointement, en juillet 2008 et en octobre 2009, par le Home Office et le Gouvernement écossais.

24. En juillet 2011, le gouvernement du Royaume-Uni a publié sa stratégie de lutte contre la traite pour la période 2011-2015[10], qui couvre quatre domaines principaux : système amélioré de prise en charge des victimes ; moyens d'action précoces permettant d'intervenir avant que le problème n'atteigne le Royaume-Uni (amélioration du partage de renseignements, opérations conjointes, éducation des victimes potentielles, etc.) ; renforcement de la coopération interinstitutionnelle aux frontières ; et amélioration de la coordination de la détection et de la répression au niveau national (démantèlement des réseaux de traite, saisie des produits du crime, lutte contre la demande). Un chapitre distinct, consacré à la situation des enfants victimes de la traite, souligne la nécessité de mieux faire connaître ce problème et de faire en sorte que les enfants victimes soient placées sous protection, notamment à l'égard du risque d'être à nouveau soumises à la traite, et qu'elles ne soient pas inutilement considérées comme des délinquants. La stratégie énonce 37 mesures spécifiques et définit les rôles incombant à différents services et organismes gouvernementaux. Le Home Office, chargé de coordonner la mise en œuvre de la stratégie, a souligné la nécessité d'une coopération étroite avec les administrations décentralisées et les organisations non gouvernementales.

---

9 *The Proposed Criminalisation and Purchase of Sex (Scotland) Bill* (proposition de loi (Écosse) sur la criminalisation et l'achat de prestations sexuelles).

10 *«Human Trafficking: The Government's Strategy».* Voir : http://www.homeoffice.gov.uk/publications/crime/human-trafficking-strategy?view=Binary

25. La Stratégie de lutte contre la traite des êtres humains du Gouvernement du Royaume-Uni peut être considérée comme une stratégie fixant des objectifs politiques généraux plutôt que comme une feuille de route pour sa mise en œuvre par toutes les parties concernées. Elle n'indique pas quelles sont les responsabilités des nations constitutives. La délégation du GRETA a reçu de la part des agents du Gouvernement écossais des informations selon lesquelles la stratégie ne s'applique pas, en Écosse, aux compétences décentralisées relatives à la lutte contre la traite ; en conséquence, il serait prévu d'élaborer un plan d'action spécifique pour l'Écosse dans un proche avenir, en tenant compte des recommandations contenues dans le rapport de la commission pour l'égalité et les droits de l'homme écossaise sur la traite en Écosse, qui a été publié à la fin du mois de novembre 2011[11]. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que le premier rapport annuel du groupe ministériel interdépartemental sur la traite (voir paragraphe 89) examinera les mesures prises par le Royaume-Uni en réaction à plusieurs rapports sur la traite et, le cas échéant, exposera un plan d'action. En Écosse, le gouvernement prévoit de réunir en 2012 de multiples interlocuteurs pour discuter des politiques futures. En Irlande du Nord, le sous-groupe sur l'immigration et la traite de la task force de lutte contre le crime organisé (voir paragraphe 53) comprend des représentants des Services de police d'Irlande du Nord, de *An Garda Siochána* (police de la République d'Irlande), de l'Agence de lutte contre la criminalité organisée, de l'Agence de la protection des frontières, du Centre national de lutte contre la traite, de l'Autorité d'agrément des contremaîtres, du Département de la Justice, du Département de la Santé, des Services sociaux et de la Sécurité publique et le Département de l'Emploi et de l'Apprentissage. Ce sous-groupe vise à promouvoir l'échange d'informations entre les parties prenantes, d'identifier les nouvelles tendances et les stratégies pour y faire face au travers d'une approche fondée sur des partenariats, d'identifier les obstacles empêchant de gérer efficacement le problème de la traite en Irlande du Nord et de trouver des solutions à cela, et enfin de sensibiliser à la question de la traite en Irlande du Nord.

26. La stratégie de lutte contre la traite du Royaume-Uni se concentre sur le phénomène de la traite comme crime organisé au niveau international, et met l'accent sur le lien entre la traite et le contrôle de l'immigration. En juillet 2011, le gouvernement du Royaume-Uni a adopté sa stratégie de lutte contre le crime organisé, qui mentionne la traite et le trafic illicite de migrants parmi les quatre principales menaces pesant sur le Royaume-Uni. Le centre stratégique de lutte contre le crime organisé (Strategic Centre for Organised Crime), rattaché au Home Office, coordonne la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre le crime organisé. Il a établi un certain nombre de comités spécialisés (Threat Reduction Boards) afin d'organiser les discussions entre les représentants des organes de détection et de répression (voir paragraphe 36).

27. D'autre part, en novembre 2010, le gouvernement du Royaume-Uni a adopté une stratégie visant à éradiquer la violence contre les femmes et les jeunes filles, y compris la violence dans le contexte de l'exploitation commerciale et sexuelle. L'un des objectifs de cette stratégie est d'établir un cadre pour l'aide aux femmes et aux jeunes filles victimes de violences, notamment les victimes de la traite, d'ici 2015. Un plan d'action, publié en mars 2011, est associé à la stratégie ; il couvre des aspects tels que la recherche sur le volet médical de la violence contre les femmes et les jeunes filles et mentionne la conduite d'études sur les victimes de la traite.

c. Mécanisme national d'orientation

28. En avril 2009, le gouvernement du Royaume-Uni a mis en place un mécanisme national d'orientation (National Referral Mechanism, NRM) dans le but de formaliser l'identification des victimes de la traite et de faciliter leur orientation vers les services d'aide. Établi à la suite de la ratification par le Royaume-Uni de la Convention du Conseil de l'Europe, le NRM offre aux pouvoirs publics, aux collectivités locales et aux ONG un cadre leur permettant de partager des informations sur les victimes potentielles, de coopérer à l'identification des victimes et d'offrir assistance et soutien aux victimes. Les procédures instaurées dans le cadre du NRM sont décrites en détail dans la section III.3.a du présent rapport.

11 Equality and Human Rights Commission, Scotland (2011), Inquiry into Human Trafficking in Scotland.

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

a. Royaume-Uni

29. À la suite du changement de gouvernement au printemps 2010, le cadre institutionnel de la lutte contre la traite au Royaume-Uni a connu un certain nombre de modifications. Lors de la visite du GRETA dans le pays, des représentants du Home Office responsables de la politique anti-traite ont présenté à la délégation du GRETA le nouveau schéma d'organisation de la lutte anti-traite, mis en place en octobre 2011.

i. Groupe ministériel interdépartemental et conseil stratégique

30. Le groupe ministériel interdépartemental sur la lutte contre la traite (Inter-Departmental Ministerial Group, IDMG) a été mis en place en 2005 ; il est chargé de coordonner les politiques et activités de lutte contre la traite au sein du Gouvernement britannique, de veiller au respect des accords internationaux et d'observer l'évolution du phénomène de la traite. Il a été reconduit par le nouveau gouvernement et, depuis, s'est réuni trois fois : le 17 février et le 11 octobre 2011, et le 17 avril 2012. Il réunit, sous la présidence du ministre de l'Immigration, les 16 représentants d'agences et départements gouvernementaux (bureau du Procureur général, ministère de la Justice, département de l'Éducation, département de la Santé, département des Communautés et du Gouvernement local, administration fiscale et douanière, ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth, département du Développement international, bureau pour l'Écosse, bureau pour le pays de Galles, bureau gouvernemental des Égalités, département du Travail et des Retraites, Gouvernement écossais, Exécutif nord-irlandais, Gouvernement de l'Assemblée galloise). L'IDMG se réunit, en principe, tous les six mois.

31. En octobre 2011, un conseil stratégique (Strategic Board) a été mis en place, qui a pour fonction de superviser l'avancement de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la traite, de veiller au respect du droit international dans ce domaine, d'identifier les nouveaux problèmes et risques, ainsi que de conseiller et d'informer l'IDMG et de préparer ses réunions. Le conseil stratégique est présidé par l'Unité Crime organisé et financier du Home Office et se compose de représentants de plusieurs ministères et organismes du Royaume-Uni ; outre ceux mentionnés au paragraphe 30, sont représentés le centre national de lutte contre la traite (UK Human Trafficking Centre), le centre contre l'exploitation et pour la protection en ligne des enfants (Child Exploitation and Online Protection Centre, CEOP), l'association des commissaires de police (Association of Chief Police Officers). Le conseil stratégique se réunit toutes les six semaines, jusqu'à nouvel ordre.

ii. Home Office

32. Le Home Office assume la responsabilité générale de la politique et de la stratégie anti-traite du Royaume-Uni, la lutte contre la traite relevant plus particulièrement des compétences du ministre de l'Immigration qui préside l'IDMG sur les questions de traite. Plusieurs départements du Home Office et différents organismes publics autonomes rattachés au Home Office exercent des compétences dans ce domaine.

33. L'agence de protection des frontières (UK Border Agency, UKBA) est l'agence exécutive du Home Office responsable de la protection des frontières et du contrôle de l'immigration. Dans le cadre du NRM, l'UKBA a le statut d'autorité compétente chargée de l'identification des victimes de la traite pour les ressortissants de pays non membres de l'Espace économique européen (EEE) (voir paragraphes 205 et 207). L'UKBA est également responsable du réseau Risk and Liaison Overseas Network (RALON) dont les 50 antennes, dans différents pays du monde, contribuent à l'identification des menaces et à l'évaluation des risques dans le cadre de la délivrance de visas pour le Royaume-Uni. L'UKBA participe à l'Unité « Operation Paladin » (voir paragraphe 40) qui vise à protéger les enfants arrivant au Royaume-Uni en identifiant les trafiquants et les enfants exposés au risque de traite, en menant des enquêtes et en collectant et partageant des informations.

34. Le centre national de lutte contre la traite (Human Trafficking Centre, UKHTC), créé en 2005, joue un rôle de coordonnateur central pour la diffusion des connaissances et la coopération dans la lutte contre la traite. Placé depuis avril 2010 sous la responsabilité de l'agence de lutte contre la criminalité organisée (Serious Organised Crime Agency, SOCA)[12], l'UKHTC centralise au niveau national la collecte et le dépouillement d'informations sur la traite à l'intérieur, à destination ou au départ du Royaume-Uni. Il offre un service de conseil technique disponible 24 heures sur 24, mène des campagnes de prévention et de sensibilisation, et dispense des formations sur les mesures à prendre face à des cas de traite. L'UKBA et l'UKHTC sont les deux autorités compétentes chargées d'identifier les victimes de la traite dans le cadre du NRM. L'UKHTC emploie 33 personnes à temps plein de la SOCA et deux personnes détachées de l'UKBA. Il dispose d'un réseau d'agents de liaison à l'étranger. Le financement de l'UKHTC est assuré par le budget de la SOCA (d'un montant de 438 millions GBP pour l'exercice 2011-2012).

35. L'UKHTC a mis en place trois groupes de travail qui s'intéressent aux aspects opérationnels de la prévention de la traite, de la poursuite des trafiquants et de la protection des victimes. Ces groupes, composés de représentants des forces de l'ordre, des syndicats et d'ONG, se réunissent quatre fois par an. Le groupe sur la poursuite des trafiquants compte des représentants du service des poursuites judiciaires de la Couronne (Crown Prosecution Service), du ministère de la Justice, d'Europol, du Gouvernement écossais et de l'Assemblée galloise. Les groupes de travail aident l'UKHTC à mettre en œuvre la stratégie nationale, contribuent à mieux faire connaître le problème de la traite et diffusent des bonnes pratiques et des recommandations.

36. Comme indiqué au paragraphe 26, le centre stratégique de lutte contre le crime organisé, rattaché au Home Office et chargé de coordonner la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre le crime organisé, a établi huit comités spécialisés (Threat Reduction Boards) afin d'organiser les discussions entre les représentants des organes de détection et de répression. Chaque comité spécialisé doit recenser les principaux secteurs à risque, améliorer la collecte de renseignements et assurer la coordination des mesures opérationnelles prises en conséquence. Le Home Office supervise la conduite, sur une base annuelle, d'études d'évaluation des menaces pour le Royaume-Uni. Fondées sur les informations provenant des organes de détection et de répression, ces études visent à identifier les principales menaces d'ordre criminel pesant sur le Royaume-Uni, et à concevoir des stratégies telles que la stratégie de lutte contre la traite susmentionnée. Le comité spécialisé consacré à la lutte contre le crime organisé en matière d'immigration, de traite et d'exploitation des êtres humains est composé, entre autres, de représentants de l'UKBA, de l'UKHTC, du service des poursuites judiciaires de la Couronne, de l'association des commissaires de police et de l'OIM . Selon les autorités britanniques, les principaux secteurs à risque en rapport avec la traite ont été identifiés, et les mesures opérationnelles correspondantes ont été définies.

12 La SOCA est un organisme public autonome exécutif du Home Office.

37. En juin 2011, les autorités du Royaume-Uni ont présenté le projet de création d'une nouvelle agence de lutte contre la criminalité (National Crime Agency, NCA), projet visant à relier l'action de la police de proximité à celle des agences nationales et des services extérieurs, et à améliorer l'efficacité de la lutte contre les infractions graves et la criminalité organisée, notamment la traite des êtres humains. La NCA devrait devenir pleinement opérationnelle d'ici la fin de 2013 ; elle comprendra quatre sections opérationnelles : crime organisé, contrôle des frontières, crime économique, et le centre contre l'exploitation et pour la protection en ligne des enfants (Child Exploitation and Online Protection Centre, CEOP). Ces sections s'articuleront autour d'une cellule de renseignement (centre de coordination de la lutte contre le crime organisé, Organised Crime Co-ordination Centre) chargée de concevoir et de tenir à jour une vaste base d'information sur les menaces, les dangers et les risques émanant de la criminalité organisée pour le Royaume-Uni. Sur la base des renseignements provenant d'un grand nombre d'agences de détection et de répression, la NCA établira un tableau complet de la criminalité organisée qui pourra être utilisé par l'UKHTC pour lutter contre les réseaux impliqués dans la traite des êtres humains. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que les quatre sections opérationnelles de la future NCA seront compétentes pour mettre en place et coordonner, au niveau national, un système efficace de lutte contre les infractions graves et la criminalité organisée, notamment la traite des êtres humains. L'UKHTC relève actuellement de la SOCA et sera intégrée dans la NCA lorsque celle-ci aura été établie.

iii. Groupe de suivi stratégique / Groupe de supervision du NRM

38. Le groupe de suivi stratégique (Strategic Monitoring Group, SMG) a été mis en place en avril 2009 dans le but d'examiner le dispositif stratégique et pratique en vigueur au Royaume-Uni, et notamment le fonctionnement du NRM, sous l'angle de sa conformité à la Convention du Conseil de l'Europe. Le SMG rassemblait, sous la présidence du Home Office, des représentants du ministère de la Justice, de l'UKBA, de l'UKHTC, du service des poursuites judiciaires de la Couronne, des administrations décentralisées, du conseil de protection de l'enfance de la ville de Londres, de l'association des directeurs de service pour l'enfance, de trois ONG d'assistance aux victimes de la traite sous contrat avec le gouvernement (Armée du Salut, TARA et Migrant Help) et de deux ONG spécialisées dans l'aide aux enfants (Barnardo's et Child Trafficking Information and Advice Line, NSPCC). Le SMG et ses réunions bimestrielles, jusqu'à nouvel ordre, offraient une plate-forme permettant de partager l'expérience et les idées des participants en vue d'améliorer l'identification et la protection des victimes de la traite, et faisant office de système de détection précoce des problèmes et des risques à venir. Le SMG devait également faciliter les mesures proactives de lutte contre la traite, y compris dans les domaines de la prévention et de la poursuite des trafiquants.

39. Le nouveau cadre de la lutte contre la traite a vu la transformation du SMG en un groupe de supervision du mécanisme national d'orientation (National Referral Mechanism Oversight Group). Il a été indiqué à la délégation du GRETA que le groupe sera chargé, entre autres, de surveiller le fonctionnement du NRM et des autorités compétentes conformément aux directives en vigueur, d'analyser les données disponibles sur la traite, de contribuer à améliorer le processus décisionnel au sein du NRM, et de créer une plate-forme de discussion, d'échange, d'assistance et de conseil. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que la composition du groupe de supervision du NRM correspond pratiquement à celle du SMG avec en sus l'association des commissaires de police (ACPO) et l'association des commissaires de police écossais (ACPOS).

iv. Police

40. L'unité de lutte contre l'exploitation des êtres humains et le crime organisé de la police de Londres (Metropolitan Police Human Exploitation and Organised Crime Command, SCD9) est la seule unité opérationnelle de police spécialisée dans la lutte contre la traite des personnes adultes. Avec des effectifs de 32 personnes, elle intervient dans les domaines du crime organisé et de la prostitution hors rue. L'unité SCD9 mène des investigations bilatérales et participe à des équipes communes d'enquête. La police de Londres comprend également une unité de lutte contre les abus sur mineurs (Child Abuse Investigation Command, « Paladin Team »), chargée de protéger les enfants et d'enquêter sur la traite des enfants dans la région métropolitaine de Londres.

41. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que, dans chaque unité ou district de police, un responsable de la lutte contre la traite a été désigné au sein de la hiérarchie, qui est chargé d'assurer la coordination entre le niveau local et le niveau national dans l'action de la police contre la traite.

42. Le centre contre l'exploitation et pour la protection en ligne des enfants (Child Exploitation and Online Protection Centre, CEOP), créé en 2006, a pour mission de lutter contre les abus sexuels sur mineurs à l'échelle du Royaume-Uni. Le CEOP est rattaché à la SOCA. Il centralise l'information sur la traite des enfants et dresse des rapports stratégiques annuels d'évaluation de la menace sur la base d'une analyse statistique des cas de traite des enfants au Royaume-Uni. Il est envisagé que le CEOP devienne une unité de la NCA.

43. L'association des commissaires de police d'Angleterre, du pays de Galles et d'Irlande du Nord (Association of Chief Police Officers, ACPO) met en commun l'expérience et les compétences des commissaires de police d'Angleterre, du pays de Galles, d'Irlande du Nord et assure la coordination avec le bureau équivalent en Écosse. En février 2006, l'ACPO a lancé la première initiative coordonnée de lutte contre la traite au niveau national (« Operation Pentameter »). Cette opération a conduit à l'arrestation de 232 personnes et à l'identification de 84 victimes potentielles de la traite. L'ACPO a également publié des recommandations sur la lutte contre la traite des enfants, à l'intention des fonctionnaires de police. En 2008, l'ACPO a lancé le projet Acumen visant à renforcer la connaissance de la nature et de l'étendue de la traite des ressortissants étrangers aux fins d'exploitation sexuelle. Le rapport 2010 du projet Acumen a estimé que sur 17 000 femmes immigrées impliquées dans des activités de prostitution « hors rue » en Angleterre et au Pays de Galles, 2 600 étaient victimes de traite et 9 200 autres pourraient être vulnérables à la traite.

v. Autorité d'agrément des contremaîtres (GLA)

44. L'autorité d'agrément des contremaîtres (Gangmasters Licensing Authority, GLA) est une agence gouvernementale créée en 2005 en application de la loi de 2004 sur l'agrément des contremaîtres [Gangmasters (Licensing) Act 2004]. La GLA régit les services de fourniture de main-d'œuvre dans certains secteurs (agriculture, horticulture, sylviculture, pêche, agroalimentaire, conditionnement) sur la base d'un système d'agrément dans tout le Royaume-Uni. Elle a pour mission de protéger les intérêts des travailleurs dans les secteurs concernés et de veiller au respect des lois de la part des fournisseurs de main-d'œuvre. La GLA assume ainsi la responsabilité de la prévention de l'exploitation des travailleurs, notamment l'exploitation au moyen de la servitude pour dettes ou du travail forcé. Elle mène une étroite collaboration avec la police et participe aux groupes de travail de l'UKHTC.

vi. Ministère de la Justice

45. Le ministère de la Justice établit le cadre de la prise en charge des victimes et gère le contrat avec le prestataire principal en Angleterre et au pays de Galles (voir paragraphe 257). Il a mis en place un groupe de suivi du contrat de prise en charge des victimes, qui se réunit quatre fois par an pour surveiller les prestations contractuelles, et une table ronde de fournisseurs de services, qui rassemble les sous-traitants du prestataire principal pour discuter des problèmes opérationnels et des projets en cours, et partager des expériences et des bonnes pratiques.

vii. ONG

46. Le Royaume-Uni compte de nombreuses ONG œuvrant dans le domaine de la lutte contre la traite, qui mènent des campagnes de sensibilisation, conduisent des recherches, viennent en aide aux victimes ou participent à l'élaboration des politiques. Certaines ONG dotées du statut officiel de « premier intervenant » dans le cadre du NRM participent à l'identification des victimes de la traite (voir paragraphe 206). Plusieurs ONG ont passé un contrat avec l'État pour la prise en charge de victimes de la traite (voir paragraphes 257, 265 et 268). Comme indiqué plus haut, certaines ONG participent aux travaux du groupe de supervision du NRM ; d'autres, plus nombreuses, mènent une coopération directe avec l'UKHTC dans le cadre de sous-groupes thématiques.

47. Un groupe de travail « ONG » a été créé en 2006 sous la présidence conjointe du Procureur général et du ministre du Maintien de l'ordre et de la Lutte contre la criminalité, qui a permis aux ONG de faire connaître leurs points de vue sur la mise en œuvre des plans d'action contre la traite et la Convention du Conseil de l'Europe. Ce groupe de travail n'a pas été maintenu par le gouvernement de coalition.

48. En 2009, neuf ONG[13] ont créé un groupe de suivi de la lutte contre la traite, dont l'objectif est de surveiller la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe, d'examiner l'impact des mesures anti-traite sur les droits humains des personnes soumises à la traite et de recenser des exemples de bonnes pratiques anti-traite au Royaume-Uni. En juin 2010, le groupe a publié les résultats de ses analyses sur les politiques et les mesures de protection des personnes soumises à la traite, selon lesquels le Royaume-Uni n'a pas encore rempli ses obligations découlant de la Convention ; il a proposé de créer un observatoire national de la lutte contre la traite pour répondre aux préoccupations des ONG à l'égard du NRM et dans le domaine de la prévention[14].

49. Le secteur bénévole est mentionné dans la stratégie anti-traite du Royaume-Uni comme un partenaire essentiel des pouvoirs publics, compte tenu de sa connaissance du phénomène de la traite et de son engagement auprès des victimes. De février à mai 2011, le Home Office a organisé six ateliers ou réunions qui ont rassemblé 27 participants, représentant au total 21 ONG, pour discuter de la nouvelle stratégie en cours d'élaboration. En février 2011, le ministre de l'Immigration a également organisé une réunion d'un groupe de parlementaires contre la traite (All Party Parliamentary Group against Human Trafficking, APPG), qui réunit des représentants de tous les partis représentés au Parlement britannique, pour discuter de la nouvelle stratégie. En outre, le ministre de l'Immigration a présidé en septembre 2011 une réunion de 17 ONG associées à l'élaboration de la stratégie afin de s'assurer de leur soutien dans la mise en œuvre de certaines mesures clés de la stratégie. Le Home Office organise des réunions thématiques, avec de groupes plus restreints d'ONG, pour traiter de sujets tels que la sensibilisation du public, le travail avec le secteur privé, la coopération internationale, les enfants victimes de la traite et l'éradication de la demande.

b. Écosse

50. La lutte contre la traite relève de la responsabilité de l'unité « victimes et témoins » de la direction de la justice du Gouvernement écossais. Un groupe de travail des parties prenantes de la lutte contre la traite a été mis en place afin de partager des informations et des bonnes pratiques. Le groupe a adopté un plan d'action comprenant des mesures de sensibilisation, une stratégie de communication, la coordination et l'amélioration de la recherche d'information, la détection et la répression, et la prise en charge des victimes. Le groupe a tenu sa dernière réunion en mai 2011, avant les élections au Parlement écossais ; lors de la visite du GRETA dans le pays, aucune décision n'avait encore été prise quant à son avenir. En outre, le Gouvernement écossais a créé un groupe de travail sur les services aux victimes, chargé de promouvoir la coordination de la prise en charge des victimes de la traite qui ont été identifiées et ont bénéficié de mesures de rétablissement en Écosse.

51. L'agence écossaise contre la drogue et le crime (Scottish Crime and Drug Enforcement Agency, SCDEA) a développé ces dernières années une spécialisation sur la lutte contre la traite. En 2010, elle a réalisé une cartographie et une analyse du crime organisé qui ont servi de base à la première évaluation stratégique de la traite en Écosse. SCDEA a une unité « Traite des êtres humains », qui fait partie de son unité « Scottish Intelligence Coordination ». À Glasgow, l'unité de police de Strathclyde dispose d'une équipe spécialisée dans les mœurs et la lutte contre la traite. Dans les autres unités, un fonctionnaire est spécialement chargé des tâches liées à la lutte contre la traite. Chacune des huit équipes de police écossaises ont accès à une base d'information centrale.

---

13 Amnesty International UK, Anti-Slavery International, Black Association of Women Step Out (BAWSO), Bristol Counter-Trafficking Coalition, ECPAT UK, Helen Bamber Foundation, Kalayaan, POPPY Project and the Trafficking Awareness Raising Alliance of Glasgow Community and Safety Services (TARA).

14 «Wrong kind of victims? One year on: an analysis of UK measures to protect trafficked persons», juin 2010. Voir : http://www.antislavery.org/includes/documents/cm_docs/2010/a/1_atmg_report_for_web.pdf

52. Le GRETA note que, dans son enquête de 2010 sur la migration et la traite, la commission de l'égalité des chances du Parlement écossais a formulé des observations sur l'absence de leadership dans la lutte contre la traite. D'autre part, dans son récent rapport sur la traite en Écosse, la commission de l'égalité et des droits de l'homme écossaise a souligné la nécessité de créer une équipe spécialisée au sein du Gouvernement écossais, qui associe à ses travaux les parties prenantes à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, pour concevoir, mettre en œuvre et coordonner un plan stratégique de lutte contre la traite[15]. Faisant suite au rapport mentionné ci-dessus, le Gouvernement écossais prévoit de rassembler de multiples interlocuteurs en 2012 pour discuter des futures politiques anti-traite et de leur mise en œuvre. En outre, l'ACPO d'Écosse a constitué un groupe d'orientation stratégique et un groupe d'orientation technique au sein desquels sont représentées les huit unités de police, l'UKHTC, l'UKBA et la GLA.

c. Irlande du Nord

53. En Irlande du Nord, le ministère de la Justice joue le rôle de chef de file de la politique en matière de lutte contre la traite. La task force de lutte contre le crime organisé (Organised Crime Task Force, OCTF) a été mise en place en 2000 en tant que plate-forme de dialogue entre les départements gouvernementaux, la police, les douanes et d'autres organes des forces de l'ordre, ainsi que le conseil de maintien de l'ordre et des représentants du secteur économique, en vue de définir les priorités de la lutte contre le crime organisé, y compris la traite. Sous la présidence du ministre de la Justice, l'OCTF publie des rapports annuels sur les menaces liées au crime organisé, y compris la traite, en Irlande du Nord, et des rapports bisannuels sur les menaces transfrontières concernant la République d'Irlande et l'Irlande du Nord. En outre, la section « crime organisé » du service de police d'Irlande du Nord (Police Service of Northern Ireland, PSNI) est responsable des enquêtes dans les affaires de traite. Par ailleurs, les Health and Social Care Trusts jouent un rôle primordial pour la prévention ainsi que l'assistance portée aux enfants victimes de la traite en Irlande du Nord.

d. Pays de Galles

54. En 2010, un groupe de travail sur la traite des femmes et des enfants, réunissant tous les partis représentés à l'Assemblée galloise, a publié un rapport[16] appelant à rassembler les connaissances et l'expérience de toutes les parties prenantes de la lutte contre la traite en établissant un « directeur gallois de la lutte contre la traite ».Le premier coordonnateur anti-traite du pays de Galles a pris ses fonctions en avril 2011. Ce poste financé par l'Assemblée galloise a pour mandat de mieux faire connaître le problème de la traite, de coordonner les recherches sur l'ampleur de la traite, de coopérer avec les conseils locaux de protection de l'enfance (pour lutter contre la traite des enfants et coordonner les système de protection pour enfants), et d'évaluer les risques liés à la traite aux points d'entrée dans le pays de Galles. Le coordonnateur anti-traite a recommandé la mise en place d'un centre d'information pour la lutte contre la traite à l'échelle du pays de Galles, qui aurait pour tâche de coordonner les mesures anti-traite, de partager l'information et d'établir des statistiques fiables sur les victimes et les trafiquants. En coopération avec l'association Black Association of Women Step Out (BAWSO), il tâche à dresser la « feuille de route » des victimes, mettant en évidence des lacunes et des chevauchements parmi les services offerts aux victimes de la traite.

55. La police galloise dispose, au niveau de la nation, d'une direction anti-traite responsable de la protection des personnes vulnérables et de la lutte contre la traite. Les unités de police de chacune des quatre régions du pays de Galles disposent d'une personne de contact pour toutes les questions relatives à la traite.

15 Equality and Human Rights Commission, Scotland (2011), Inquiry into Human Trafficking in Scotland, p. 28.

16 *« Knowing No Boundaries: local solutions to an international crime: trafficking of women and children in Wales 2010»*.

III. Mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Royaume-Uni

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

56. L'article 1, paragraphe 1(b) de la Convention énonce que 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 relève que la principale valeur ajoutée apportée par la Convention est le fait qu'elle soit centrée sur les droits de la personne humaine et 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 »[17].

57. La traite constitue une atteinte à la dignité et aux libertés fondamentales de l'être humain, et donc une grave violation des droits humains. Le GRETA attire l'attention sur l'obligation des États 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 publics, conformément à leur devoir de diligence. L'approche fondée sur les droits humains signifie qu'un État qui manque à ces obligations peut être tenu responsable de violations de la Convention européenne des droits de l'homme (dès lors qu'il est Partie à cette convention). La Cour européenne des droits de l'homme a confirmé ce principe dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire *Rantsev c. Chypre et Russie*, où elle a estimé que la traite, telle que définie dans l'article 3(a) du Protocole de Palerme et l'article 4(a) de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, tombe sous le coup de l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme[18] (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 traite**.**

58. Le GRETA considère que l'application à la lutte contre la traite de l'approche fondée sur les droits 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 correctement 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, à une assistance et à une réparation adéquates, y compris des mesures de rétablissement et de réadaptation, et d'inscrire ces mesures dans un cadre participatif et non discriminatoire, indépendamment de la situation des victimes vis-à-vis du droit de séjour. En outre, des mesures de prévention de la traite doivent être intégrées dans les politiques économiques et sociales, de l'emploi et migratoires.

---

[17] 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.

[18] *Rantsev c. Chypre et Russie*, requête n° 25965/04, paragraphe 282, Cour européenne des droits de l'homme, 2010.

59. Le GRETA attire l'attention sur la nécessité pour les États de considérer la traite également comme une forme de violence à l'égard des femmes et de garder à l'esprit la dimension de genre des différentes formes d'exploitation ainsi que la situation particulière des enfants victimes de la traite, en tenant compte des instruments juridiques internationaux pertinents[19].

60. Pour ce qui est de la situation au Royaume-Uni, la traite est considérée comme une violation des droits humains sur la base de la loi de 1998 sur les droits de la personne humaine (Human Rights Act), en vertu de laquelle la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) s'applique directement au Royaume-Uni. Cette loi interdit aux pouvoirs publics (dont la police, les juridictions et autres instances et les départements gouvernementaux) d'agir d'une manière incompatible avec les droits énoncés dans la CEDH. L'article 7 de la loi de 1998 consacre le droit de recours individuel devant les juridictions britanniques sur le fondement de violations de la CEDH ; ce droit englobe aussi la possibilité de demander des dommages-intérêts ou une indemnisation. L'on peut citer à titre d'exemple la décision de 2011 de la Haute Cour de Justice britannique20, dans laquelle cette juridiction, s'inspirant de l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Rantsev c. Chypre et Russie,* a estimé qu'incombait aux États, au titre des articles 3 et 4 de la CEDH, l'obligation positive de prendre des mesures procédurales effectives pour protéger les victimes de la traite, et notamment de poursuivre les trafiquants. En l'espèce, la Haute Cour a conclu que la police de Londres n'avait pas enquêté sur les allégations de quatre personnes de nationalité nigériane qui avaient été amenées au Royaume-Uni dans le cadre de la traite alors qu'elles étaient mineures et y avaient été exploitées : elles avaient été soumises au travail forcé et maintenues dans un état de servitude domestique. La Haute Cour a accordé à chacune des victimes 5 000 GBP de dommages-intérêts.

61. Par ailleurs, la traite est considérée comme « une atteinte aux droits fondamentaux » dans la stratégie britannique de lutte contre la traite pour 2011-2015. En mars 2011, le Gouvernement britannique a créé une commission indépendante, chargée d'examiner la législation du Royaume-Uni relative aux droits de l'homme, et notamment la question d'une charte britannique des droits et libertés. La commission publiera un rapport contenant des recommandations à la fin 2012.

62. Appliquer à la lutte contre la traite l'approche fondée sur les droits humains suppose, pour l'État, d'agir en toute transparence et d'assumer ses responsabilités en adoptant une politique et des plans d'action nationaux pour combattre la traite, en coordonnant les efforts de tous les acteurs compétents, en assurant la formation continue des professionnels concernés, en menant des recherches, en collectant des données et en fournissant les fonds nécessaires à la mise en œuvre de ces différentes mesures. Les sections qui suivent examinent en détail l'efficacité des politiques menées et des mesures prises par les autorités britanniques dans ces domaines.

---

19 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 d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

20 *OOO & Ors v. the Commissioner of Police for the Metropolis,* High Court of Justice, Queen's Bench Division, (décision du 20 mai 2011). [2011] EWHC 1246 (QB).

b. Définition des termes « traite des êtres humains » et « victime de la traite » dans la législation du Royaume-Uni

i. Définition de la « traite des êtres humains »

63. Selon l'article 4(a) de la Convention, la traite des êtres humains se compose de trois éléments : une action (« le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes ») ; l'utilisation d'un certain moyen (« par 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 »). L'article 4(c) établit que, dans le cas d'un enfant, il est sans importance que les moyens susmentionnés aient été employés ou non.

64. Ainsi que cela est indiqué aux paragraphes 18 au 21, au Royaume-Uni, les infractions liées à la traite sont définies dans plusieurs instruments juridiques. L'infraction de traite d'êtres humains aux fins d'exploitation est établie à l'article 4 de la loi de 2004 sur l'asile et l'immigration (traitement des demandeurs et autres aspects) [Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004] et, en ce qui concerne l'Écosse, à l'article 46 de la loi de 2010 sur la justice pénale et l'attribution de licences [Criminal Justice and Licensing (Scotland) Act 2010]. Ces dispositions visent de nombreuses formes d'exploitation : l'esclavage, le travail forcé, le prélèvement d'organes, la prestation de tous types de services et le fait de procurer tous types d'avantages, ainsi que le fait de permettre à autrui d'avoir accès à ces avantages. L'infraction de traite englobe le fait d'organiser ou de faciliter l'arrivée d'une personne au Royaume-Uni, ses déplacements au Royaume-Uni ou son départ du pays, soit dans l'intention d'exploiter cette personne, soit en sachant qu'un tiers est susceptible d'exploiter cette personne, au Royaume-Uni ou à l'étranger. Parmi les moyens visés dans ces dispositions figurent le recours à la force, les menaces ou la tromperie, ainsi que l'abus de la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouve une personne en raison de la maladie mentale ou physique dont elle est atteinte, en raison de son handicap ou en raison de sa jeunesse ou d'un lien de parenté.

65. En outre, le GRETA note que, parmi les actes constitutifs de l'infraction de traite d'êtres humains aux fins d'exploitation figure obligatoirement le fait d'organiser ou de faciliter l'arrivée d'une personne au Royaume-Uni, ses déplacements au Royaume-Uni ou son départ du pays. La directive concernant la traite adressée aux procureurs d'Angleterre et du pays de Galles précise que la traite d'êtres humains « suppose le fait de transporter des personnes au Royaume-Uni dans le but de les exploiter par le recours à la force ou à la violence, ou par la tromperie, l'intimidation ou la contrainte »[21] et que la traite d'enfants est « la pratique consistant à transporter des enfants jusqu'au Royaume-Uni, à l'intérieur du Royaume-Uni ou hors du pays aux fins d'exploitation »[22]. Le GRETA rappelle que, selon la Convention, le transport n'est que l'une des actions énumérées dans la définition de la traite..Les autorités britanniques ont déclaré que, dans le cadre des poursuites à l'encontre des auteurs de la traite, le fait d'organiser ou de faciliter l'arrivée, le déplacement ou le départ d'une autre personne pourra inclure le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes.

[21] Directive du Parquet concernant la traite d'êtres humains et le trafic de migrants, consultable à l'adresse suivante : http://www.cps.gov.uk/legal/h_to_k/human_trafficking_and_smuggling/#council

[22] En Écosse, la directive du ministère public et des services du Procureur (Crown Office and Procurator Fiscal Service) relative aux infractions de traite d'êtres humains contient la même définition de la traite d'enfants.

66. Bien que les dispositions susmentionnées puissent être interprétées comme englobant la traite pratiquée aux fins de nombreuses formes d'exploitation, la traite aux fins d'exploitation sexuelle est visée par d'autres dispositions. Les articles 57 à 59 de la loi de 2003 sur les infractions à caractère sexuel (Sexual Offences Act 2003) - telle qu'elle a été modifiée par la loi de 2009 sur les frontières, la citoyenneté et l'immigration (Borders, Citizenship and Immigration Act 2009) -, qui est applicable en Angleterre, au pays de Galles et en Irlande du Nord, définissent trois infractions distinctes, selon que la traite aux fins d'exploitation sexuelle consiste à faire entrer une personne au Royaume-Uni, à la transporter à l'intérieur du Royaume-Uni ou à la faire sortir du pays. Ces articles s'appliquent à toutes les infractions visées par la loi sur les infractions à caractère sexuel, telles que le viol, l'agression, les infractions à caractère sexuel à l'encontre d'enfants, la prostitution, l'abus d'une relation de confiance, le fait de contraindre une personne à se livrer à une activité sexuelle et le fait de prendre des photographies indécentes d'enfants ou de permettre qu'elles soient prises, ainsi qu'aux infractions à caractère sexuel à l'encontre d'adultes ou d'enfants définies dans la législation d'Irlande du Nord[23].

67. En Écosse, la traite aux fins d'exploitation sexuelle est érigée en infraction pénale à l'article 22 de la loi de 2003 sur la justice pénale [Criminal Justice (Scotland) Act 2003], telle qu'elle a été modifiée par la loi de 2010 sur la justice pénale et l'attribution de licences. L'exploitation sexuelle y est définie comme le fait d'organiser ou de faciliter l'arrivée d'une personne au Royaume-Uni, ses déplacements au Royaume-Uni ou son départ du pays, dans l'intention d'exercer le contrôle sur la prostitution de cette personne ou de l'impliquer dans la fabrication ou la production de matériel obscène ou indécent. Le GRETA constate que la traite aux fins d'exploitation sexuelle est définie de manière plus restrictive en Écosse qu'en Angleterre, au pays de Galles et en Irlande du Nord, ce qui risque de se traduire par une moindre protection pour les victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle en Écosse. Selon le gouvernement écossais, tous les types d'exploitation sexuelle seraient couverts par la loi de 2004 sur l'asile et l'immigration (traitement des demandeurs et autres aspects) [Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004], etc.), dont les articles 4 et 5 couvrent tous les comportements à caractère d'exploitation (voir paragraphe 64).

68. Les actions mentionnées dans la définition des infractions de traite aux fins d'exploitation sexuelle décrites ci-dessus sont suffisamment générales pour englober la liste intégrale des actions prévues dans la Convention anti-traite du Conseil de l'Europe. Le but de l'exploitation sexuelle est évoqué par le biais de la référence à d'autres infractions ; en conséquence, pour que l'infraction de traite aux fins d'exploitation sexuelle soit constituée, il doit y avoir l'intention de commettre d'autres infractions qui devront également être prouvées pour obtenir une condamnation (voir paragraphe 342).

69. Quant au moyen, qui est l'un des éléments de la définition de la traite en vertu de la Convention, il ne figure pas dans les dispositions sur la traite aux fins d'exploitation sexuelle. En outre, l'infraction de traite d'êtres humains aux fins d'exploitation ne couvre pas tous les moyens figurant dans la Convention ; manquent notamment les autres formes de contrainte, l'enlèvement, la fraude et l'abus d'autorité. Dans ce contexte, les autorités britanniques ont déclaré que tous les moyens définis dans la Convention sont inhérents à la traite même s'ils ne sont pas énoncés dans la législation. En définissant comment un trafiquant exploite la vulnérabilité d'une victime par le recours à la force, les menaces ou la tromperie, cela couvrirait également la fraude, l'abus de pouvoir, la coercition ou l'enlèvement, qui sont tous des moyens reconnus par la jurisprudence. En outre, le gouvernement écossais a exprimé l'avis que la définition de l'article 22(2) de la loi de 2003 sur la justice pénale [Criminal Justice (Scotland) Act 2003] est si vaste et si flexible qu'elle couvre tous les moyens énoncés dans la Convention. Cela étant, le GRETA note que l'intégration de tous les moyens au titre de l'Article 4 de la Convention comme étant des éléments constitutifs des infractions de traite dans toutes les lois correspondantes rapprocherait les définitions de la traite à des fins d'exploitation sexuelle ou non sexuelle de la Convention.

---

[23] Ces infractions sont définies dans les dispositions suivantes de la législation d'Irlande du Nord : l'ordonnance de 2008 sur les infractions à caractère sexuel [Sexual Offences (Northern Ireland) Order 2008], l'annexe 1 à l'ordonnance de 1998 sur la justice pénale concernant les enfants [Criminal Justice (Children) (Northern Ireland) Order 1998] et l'article 3(1)(a) de l'ordonnance de 1978 sur la protection de l'enfance [Protection of Children (Northern Ireland) Order 1978].

70. Aucune disposition légale n'est spécialement consacrée à la traite d'enfants ; le fait de commettre l'infraction de traite à l'encontre d'un enfant est considéré comme une circonstance aggravante (voir paragraphe 318). En Angleterre, au pays de Galles et en Irlande du Nord, un mineur est une personne de moins de 18 ans. Cela dit, selon les articles 5 à 14 de la loi de 2003 sur les infractions à caractère sexuel et les articles 12 à 42 de l'ordonnance de 2008 sur les infractions à caractère sexuel (Irlande du Nord), la traite aux fins d'exploitation sexuelle englobe des infractions à l'encontre d'enfants, définis comme des personnes de moins de 13 ans ou de moins de 16 ans, mais que l'auteur de l'infraction prend pour des personnes plus âgées. En outre, le GRETA note que l'article 4(4)(d) de la loi de 2004 sur l'asile et l'immigration fait référence à de « jeunes » personnes, sans désigner clairement des enfants au sens de la Convention anti-traite (c'est-à-dire des personnes de moins de 18 ans).

71. En droit écossais, un mineur est une personne de moins de 16 ans. Cela étant, aux termes de l'article 93(2)(a) de la loi écossaise de 1995 sur les enfants [Children (Scotland) Act 1995], un enfant se définit comme une personne âgée de moins de 18 ans pour la détermination des pouvoirs et des devoirs des collectivités locales à l'égard des enfants dans le besoin, notamment les enfants victimes de la traite. D'autre part, l'article 88 de la loi écossaise de 2010 sur la justice pénale et l'attribution de licences [Criminal Law and Licensing (Scotland) Act 2010] porte de 16 à 18 ans l'âge jusqu'auquel des mesures spéciales sont automatiquement accordées aux victimes, lorsqu'il s'agit d'enfants victimes de la traite. Cela dit, la directive du ministère public et des services du Procureur relative aux infractions de traite d'êtres humains [Crown Office and Procurator Fiscal Service (COPFS) Guidance on Human Trafficking Offences][24] précise que, dans le cadre des infractions concernant le travail forcé d'enfants, l'exploitation sexuelle d'enfants à des fins commerciales et d'autres formes de servitude, un enfant victime de la traite est une personne de moins de 18 ans.

72. Dans la directive du Home Office adressée aux autorités compétentes qui, dans le contexte du NRM, décident si une personne est une victime de la traite (voir paragraphe 212), la définition qui est donnée de la traite est conforme à la définition figurant dans la Convention du Conseil de l'Europe ; la directive précise que le consentement d'une victime adulte à l'exploitation envisagée est indifférente lorsque l'un des moyens suivants a été utilisé : la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, l'enlèvement, la fraude, la tromperie, l'abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre[25]. Il est également indiqué dans la directive que les enfants recrutés, transportés ou transférés aux fins d'exploitation sont considérés comme des victimes de la traite, qu'ils aient été ou non soumis à la contrainte ou trompés, car un enfant n'est pas censé pouvoir donner un consentement éclairé.

[24] Voir : http://www.copfs.gov.uk/sites/default/files/Publications/Resource/Doc/13547/0000652.pdf

[25] "*Victims of trafficking: guidance for competent authorities*" (octobre 2010). Voir : http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/asylumprocessguidance/specialcases/guidance/competent-guidance

73. Ainsi que cela est indiqué au paragraphe 64, l'esclavage et le travail forcé sont mentionnés expressément parmi les possibles éléments constitutifs de l'infraction de traite de personnes aux fins d'exploitation. De plus, l'esclavage ou la servitude et le travail forcé ou obligatoire sont définis comme des infractions distinctes à l'article 71 de la loi de 2009 sur les coroners et la justice (Coroners and Justice Act 2009), qui est applicable en Angleterre, au pays de Galles et en Irlande du Nord, et à l'article 47 de la loi de 2010 sur la justice pénale et l'attribution de licences, qui est applicable en Écosse. Ces infractions consistent, pour un individu, à tenir une autre personne en esclavage ou en servitude dans des circonstances telles qu'il sait ou devrait savoir que cette personne est tenue dans cet état, ou à astreindre une autre personne à accomplir un travail forcé ou obligatoire dans des circonstances telles qu'il sait ou devrait savoir que cette personne accomplit un tel travail. Il faut interpréter ces dispositions en tenant compte de l'article 4 de la CEDH et de la jurisprudence correspondante de la Cour européenne des droits de l'homme[26]. La circulaire 2010/07 du ministère de la Justice précise que la présence d'un élément de contrainte ou de tromperie est requise pour établir l'astreinte à un travail forcé ou obligatoire, et que le défendeur devait savoir que ce travail avait un caractère oppressif et n'était pas librement consenti[27]. Parmi les critères permettant de déterminer si une personne est tenue en servitude ou soumise à un travail forcé ou obligatoire figurent notamment les indicateurs du travail forcé établis par l'OIT[28]. En outre, la directive du Parquet concernant la traite adressée aux procureurs d'Angleterre et du pays de Galles indique ce qui suit : si la victime n'a pas été soumise à la traite, ou si l'élément de traite ne peut être établi selon les critères d'établissement de la preuve appliqués au pénal, les procureurs doivent se référer à l'article 71 de la loi de 2009 sur les coroners et la justice pour examiner l'infraction consistant à tenir une autre personne en esclavage ou en servitude ou à l'astreindre à un travail forcé ou obligatoire[29].

74. Selon la législation applicable en Angleterre, au pays de Galles et en Irlande du Nord jusqu'en mai 2012, des personnes qui n'avaient pas d'abord été amenée au Royaume-Uni dans le cadre de la traite ne pouvaient être considérée comme une victime de la traite interne. Ainsi que l'a indiqué la Cour d'appel dans un arrêt récent, la Convention ne protège pas uniquement les personnes qui, par un quelconque moyen, ont traversé des frontières internationales. [...] parfois, des personnes ne deviennent victimes de la traite qu'après leur arrivée dans le pays[30]. Les autorités britanniques ont reconnu que cette situation n'était pas en accord avec la Convention, et ont introduit des modifications à « Sexual Offences Act 2003 » et à « Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc) Act 2004 » par le « Protection of Freedoms Act » de 2012 (voir paragraphe 19). En Écosse, la loi de 2010 sur la justice pénale et l'attribution de licences a déjà supprimé la condition qui figurait à l'article 4(2) de la loi de 2004 sur l'asile et l'immigration, selon laquelle une personne ne pouvait être considérée comme une victime de la traite interne que si elle avait d'abord été amenée au Royaume-Uni dans le cadre de la traite. Le GRETA se réjouit de ces modifications dans la législation.

---

26 Par exemple, *Rantsev c. Chypre et Russie ; Siliadin c. France (2005) ; Van der Mussele c. Belgique (1983).*

27 '*Slavery, servitude and forced or compulsory labour: Implementation of Section 71 of the Coroners and Justice Act 2009*', unité chargée de la politique pénale, ministère de la Justice, mars 2010.

28 L. Allamby, J. Bell, J. Hamilton, U.Hansson, N. Jarman, M. Potter, S. Toma "*Forced labour in Northern Ireland: exploiting vulnerability"*, p. 14.

29 Voir note de bas de page 22.

30 Arrêt rendu le 20 février 2012 en l'affaire *R v N and R v LE*, [2012] EWCA Crim 189.

75. Le GRETA note que les diverses infractions liées à la traite qui sont présentées ci-dessus relèvent d'approches très différentes et ne répondent pas aux mêmes critères en ce qui concerne les actions, les moyens et les formes d'exploitation ; par conséquent, elles ne prennent pas pleinement en compte la définition de la traite donnée dans la Convention du Conseil de l'Europe. Le GRETA craint que la coexistence de plusieurs infractions qui se chevauchent partiellement ne fasse obstacle à la clarté juridique et ne pose des problèmes pratiques dans le contexte des poursuites et des condamnations (voir paragraphe 342). Il convient de noter que la stratégie britannique de lutte contre la traite signale des disparités dans la législation anti-traite qui entravent les poursuites contre les trafiquants ; elle prévoyait un réexamen des textes correspondants pour la fin 2011. De plus, dans son rapport sur la traite en Écosse, la Commission écossaise pour l'égalité et les droits humains indique ce qui suit : en Écosse et au Royaume-Uni, la législation anti-traite s'est élaborée sans plan d'ensemble et aucune réflexion sérieuse n'a été menée sur la question de savoir comment la législation devait aborder le problème ; cela a créé des incohérences dans la législation, mais aussi entre cette législation et le droit international, et a contribué à limiter la portée et l'impact des dispositions anti-traite[31]. La Commission a recommandé aussi au Gouvernement écossais d'envisager d'élaborer un projet de loi global consacré à la lutte contre la traite, sur la base d'un examen de la législation anti-traite en vigueur, en collaborant étroitement avec le Gouvernement britannique ; ce projet de loi devra aussi tenir compte de la nouvelle directive 2011/36/UE et des obligations positives incombant aux États en matière de droits de l'homme dans le domaine de la lutte contre la traite. Référence est faite au paragraphe 19, concernant les développements législatifs dans le domaine de la traite.

76. **Le GRETA considère que les autorités compétentes devraient examiner les 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**.

77. **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 au sens de l'Article 4(a) de la Convention.**

78. **Concernant l'Écosse, le GRETA considère que les autorités écossaises devraient 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**].

ii. Définition de « victime de la traite »

79. Selon la Convention, le terme « victime » désigne « toute personne physique qui est soumise à la traite des êtres humains », telle qu'elle est définie à l'article 4 de la Convention. 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.

[31] Equality and Human Rights Commission, Scotland (2011), Inquiry into Human Trafficking in Scotland.

80. La législation du Royaume-Uni ne contient pas de définition du terme « victime de la traite ». La question de savoir si une personne est une victime de la traite est envisagée selon deux approches : dans le contexte de l'identification des victimes de la traite par le NRM ; dans le contexte pénal, en rapport avec la nécessité de disposer de preuves suffisantes pour engager des poursuites pour traite. Dans le premier cas, la directive du Home Office adressée aux autorités compétentes participant à l'identification des victimes de la traite précise ce qui suit : dans le contexte de l'identification, « victime de la traite » est une notion juridique qui entraîne certains droits et mesures prévus par la Convention du Conseil de l'Europe[32] ; ce n'est ni une qualité, ni un état, ni un attribut d'une personne, car c'est aux autorités qu'il appartient d'identifier les victimes de la traite.

81. Concernant les victimes de l'infraction de traite, la directive adressée par le Parquet aux procureurs d'Angleterre et du pays de Galles[33] indique qu'il n'y a pas de définition de « victime de la traite » qui fasse autorité. Selon la directive, les victimes de la traite sont les personnes qui sont exploitées aux mains de leurs trafiquants et des victimes de la criminalité au sens du protocole de Palerme. La directive souligne l'importance de respecter les normes fixées dans le code pratique pour les victimes de la criminalité (« Code of Practice for Victims of Crime »). En Écosse, la directive du ministère public et des services du Procureur relative aux infractions de traite précise que les victimes de la traite sont des personnes utilisées dans diverses situations : travail forcé ; travail des enfants, adoptions, demandes d'allocations, servitude domestique et exploitation sexuelle d'enfants à des fins commerciales ; exploitation sexuelle à des fins commerciales ; et autres formes de servitude non consentie.

82. Le GRETA note que, dans les décisions individuelles sur l'identification des victimes par les autorités compétentes dans le cadre du NRM, il est indiqué si la personne concernée est considérée comme une victime de la traite « aux fins de la Convention ». Des représentants du Gouvernement britannique ont expliqué à la délégation du GRETA que cette formulation était utilisée pour faire la distinction avec les victimes « historiques », qui avaient été exploitées dans le passé mais n'avaient plus besoin d'assistance ni de protection. À l'égard de ces victimes « historiques », les autorités compétentes pouvaient prendre des décisions d'identification négatives, puisque, dans la Convention du Conseil de l'Europe, une victime de la traite est définie comme une personne qui « est » soumise à la traite (et non pas qui « a été » soumise à la traite dans le passé). La délégation du GRETA a été informée que cette possibilité était rarement utilisée, et uniquement dans des cas où l'épisode de traite était très ancien.

83. Les recommandations à l'intention des autorités compétentes contiennent un chapitre intitulé « Lorsque la traite est éloignée dans le temps/demandes historiques », selon lequel le fait que l'infraction de traite soit éloignée dans le temps au moment du signalement de la victime n'est pas en soi une raison de ne pas considérer la victime de la traite comme telle. Les recommandations s'énoncent comme suit : « Dans de tels cas, une décision d'identification négative ne revient pas à nier que la personne ait été victime de la traite par le passé mais signifie simplement qu'au moment de la décision cette personne ne remplit pas les critères de la Convention, ou n'a pas besoin des mesures de protection ou d'assistance correspondantes ». Les autorités britanniques renvoient également à une décision de la Haute Cour (affaire n° CO/9946/2009, *R v "Y"*) selon laquelle l'élément clé des limites temporelles, dans les décisions d'identification, ne découle pas du temps du verbe employé dans l'article 4(e) de la Convention, mais du principe suivant : « les mesures d'assistance et de protection ne sont pas absolues ni illimitées dans le temps ; elles se limitent au besoin d'aider les victimes dans leur rétablissement physique, psychologique et social, et doivent être adaptées à leur situation personnelle. La Convention envisage clairement que la qualité de victime, au sens de personne ayant besoin d'assistance et de protection, peut être limitée dans le temps, sa durée pouvant varier selon les cas ».

---

32 Voir note de bas de page 25.

33 Guidance on Human Trafficking and Smuggling, Crown Prosecution Service.

84. Le GRETA est préoccupé par l'interprétation de la notion de victime selon laquelle le temps passé depuis la fin d'une situation d'exploitation et une diminution présumée de l'urgence des besoins en matière d'assistance sociale ou de protection sont utilisés comme des éléments clés dans l'identification des victimes. Le GRETA est d'avis 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 et l'existence de besoins urgents d'assistance. Le GRETA constate que de nombreuses Parties appliquent des définitions fondées sur le préjudice dans les procédures d'identification, qui sont incorporées dans les instruments juridiques nationaux et internationaux concernant les victimes d'infractions en général, comme la Déclaration de 1985 des Nations Unies sur les principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir (Article 1).

85. **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.**

86. 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.

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

i. Approche globale et coordination

87. 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, le cas échéant 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).

88. Dans la nouvelle stratégie de lutte contre la traite (voir paragraphe 24) est rappelée l'intention du Gouvernement britannique d'appliquer une approche globale à la lutte contre la traite, en rendant la prévention plus efficace, y compris par le biais de la coopération internationale, en améliorant l'identification et la prise en charge des victimes, et en renforçant la coordination entre les services de détection et de répression pour arrêter les trafiquants. La stratégie souligne aussi la nécessité d'une sensibilisation à la traite d'enfants et d'une protection des enfants victimes qui permette d'éviter qu'ils soient de nouveau soumis à la traite. Le Home Office coordonne la mise en œuvre de la stratégie. Les différentes mesures constitutives de la stratégie relèvent de la responsabilité de toute une série de ministères et d'organismes : UKBA, SOCA, département de la Santé, département de l'Éducation, ministère de la Justice, ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth, police, département du Développement international, service des poursuites judiciaires de la Couronne et centre CEOP. Le Home Office a indiqué avoir l'intention de collaborer étroitement avec les administrations décentralisées et les ONG dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie.

89. La mise en œuvre de la stratégie est supervisée par le conseil stratégique, composé de représentants de 20 services gouvernementaux concernés et des administrations décentralisées, qui se réunissent toutes les six semaines (voir paragraphe 31). Le conseil stratégique est placé sous l'autorité du groupe ministériel interdépartemental sur la lutte contre la traite. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que le groupe ministériel interdépartemental sur la lutte contre la traite (Inter-Departmental Ministerial Group, IDMG) rendra son premier rapport annuel en octobre 2012, dans lequel il fera le point sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures prévues par la stratégie et sur les principaux défis à relever.

90. Le mécanisme national d'orientation (National Referral Mechanism, NRM), créé en avril 2009 pour identifier et aider les victimes de la traite, offre un cadre de collaboration aux pouvoirs publics, aux collectivités locales et aux ONG (voir paragraphes 28 et 206). Le NRM a été étoffé : à la liste initiale de six ONG chargées de signaler les victimes potentielles, en vue de leur identification, ont été ajoutées deux ONG spécialisées dans la protection des enfants. Selon les autorités britanniques, plusieurs organismes sont consultés et associés au processus décisionnel du NRM. Cela dit, certaines ONG qui signalent les victimes potentielles au NRM estiment que leur point de vue n'est pas toujours suffisamment pris en compte dans le processus d'identification et que, lorsque la crédibilité des victimes potentielles est mise en doute, l'avis des collaborateurs ayant l'expérience du terrain ne reçoit pas toujours l'attention qu'il mérite (voir paragraphe 219).

91. Les services d'aide aux victimes de la traite sont financés en grande partie par le Gouvernement : en fait, des organisations de la société civile concluent des contrats avec les services gouvernementaux concernés (voir paragraphes 257, 265 et 268). Ainsi que cela est expliqué au paragraphe 39, le groupe de supervision du NRM (successeur du groupe de suivi stratégique), composé de représentants des structures concernées (ministères et organismes, collectivités locales et ONG), contrôle les activités du NRM. L'étude sur le NRM, réalisée au bout de 12 mois, à laquelle ont notamment été associées des administrations locales et des ONG, a mis en évidence des domaines à améliorer (voir paragraphe 215).

92. La stratégie de lutte contre la traite du Gouvernement britannique réaffirme l'importance de collaborer avec les ONG pour combattre la traite. Les autorités ont indiqué vouloir renforcer la communication avec les ONG, afin de les tenir informées des progrès réalisés en matière de respect des principaux engagements stratégiques et de leur donner la possibilité d'influer sur la mise en œuvre de la stratégie. Ainsi que cela est indiqué au paragraphe 49, une série d'ateliers et de réunions ont été organisés avec des ONG, dans le but de discuter de la conception de la nouvelle stratégie et de la contribution des ONG à sa mise en œuvre.

93. Toutefois, des ONG regrettent qu'il ait été mis fin aux réunions régulières du groupe de travail « ONG » avec le Procureur général et le ministre chargé du maintien de l'ordre et de la lutte contre la criminalité ; les ONG estiment que la consultation de la société civile a été insuffisante lors de l'élaboration de la stratégie de lutte contre la traite et que les partenaires n'ont guère eu l'occasion de s'exprimer sur la politique anti-traite. Le GRETA a été informé que cinq groupes de mobilisation ont été créés. Ces groups se sont réunis en novembre 2011, janvier et mars 2012 avec la présence de très divers ONGs. Les discussions se sont portées sur comment renforcer la coordination dans les domaines suivants : sensibilisation du public, collaboration avec le secteur privé, coopération internationale, aide aux enfants victimes et réduction de la demande. Ainsi le groupe sur le secteur privé a proposé une collaboration entre la GLA et un grand supermarché pour fournir des informations sur le travail forcé dans deux établissements fréquentés par la main d'œuvre agricole. Les groups sont en phase de recentrage pour les rendre plus efficaces et limiter les efforts redondants. Le GRETA se réjouit de cette initiative de renforcement de la coordination avec les ONG.

94. L'équipe de lutte contre la traite, qui fait partie de l'unité du Home Office spécialisée dans la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière, discute de questions spécifiques avec des ONG et participe aux réunions suivantes, où toute une série d'ONG sont représentées : réunions semestrielles du réseau établi par l'Assemblée du Grand Londres pour lutter contre la traite dans le cadre des jeux Olympiques de 2012 (Human Trafficking and London 2012 Network) ; réunions des parties prenantes de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et des jeunes filles (présidées par l'unité du Home Office spécialisée dans la prévention de la violence et de la délinquance juvénile) ; réunion bimensuelle du groupe de suivi stratégique/groupe de supervision du NRM (présidée par la direction du Home Office chargée de la politique en matière d'immigration et de frontières) et réunions trimestrielles du groupe « prévention, protection et poursuites » de l'UKHTC.

95. Si l'UKHTC n'est pas habilité à faire mener ni à diriger des activités ou des enquêtes en matière de lutte contre la traite, il est en revanche responsable de la coordination (voir paragraphe 32). L'UKHTC travaille en partenariat avec les organes de détection et de répression et les organisations de la société civile chargées d'apporter aide et soutien aux victimes, et a un rôle d'information et de coordination dans le cadre des mesures prises face aux cas de traite. L'UKHTC coopère aussi avec le département du Travail et des Retraites, l'administration fiscale et douanière et le secteur bancaire pour lutter contre la traite aux fins de fraude aux prestations sociales ou de fraude au crédit d'impôt. L'UKHTC travaille avec plusieurs ONG dans le cadre de forums conjoints animés par ses soins, du soutien à des projets spécifiques et de contributions stratégiques à plusieurs initiatives telles que le réseau London 2012 Games Network et le groupe de supervision du NRM. En outre, l'UKHTC a mis en place un forum consultatif des ONG, dirigé par le chef de l'UKHTC et s'inscrivant à un niveau stratégique, pour entretenir le dialogue avec les organisations de la société civile les plus importantes. Cela dit, selon les ONG, l'absence de coordonnateur anti-traite clairement désigné au niveau national est source de confusion quant aux responsabilités de l'UKHTC.

96. L'un des quatre grands objectifs de la stratégie nationale de lutte contre la traite est de mieux coordonner l'action des services de détection et de répression. Ce rôle de coordination sera confié à la future agence de lutte contre la criminalité (NCA). La stratégie prévoit aussi la création d'un centre de coordination de la lutte contre le crime organisé, à caractère interinstitutionnel, qui devait devenir opérationnel en novembre 2011 et préparera la mise en place de la NCA en améliorant la coordination des réponses à la criminalité organisée et en développant la compréhension des menaces liées à cette forme de criminalité par l'analyse de multiples sources de données et de renseignements.

97. En Irlande du Nord, la coordination entre les différentes parties prenantes est assurée par le sous-groupe « immigration et traite » de la task force de lutte contre le crime organisé, qui est composé de représentants du ministère de la Justice, de la police, du ministère public, de l'UKBA, du département de la Santé, de la GLA, de la SOCA et du service de police de la république d'Irlande (An Garda Siochána). Cela dit, les ONG ne sont pas représentées dans le sous-groupe ni dans les groupes de travail sur la traite créés par le ministère de la Justice. En avril 2012, le ministère de la Justice de l'Irlande du Nord a lancé une consultation publique pour réfléchir aux moyens de resserrer les liens et d'améliorer le dialogue avec les ONG dans la lutte contre la traite. **Le GRETA souligne l'importance d'établir un cadre officiel de collaboration avec les ONG et la société civile pour examiner et coordonner l'application de la politique anti-traite en Irlande du Nord et souhaiterait être tenu informé des mesures prises à la suite de la consultation en cours.**

98. En 2003, la municipalité de Glasgow a créé un groupe de travail interinstitutionnel sur la traite, chargé d'étudier le phénomène de la traite des femmes aux fins d'exploitation sexuelle. Ce groupe de travail se compose de représentants de la municipalité de Glasgow, de la police de Strathclyde, du service national de santé du Grand Glasgow, de l'UKBA, du Gouvernement écossais, du « Women's Voluntary Network », du « Scottish Refugee Council » et du service d'aide aux demandeurs d'asile de Glasgow. Le Gouvernement écossais travaille en très étroite collaboration avec les ONG, dont l'expérience du terrain et les avis sont pris en compte lors de la conception des mesures anti-traite. Comme indiqué au paragraphe 25, le Gouvernement écossais prévoit de rassembler les acteurs concernés au cours de l'année 2012 pour discuter des politiques futures et de la mise en œuvre de mesures anti-traite.

99. Cela dit, il semblerait que les informations recueillies sur la traite présentent d'importantes lacunes ; dans ce contexte, il est nécessaire de renforcer la confiance et la coopération entre les services d'aide aux victimes et les services de détection et de répression[34]. Des mesures ont été prises récemment pour tenter d'associer le secteur privé à la prévention de la traite.

[34] Equality and Human Rights Commission, Scotland (2011), Inquiry into Human Trafficking in Scotland.

100. Le morcellement du cadre réglementaire, caractérisé par la juxtaposition de dispositions sectorielles et par l'absence d'une inspection du travail transversale, crée des opportunités pour la traite aux fins d'exploitation par le travail. La création de l'autorité d'agrément des contremaîtres (Gangmasters Licensing Authority), qui régit les services de fourniture de main-d'œuvre dans certains secteurs à forte intensité de main-d'œuvre (agriculture, horticulture, sylviculture, pêche, agroalimentaire, etc.), est un exemple de bonne pratique ; son champ de compétence pourrait toutefois être élargi à d'autres secteurs, tels que l'hôtellerie et la restauration et le bâtiment. Au début de 2011, le Gouvernement britannique a annoncé un réexamen des droits sur le lieu de travail et des dispositions visant à les faire respecter, ainsi qu'un réexamen parallèle de la législation du travail. Les autorités britanniques ont informé le GRETA qu'en mai 2012, le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation a exposé au Parlement le projet de l'autorité d'agrément des contremaîtres (GLA) de lutter contre les infractions graves et la criminalité organisée au moyen d'une coopération plus étroite avec l'agence de lutte contre la criminalité organisée, en s'attaquant notamment aux infractions graves, y compris la traite, dont peuvent être victimes les travailleurs. En revanche, il n'est pas prévu d'élargir la mission ni le champ d'action de la GLA.

101. La servitude domestique occupe le troisième rang parmi les formes d'exploitation les plus fréquentes auxquelles les victimes de la traite sont soumises au Royaume-Uni. Les ONG estimaient que le dispositif en vigueur au Royaume-Uni jusqu'au 6 avril 2012 concernant les employés de maison de nationalité étrangère contribuait à prévenir la traite, dans la mesure où l'employé de maison ne pouvait obtenir de visa que s'il prouvait avoir déjà travaillé pour son employeur à l'étranger pendant au moins 12 mois. Une fois au Royaume-Uni, l'employé de maison avait le droit de changer d'employeur et d'être reconnu comme un travailleur, titulaire des droits correspondants prévus par la législation du travail. Toutefois, un ressortissant étranger travaillant pour un diplomate perdait son statut d'immigrant s'il changeait d'employeur ; en outre, les employés de maison de cette catégorie n'étaient pas tenus de prouver qu'ils avaient déjà travaillé pour leur employeur ni même de produire un contrat de travail. Dans le cadre de la procédure de demande de visa, l'employeur devait préciser les principales conditions d'emploi, mais c'est à la mission diplomatique dont relevait l'employé de maison qu'il incombait de veiller à ce que les conditions de travail soient conformes à la législation du Royaume-Uni. Le GRETA s'inquiète du fait que les cas de traite aux fins de servitude domestique sont plus fréquents dans les milieux diplomatiques que chez les particuliers, ce qui montre que l'interdiction de changer d'employeur rend les employés de maison migrants plus vulnérables à la traite[35]. D'après les informations fournies par les autorités britanniques, entre le 1er avril 2009 et le 3 mai 2012, cinq employés de maison dans les milieux diplomatiques ont été identifiés de manière conclusive comme victimes de la traite (sur 15 signalements), alors que 21 cas ont été relevés chez des particuliers (sur 67 signalements).

102. Des changements au système relatif aux employés de maison étrangers sont entrés en vigueur en avril 2012 (le système en vigueur avant avril 2012 continue de s'appliquer aux employés de maison de nationalité étrangère qui se trouvaient au Royaume-Uni avant le 5 avril 2012), avec pour résultat que les employés de maison étrangers dans des foyers privés pourront uniquement accompagner et travailler pour des étrangers et devront quitter le Royaume-Uni avec leur employeur, après une durée maximum de six mois. Les employés de maison étrangers dans des foyers diplomatiques pourront rester pendant la durée du séjour du diplomate, pour une durée maximum de cinq ans, et ne pourront changer d'employeurs. Les termes et conditions de l'emploi acceptés par l'employé et l'employeur seront requis sous forme écrite avant l'entrée sur le territoire. Cependant, certaines ONG s'inquiètent de ce que le nouveau système, qui lie les employés de maison étrangers à un seul employeur, entraîne l'augmentation de la traite aux fins de servitude domestique au Royaume-Uni. Les autorités britanniques ont estimé qu'aucun élément tangible ne laissait supposer que la traite augmenterait du fait du changement des voies de migration pour les employés de maison de nationalité étrangère, notamment la fin de la possibilité de changer d'employeur ; s'ils sont victimes d'abus, les employés de maison de nationalité étrangère pourront encore se tourner vers le NRM.

[35] L'ONG Kalayaan a estimé qu'environ 3.8% des employés de maisons diplomatiques sont victimes de traite, en comparaison avec 0.2% des employés de maison dans des foyers privés. *Ending the abuse - Policies that work to protect migrant domestic workers*", Kalayaan, May 2011. http://www.kalayaan.org.uk/documents/Kalayaan%20Report%20final.pdf

103. Dans la stratégie de lutte contre la traite, il est reconnu que la traite est aussi pratiquée au Royaume-Uni et que les enfants en particulier ont de plus en plus de risques d'être victimes d'exploitation. Cela dit, la stratégie ne prévoit pas de mesures spécialement destinées à combattre la traite interne ou la traite de ressortissants britanniques à l'étranger.

104. Ainsi que cela a été indiqué, la stratégie de lutte contre la traite accorde une attention particulière au problème de la traite d'enfants. La protection des enfants, y compris des enfants victimes de la traite, fait partie des compétences dévolues aux collectivités locales. Des documents d'orientation variés et détaillés ont été produits dans le but d'aider les agents de terrain à détecter et à aider les enfants victimes de la traite (voir paragraphe 237). En novembre 2011, le ministère de l'Éducation a publié un plan d'action pour l'Angleterre et le pays de Galles[36], qui vise à protéger les enfants et les jeunes contre l'exploitation sexuelle. Le plan d'action fait état de recherches menées par l'université du Bedfordshire selon lesquelles les trois quarts des municipalités n'ont pas mis en place de recommandations officielles concernant la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle ; ces recherches montrent aussi que l'exploitation sexuelle des enfants reste un phénomène mal connu des jeunes, de leurs parents et des professionnels de l'enfance. Un rapport d'étape sur la mise en œuvre du plan d'action sera diffusé au printemps 2012.

105. Les autorités du Royaume-Uni se sont déclarées déterminées à s'attaquer au problème de l'exploitation sexuelle des enfants, en s'appuyant sur le travail du centre CEOP. La police joue un rôle important dans les dispositifs locaux de protection de l'enfance. Les autorités britanniques reconnaissent la nécessité de renforcer la protection des enfants et des jeunes contre l'exploitation sexuelle, au moyen de stratégies de prévention locales visant à identifier les enfants à risque et à mettre les trafiquants hors d'état de nuire. Toutefois, aucune mesure spécifique n'est prévue pour les enfants victimes de la traite. En particulier, il n'existe pas de centres d'hébergement centralisés et sécurisés. Par conséquent, un certain nombre d'enfants disparaissent (voir paragraphe 240). Il n'est pas prévu non plus que soient désignés des tuteurs, habilités à agir de manière indépendante pour défendre l'intérêt supérieur de l'enfant soumis à la traite (voir paragraphe 245).

106. La loi de 2001 relative au Commissaire à l'enfance du pays de Galles a porté création du premier poste de commissaire à l'enfance au Royaume-Uni, dans le but de protéger et promouvoir les droits et le bien-être des enfants. Plus tard, des lois ont aussi instauré un poste de commissaire à l'enfance de l'Irlande du Nord (en 2003), de l'Écosse (en 2003) et de l'Angleterre (en 2004). À la différence de ses homologues de l'Écosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord, le Commissaire à l'enfance de l'Angleterre ne peut pas s'occuper de cas individuels mais est habilité à mener des enquêtes. En octobre 2011, il a annoncé que des recherches seraient menées pendant deux ans, avec la participation du Home Office, sur l'exploitation sexuelle d'enfants par des bandes ou des groupes (voir paragraphe 133). Ce phénomène est aussi pris en compte dans le plan d'action gouvernemental sur la lutte contre l'exploitation sexuelle d'enfants.

107. Le GRETA salue les efforts déployés par les autorités britanniques et les administrations décentralisées pour coordonner les actions de lutte contre la traite. **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'Écosse et du pays de Galles, et le coordonnateur anti-traite du pays de Galles.**

108. **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**.

[36] "*Tackling child sexual exploitation – Action Plan*" (23 novembre 2011). Voir http://media.education.gov.uk/assets/files/pdf/c/tackling%20child%20sexual%20exploitation%20-%20action%20plan.pdf

109. **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.**

110. **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.**

ii. Formation des professionnels concernés

111. Selon les informations données par les autorités du Royaume-Uni, l'UKHTC propose des formations et un soutien au personnel opérationnel. Des programmes de formation en ligne ont été élaborés et l'UKHTC assure un service de conseil et d'assistance 24 heures sur 24, notamment pour les personnes qui s'occupent de l'hébergement des victimes, les membres des forces de l'ordre, le personnel de la SOCA et les agents publics. L'UKHTC organise des activités interinstitutionnelles de formation et de sensibilisation au NRM. Il a aussi proposé des formations et des conseils sur les bonnes pratiques aux juges et aux procureurs, au Royaume-Uni et dans les pays d'origine.

112. L'UKBA a élaboré deux programmes de formation en ligne consacrés à la lutte contre la traite à l'intention de son personnel de terrain. Le premier programme, qui fait office d'initiation, est obligatoire pour tous les agents d'un grade inférieur à celui de directeur adjoint, vise à les aider à identifier les personnes susceptibles d'avoir été soumises à la traite. Ce programme a aussi été mis à la disposition d'autres organismes qui sont en première ligne. Le second programme est adapté aux besoins du personnel opérationnel travaillant sur le terrain dans les secteurs suivants : contrôle aux frontières, accueil des demandeurs d'asile, traitement des demandes d'asile, détection et répression et centres de détention ; il vise à aider ces agents à comprendre quelles dispositions doivent être prises une fois qu'une victime potentielle de la traite a été identifiée et comment la signaler au NRM. Un budget d'environ 63 000 GBP a été consacré à l'élaboration de ces programmes de formation. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que ces programmes de formation, créés en 2009, sont encore d'actualité et ne requirent pas de révision.

113. Les agents de l'UKBA et de l'UKHTC qui procèdent à l'identification des victimes de la traite dans le cadre du NRM (les « autorités compétentes ») suivent une formation de deux jours (voir aussi paragraphe 213). Cette formation est dispensée par un formateur spécialisé de l'UKBA ; parmi les intervenants figurent aussi des représentants du Home Office, de l'UKHTC et d'ONG prestataires d'aide. La formation comprend des modules sur la Convention anti-traite, les indicateurs de la traite, la procédure du NRM, le rôle des premiers intervenants, le partage d'informations et la prise de décisions. D'après les estimations, un budget d'environ 61 500 GBP a été consacré à la formation de 136 agents depuis juillet 2010.

114. L'UKHTC, en collaboration avec l'agence nationale pour l'amélioration des services de police (National Policing Improvement Agency), a conçu une formation pour les policiers. Cette formation, qui englobe toutes les formes de traite, a été intégrée dans les programmes destinés à tous les nouveaux agents, ainsi que dans des programmes spécifiques, tels que la formation initiale des enquêteurs, les programmes destinés aux membres de la police de proximité (Police Community Support Officers) et les programmes sur la violence domestique, la police de la route et la protection de la population. De plus, l'UKHTC a élaboré une « boîte à outils » à utiliser lors des enquêtes, pour favoriser l'élucidation des infractions de traite. Cette « boîte à outils » est un guide qui doit aider les procureurs à identifier les victimes potentielles de la traite dans le cadre des procédures pénales ; les procureurs y apprennent aussi comment conduire l'enquête en cas d'allégation d'infraction à la législation anti-traite, et quels sont les organisations partenaires concernées et les services d'aide prévus pour les victimes. Les autorités britanniques ont informé le GRETA qu'un site web spécifique pour la police du Royaume-Uni (POLKA) est en cours d'élaboration et sera lancé prochainement (été 2012) ; les policiers pourront y trouver toutes les recommandations et politiques concernant la lutte contre la traite et y partager des bonnes pratiques. Le site sera géré conjointement par l'ACPO, l'UKHTC et l'agence nationale pour l'amélioration des services de police.

115. Le personnel du centre CEOP reçoit une formation en interne durant sa période d'intégration. Les membres de l'équipe « Operation Paladin » (équipe composée d'agents de l'UKBA et de la police de Londres et chargée de protéger les enfants arrivant au Royaume-Uni) ont reçu une formation sur la détection de faux documents, la responsabilité des transporteurs et la législation sur l'immigration. Chaque membre de cette équipe suit une formation aux missions de protection de la police. De plus, les agents de l'UKBA reçoivent une formation sur les techniques d'entretien (Achieving Best Evidence) et sur les enquêtes conjointes. Le coût annuel de ces formations avoisine les 7 200 GBP.

116. Une formation à la lutte contre la traite est dispensée aux autorités locales de l'ensemble du Royaume-Uni, soit dans le cadre du programme de formation à la lutte contre la traite d'enfants des conseils locaux de protection de l'enfance, soit directement par le groupe de soutien pilote du conseil de protection de l'enfance de la ville de Londres. En 2011, ce conseil a mis à la disposition des acteurs locaux une boîte à outils et des recommandations, destinées à les aider à identifier les enfants susceptibles d'être victimes de la traite et à prendre les mesures qui s'imposent. Les autorités locales participant au projet pilote concernant la boîte à outils ont reçu une formation sur tous les aspects liés à l'identification et au signalement des victimes, à la collaboration interinstitutionnelle et à l'aide aux victimes. De plus, les recommandations interministérielles (« Working Together to Safeguard Children ») et les recommandations complémentaires élaborées par le ministère de l'Éducation et le Home Office doivent permettre aux acteurs de terrain d'utiliser les indicateurs de la traite et d'apporter des réponses appropriées.

117. Concernant la formation des professionnels de santé, le département de la Santé a reconnu qu'elle présentait des lacunes concernant la traite et travaille avec l'organisation de femmes Plateforme 51 sur un projet qui s'étale de novembre 2011 à novembre 2012 et vise à promouvoir la compréhension de la traite et la sensibilisation à celle-ci parmi les professionnels de santé. Le projet a pour but de développer et d'adapter une boîte à outils pour les professionnels de la santé afin d'améliorer la réactivité des services de santé en faveur des victimes de la traite.

118. Concernant les procureurs du service des poursuites judiciaires de la Couronne (CPS), les autorités britanniques ont indiqué que des formations et d'autres activités sur la lutte contre la traite avaient été organisées à leur intention, malgré l'absence de programme officiel de formations régulières. Des orientations détaillées, à caractère juridique et opérationnel, sont mises à jour régulièrement et communiquées à tous les procureurs du CPS d'Angleterre et du pays de Galles.

119. Depuis avril 2011, le « Judicial College » est responsable de la formation des juges en Angleterre et au pays de Galles. Il assure la formation initiale des nouveaux juges et de ceux qui accèdent à de nouvelles responsabilités, ainsi que la formation continue de tous les juges en fonction. Ceci dit, les juges ne sont pas spécifiquement formés au sujet de la traite.

120. En Écosse, l'agence écossaise contre la drogue et le crime (SCDEA) dispense des formations sur la lutte contre la traite à l'école de police (Scottish Police College). Un kit de formation à distance est remis à tous les nouveaux élèves de l'école de police, tandis qu'un outil de formation en ligne, destiné à tous les policiers d'Écosse, est en cours d'élaboration. En outre, la SCDEA collabore actuellement avec l'« Education Institute of Scotland » (syndicat écossais de l'éducation) dans le but de produire du matériel de sensibilisation pour les établissements scolaires. Ont également été diffusées des orientations pour le personnel du système de santé écossais (NHS Scotland) sur l'exploitation sexuelle à des fins commerciales, qui concernent aussi la traite ; des travaux sont en cours pour produire des orientations portant sur d'autres formes d'exploitation liées à la traite. La SCDEA a fourni à l'institut pédagogique d'Écosse un dossier de préparation dans la perspective d'une mesure de sensibilisation dans les écoles. D'autre part, la « boîte à outils » élaborée par l'UKHTC à l'intention des enquêteurs (voir paragraphe 114) a été adaptée au contexte écossais et mise à la disposition des policiers à travers le réseau d'information de la police écossaise.

121. Le ministère public et les services du Procureur (COPFS) d'Écosse ont dispensé des formations à leurs spécialistes du domaine ; elles étaient entièrement consacrées à l'examen des difficultés liées à la complexité des enquêtes et des poursuites dans les affaires de traite. Les procureurs ont reçu des informations détaillées, notamment sur les facteurs auxquels ils doivent être attentifs pour aider à déterminer si une personne est victime de la traite. Quant à la formation des juges, elle est assurée par le « Judicial Studies Committee », qui organise des programmes pour toutes les composantes du système judiciaire et élabore de la documentation imprimée pour les juges. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que le « Judicial Studies Committee » n'a pas organisé de formation spécifique ni publié de documentation sur la lutte contre la traite, mais ce thème pourrait être envisagé pour le prochain programme d'enseignement, et la possibilité de proposer des formations ou des documents d'information sera examinée.

122. En Irlande du Nord, une formation sur la traite est dispensée à tous les procureurs, en interne et avec la participation de l'UKBA. D'autres formations seront organisées après la publication par le ministère public de la politique de poursuite dans les affaires de traite. Par ailleurs, le « Judicial Studies Board » est responsable de la formation des juges. Il organise des programmes d'étude et des séminaires pour le personnel judiciaire et diffuse de la documentation imprimée auprès de tous les juges. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que le Parquet prévoit de lancer une consultation publique sur son projet de directives sur les poursuites en matière de traite des êtres humains ; les directives devraient être publiées dans leur version définitive en octobre 2012. Le « Judicial Studies Board » d'Irlande du Nord a organisé à l'intention des magistrats une session de formation sur la lutte contre la traite en octobre 2010. Tous les juges nommés depuis cette date reçoivent un exemplaire du dossier de formation. D'autre part, le groupe de travail du Lord Chief Justice sur la détermination de la peine a formulé des directives sur les condamnations dans ce domaine en avril 2012.

123. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a mis en œuvre des programmes de formation et de renforcement des capacités pour le personnel consulaire et diplomatique au Royaume-Uni et pour le personnel de la collectivité territoriale de Croydon ; ces programmes portaient sur les aspects suivants : l'identification des victimes de la traite, le cadre législatif, les indicateurs généraux de la traite, le NRM, les mécanismes d'aide aux victimes et le retour et la réinsertion des victimes. De plus, l'OIM a produit un manuel pour le personnel de terrain s'occupant de cas de traite et mène un programme de formation à l'aéroport de Gatwick et à d'autres points d'entrée au Royaume-Uni.

124. Dans la stratégie anti-traite du Royaume-Uni, il est prévu de collaborer étroitement avec les compagnies aériennes afin de les sensibiliser à la traite et de doter leur personnel des outils nécessaires à l'identification des victimes de la traite, en le rendant notamment attentif aux indicateurs comportementaux de la traite.

125. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que les contrôleurs de la GLA reçoivent une formation pour apprendre à contrôler le respect de l'interdiction de travail forcé figurant dans les normes d'agrément de la GLA. Ces agents savent également reconnaître une série d'indicateurs de la traite. Le personnel du service d'inspection des agences de recrutement (Employment Agency Standards Inspectorate, EAS) a en outre reçu une formation au problème de la traite, couvrant notamment l'esclavage, la servitude et le travail forcé ou obligatoire. Il a également reçu des recommandations à ce sujet de la part du ministère de la Justice.

126. Le GRETA salue les dispositions prises au Royaume-Uni pour former aux questions de traite les professionnels concernés et le personnel de terrain. Cela dit, le GRETA prend note des préoccupations exprimées par certains praticiens selon lesquels la formation n'atteint pas toujours les professionnels de terrain qui sont les mieux placés pour identifier les victimes de la traite, en particulier le personnel de santé (voir paragraphe 137), les services des collectivités locales et la police de proximité. **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**.

127. **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**.

iii. Collecte de données et recherches

128. 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 pose 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.

129. L'UKHTC centralise au niveau national la collecte et le dépouillement d'informations sur la traite à l'intérieur, à destination ou à l'origine du Royaume-Uni. Les informations sont analysées pour servir de base à la prise de décisions sur la stratégie nationale et les mesures opérationnelles. De plus, l'UKHTC produit des données concernant le nombre de signalements au NRM et les décisions prises par les deux autorités chargées d'identifier les victimes de la traite ; ces données sont ventilées par nationalité, âge et sexe, ainsi que par forme d'exploitation. Elles peuvent être consultées sur le site web de l'UKHTC.

130. Le centre CEOP, qui dirige la stratégie nationale de lutte contre la traite d'enfants au Royaume-Uni, collecte des données depuis juin 2007 dans le but de mieux connaître l'ampleur et la nature de la traite d'enfants. Le centre produit des rapports qui dressent un « état des lieux » de la traite d'enfants au Royaume-Uni : le premier de ces rapports fait état de 330 victimes potentielles de la traite pour la période comprise entre mars 2005 et janvier 2007 ; le deuxième, publié en 2009, fait état de 325 enfants considérés comme des victimes potentielles ; dans le troisième, publié en octobre 2011, il est indiqué que 202 enfants ont été identifiés comme des victimes de la traite entre le 1er janvier 2011 et le 15 septembre 2011.[37] Le centre CEOP a aussi produit plusieurs évaluations thématiques concernant la traite d'enfants.[38]

131. Cela dit, le GRETA constate un manque de données centralisées sur les poursuites et les condamnations pour traite, et notamment sur la non-sanction des victimes de la traite. Ne sont pas connus non plus le nombre de victimes de la traite qui ont demandé à se faire indemniser par l'État et les sommes qui leur ont été accordées (voir paragraphe 292).

132. En Irlande du Nord, le « Causeway Programme » est une initiative conjointe de six composantes du système de justice pénale (ministère public, centre d'expertise médicolégale, police, cours et tribunaux, comité de probation et administration pénitentiaire) qui doit permettre de partager des informations sous forme électronique et d'assurer la cohérence des données. Ce programme, lancé au cours de l'été 2010, est jugé indispensable au bon fonctionnement du système de justice pénale en Irlande du Nord. Cela dit, des inquiétudes ont été exprimées au sujet du manque de données fiables sur les adultes et les enfants victimes de la traite en Irlande du Nord. Différents organismes collectent des données, mais celles-ci ne sont pas centralisées, ce qui est pourtant indispensable pour concevoir les mesures destinées à protéger et aider les victimes de la traite.

133. Les autorités du Royaume-Uni reconnaissent qu'il reste difficile de collecter des informations fiables sur la traite auprès de tous les acteurs concernés, à savoir les structures gouvernementales, les services de détection et de répression, le secteur public et le secteur privé et la société civile. Certes, les données collectées depuis la création du NRM ont permis de mieux comprendre le phénomène de la traite, et notamment de se faire une idée plus précise des principaux pays d'origine, des groupes vulnérables et des formes d'exploitation, mais il est nécessaire de renforcer les efforts pour faire en sorte que plus de données complètes sur tous les aspects de la traite et des politiques anti-traite, y compris l'assistance fournie, soient collectées, analysées et confiées à la bonne agence pour action. À cet égard, la future agence de lutte contre la criminalité et en particulier le centre de coordination de la lutte contre le crime organisé devraient permettre d'avoir une vision globale des menaces liées à ce phénomène et des cibles des organisations criminelles, et de collecter des données sur les trafiquants et les lieux où ils sévissent. Ces activités, aussi bienvenues soient-elles, sont peu à même de satisfaire pleinement le besoin de données complètes sur tous les aspects du phénomène.

134. Concernant les recherches sur la traite, plusieurs projets ont été menés ces dernières années par des organismes publics, des ONG et des universités. Ainsi, le Home Office a soutenu le projet ACUMEN, projet de recherche interinstitutionnel conduit par l'association des commissaires de police (ACPO) et consacré à la traite de femmes migrantes amenées en Angleterre et au pays de Galles aux fins de prostitution hors rue. Selon les résultats de ces recherches, publiés en 2010, sur les 17 000 femmes migrantes se livrant à la prostitution hors rue en Angleterre et au pays de Galles, l'on estime que 2 600 étaient victimes de la traite et que 9 600 étaient vulnérables à la traite.[39]

---

37 "*Child trafficking update*", voir http://ceop.police.uk/Documents/ceopdocs/child_trafficking_update_2011.pdf

38 Par exemple, sur les enfants et les jeunes rencontrés sur les sites de culture du cannabis ("Children and Young People Encountered in Cannabis Farms", mars 2009) ou sur la traite d'enfants aux fins de fraude aux prestations sociales ("Child Trafficking for the Purpose of Benefit Fraud", octobre 2010).

39 K. Jackson, J. Jeffery and G. Adamson, *"Setting the record – The trafficking of migrant women in the England and Wales off-street prostitution sector*" ,ACPO, août 2010. Voir http://www.acpo.police.uk/documents/crime/2010/201008CRITMW01.pdf

135. Les autorités prennent progressivement conscience du problème de la traite interne au Royaume-Uni, qui reste cependant mal connu. Le Gouvernement britannique a commandé une étude sur l'esclavage et la traite au Royaume-Uni ; elle sera réalisée par un groupe de réflexion sur la justice sociale (Centre for Social Justice) et le rapport devrait être publié en septembre 2012. Il est prévu que cette étude s'intéresse aux causes de l'esclavage et de la traite interne, mais aussi à des aspects comme l'identification, l'aide aux victimes, la formation et la répression. Par ailleurs, l'UKHTC travaille avec les forces de police sur un projet concernant la traite d'hommes vulnérables pratiquée par des membres de la communauté des Gens du voyage aux fins d'exploitation par le travail.

136. Selon les ONG, un certain nombre de victimes potentielles de la traite choisissent de ne pas se faire signaler au NRM et ne sont donc pas identifiées (voir paragraphe 221). En vue de déterminer les raisons et l'ampleur de ce phénomène, l'UKHTC travaille sur un projet (étude exploratoire sur la traite au Royaume-Uni en 2011) auquel il est prévu d'associer des ONG. Le projet analysera les informations fournies par l'ensemble des premiers intervenants et les résultats seront partagés avec les ONG.

137. Le département de la Santé du Royaume-Uni reconnaît la nécessité de mieux comprendre les questions de santé liées à la traite et a diligenté un projet de recherche sur la traite intitulé « Améliorer l'identification, le signalement et la prise en charge des personnes soumises à la traite dans le cadre du service national de santé (NHS) ». Le projet, couvrant la période de l'été 2012 à février 2015, doit améliorer la capacité du personnel du NHS à reconnaître et à orienter les victimes de la traite, ainsi que renforcer la coordination au sein du NHS dans la lutte contre la traite. Par ailleurs, le plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie visant à éradiquer la violence contre les femmes et les jeunes filles (voir paragraphe 27) prévoit que soient menés cinq projets de recherche sur les aspects sanitaires de ce phénomène, dont l'un devrait être consacré à la traite.

138. Des recherches sont également menées sur la traite de ressortissants nigérians amenés au Royaume-Uni, notamment sur les moyens de contrainte et de contrôle utilisés par les trafiquants à l'encontre des travailleurs du sexe et des employés de maison. En outre, une étude réalisée en collaboration avec les autorités nigérianes s'intéresse à l'utilisation d'enfants en bas âge pour faciliter la falsification de documents et l'obtention de visas d'entrée au Royaume-Uni. Les résultats de cette étude feront l'objet d'une évaluation par la SOCA.

139. Le Commissaire à l'enfance de l'Angleterre a mené deux études sur les mineurs isolés arrivant au Royaume-Uni[40] ; il vient aussi de lancer des recherches sur les caractéristiques de l'exploitation sexuelle d'enfants par des bandes organisées au Royaume-Uni (voir paragraphe 106).

140. En Écosse, la commission pour l'égalité et les droits humains a publié, fin novembre 2011, les résultats d'une vaste enquête, menée sous la direction de Baroness Helena Kennedy QC. Cette enquête reposait sur l'analyse d'un grand nombre de documents écrits et d'entretiens, y compris les déclarations de 13 victimes de la traite et les réponses de 22 organismes publics[41]. Il en ressort notamment que la traite reste un phénomène mal connu et que beaucoup d'infractions ne sont pas détectées, ce qui explique en partie que la traite demeure invisible. En outre, le Commissaire à l'enfance et à la jeunesse de l'Écosse et le centre pour l'enfance rurale de l'université de Perth ont réalisé en 2011 une étude exploratoire sur la traite des enfants en Écosse[42]. Des recherches ont aussi été consacrées à ce thème par le comité de protection de l'enfance de la ville de Glasgow.

---

40 Office of the Children's Commissioner (2011), Landing in Kent: The experience of unaccompanied children in the UK, and Office of the Children's Commissioner (2012), Landing in Dover.

41 Equality and Human Rights Commission, Scotland (2011), Inquiry into Human Trafficking in Scotland.

42 Scotland's Commissioner for Children and Young People and the Centre for Rural Childhood, Perth College (2011), Scotland: A safe place for child traffickers?, pp. 56-59.

141. Concernant l'Irlande du Nord, l'« Institute for Conflict Research » a publié en juin 2011 un rapport[43] sur le travail forcé en Irlande du Nord, qui s'intéresse notamment à l'exploitation de travailleurs migrants dans les secteurs de la pêche et de la culture des champignons, ainsi que dans la communauté rom. Selon ce rapport, la vulnérabilité à l'exploitation par le travail forcé est associée à des facteurs comme le statut juridique, le niveau d'anglais, l'accès limité à des informations et à des conseils et l'absence de réseaux de solidarité locale. Le rapport conclut que la contrainte et l'exploitation augmentent la vulnérabilité à la traite et recommande notamment de mener des actions de sensibilisation à ce problème et d'étendre le domaine de compétence de la GLA (l'autorité d'agrément des contremaîtres), qui devrait régir et inspecter tous les secteurs.

142. La fondation Joseph Rowntree a mené des recherches sur le travail forcé au Royaume-Uni[44] et envisage de continuer à financer des recherches dans ce domaine, y compris sur des questions comme les préjudices causés par le travail forcé, le traitement, par les services de détection et de répression, des personnes ayant été soumises au travail forcé, et les liens entre les violations des droits humains et les pratiques de réglementation du travail, la culture d'entreprise et les politiques macroéconomiques au Royaume-Uni[45].

143. **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.**

144. **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.**

iv. Coopération internationale

145. 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).

---

[43] L. Allamby, J. Bell, J. Hamilton, U.Hansson, N. Jarman, M. Potter, S. Toma "*Forced labour in Northern Ireland: exploiting vulnerability"*, voir http://www.conflictresearch.org.uk/Resources/Documents/Jarman-Forced%20Labour%20report%202655.pdf

[44] K. Skrivankova, "*Between decent work and forced labour: examining the continuum of exploitation*" (novembre 2010) et P. Dwyer, H. Lewis, L. Scullin and L. Waite, "*Forced labour and UK immigration policy: status matters?"* (octobre 2011).

[45] A. Balch, "*A systematic response? Regulation and Enforcement Around Forced Labour in the UK*" (janvier 2012).

146. L'un des objectifs de la stratégie de lutte contre la traite du Royaume-Uni est de prévenir et de combattre la traite à l'étranger en partageant des informations avec d'autres pays et en interceptant les trafiquants avant qu'ils atteignent le Royaume-Uni. Il est prévu que la future agence de lutte contre la criminalité collabore avec des instances internationales comme Interpol, Europol et Frontex, ainsi qu'avec des partenaires au Royaume-Uni comme l'UKBA, le ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth et le département du Développement international (Department for International Development, DFID). En outre, la stratégie précise qu'une attention particulière sera accordée aux pays prioritaires, c'est-à-dire aux pays d'origine et de transit qui représentent la menace la plus grande. Dans la stratégie, il est également prévu de travailler en étroite collaboration avec les inspections du travail des États membres de l'UE, afin de promouvoir des normes communes concernant la détection des cas de traite aux fins d'exploitation par le travail et la poursuite des trafiquants.

147. Le Home Office a publié des lignes directrices pour les autorités étrangères souhaitant demander l'entraide judiciaire au Royaume-Uni[46]. L'entraide judiciaire englobe les aspects suivants : pièces de procédure, comparution de témoins, données bancaires ou relatives aux télécommunications, perquisition et saisie, et transfèrement temporaire de personnes détenues. Une demande d'entraide judiciaire en matière pénale n'est recevable que si ce sont des éléments de preuve (et non pas de simples renseignements) qui sont demandés au Royaume-Uni aux fins d'une procédure pénale. Les autorités centrales du Royaume-Uni reçoivent les demandes d'entraide judiciaire et en assurent l'exécution, tandis que le ministère public et les services du Procureur écossais s'occupent des demandes pour l'Écosse.

148. Les demandes de renseignements peuvent se faire entre services de police et relèvent de la coopération policière, de l'assistance mutuelle ou de l'entraide administrative. Ce dispositif est activé lorsque des policiers d'un État requérant demandent l'aide des services de détection et de répression du Royaume-Uni pour recueillir des renseignements aux fins d'une enquête. Le renseignement peut être un moyen plus facile et plus rapide d'obtenir des informations et, dans de nombreux pays, les renseignements collectés par les services de détection et de répression du Royaume-Uni constituent des preuves recevables dans le cadre d'un procès pénal. La « SOCA International », l'UKBA, le service de la fiscalité et des douanes du Royaume-Uni (Her Majesty's Revenue and Customs, HMRC) et les forces de police peuvent recevoir des demandes de renseignements directement des membres des forces de l'ordre de pays étrangers, ainsi que d'Europol et d'Interpol. Les informations sont partagées soit sur une base bilatérale, par les agents du réseau international de la SOCA en poste à l'étranger (ce réseau comprend plus de 130 agents dans une quarantaine de pays), soit par Europol, par l'intermédiaire des agents de la SOCA en poste à La Haye, ou par Interpol, par l'intermédiaire de ses Bureaux Centraux Nationaux (BCN) et de la SOCA. Toutes les communications font l'objet d'une évaluation des risques et passent par des réseaux agréés.

149. L'UKHTC est membre du comité du renseignement transmanche (Cross Channel Intelligence Committee) et partage régulièrement des informations avec ce comité au sujet de la criminalité organisée et de la traite au Royaume-Uni, en Belgique, en France et aux Pays-Bas. L'UKHTC contribue aussi aux fichiers de travail aux fins d'analyses (AWF) d'Europol (AWF Phoenix et Furtum). Cette contribution se fait par l'intermédiaire des agents de la SOCA en poste à La Haye ou par l'intermédiaire des « officiers de liaison Europol » de la SOCA en poste à Londres. En outre, l'UKHTC préside un nouveau groupe de travail d'Europol sur la traite, qui rassemble des services de détection et de répression de plusieurs États membres de l'UE et vise à coordonner les priorités et mesures stratégiques de lutte contre la traite à l'échelle de l'UE.

46 Voir http://www.homeoffice.gov.uk/police/mutual-legal-assistance/Assistance-from-UK/

150. Par ailleurs, l'UKBA est responsable du réseau « Risk and Liaison Overseas Network » (RALON), qui a plus de 50 antennes à travers le monde et vise à réduire les menaces aux frontières du Royaume-Uni. Le réseau collabore avec des compagnies aériennes pour éviter que soient transportées vers le Royaume-Uni des personnes n'ayant pas les documents requis, parmi lesquelles pourraient figurer des victimes de la traite. Les agents du RALON ont dispensé des formations au personnel des compagnies aériennes pour qu'il soit en mesure d'identifier les trafiquants et les victimes.

151. Selon les informations fournies par les autorités britanniques, la SOCA, la SCDEA, la police, l'UKBA et la GLA ont toutes coopéré dans le cadre d'activités opérationnelles conjointes ces dernières années. Quant à l'UKHTC, il a participé à plusieurs projets de coopération bilatérale ou multilatérale, dont les suivants : soutien à la création d'une équipe commune d'enquête (ECE) avec la Hongrie ; formations dispensées aux forces de police en Pologne, en Israël, en Chine et dans la République de Moldova ; projet mené avec l'UNODC, l'OIM et « Anti-Slavery » pour examiner la question de la traite de ressortissants nigérians aux fins d'exploitation sexuelle, d'exploitation par le travail et de servitude domestique.

152. En septembre 2008 a été créée une ECE entre le Royaume-Uni et la Roumanie (opération Golf), composée d'agents du service de police de Londres (Metropolitan Police Service, MPS), de l'UKHTC et de la police nationale roumaine. Le MPS a aidé la police nationale roumaine à faire en sorte que des poursuites puissent être engagées contre les 26 suspects arrêtés, en réunissant les preuves des infractions dans 41 districts de police et en établissant les circonstances dans lesquelles les enfants identifiés avaient été soumis à des formes de criminalité forcée. Ce sont 181 enfants victimes de la traite qui ont ainsi pu être identifiés. Dans le cadre de l'opération Golf, le lancement de l'opération Norman le 12 octobre 2010, sur 16 sites, a permis de sauver 41 enfants et d'arrêter 8 adultes. Après une évaluation des risques de préjudice et des besoins de protection, 40 enfants ont été rendus à leurs familles et une fille a été placée temporairement en famille d'accueil.

153. La SOCA et les services de détection et de répression lituaniens ont établi une collaboration qui a abouti à l'identification de 6 réseaux de traite, au rétablissement de 16 victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle et à la condamnation de 18 personnes. Cette opération, largement médiatisée, a sensibilisé la population lituanienne au problème de la traite. Elle s'est traduite par une diminution importante des cas de traite de femmes amenées au Royaume-Uni.

154. Le ministère public (CPS) travaille avec les pays d'origine pour améliorer les compétences des enquêteurs et des procureurs par la formation, pour identifier les points faibles des systèmes de justice pénale et pour améliorer la collaboration entre la justice pénale et les autres structures. En outre, le CPS participe à un programme triennal, conduit par des services de détection et de répression et des procureurs des Pays-Bas, qui met l'accent sur le renforcement des capacités des enquêteurs et des procureurs de l'agence nigériane de prévention de la traite en matière de poursuite des trafiquants (NAPTIP). Le CPS collabore aussi avec le Parquet populaire suprême du Vietnam pour améliorer la collecte des preuves et faire avancer les enquêtes, afin que des poursuites puissent être engagées pour traite, notamment dans des affaires concernant de jeunes Vietnamiens amenés au Royaume-Uni pour y travailler sur des sites de culture de cannabis.

155. En septembre 2010, l'Assemblée d'Irlande du Nord a tenu un débat sur la traite et appelé le ministre de la Justice à collaborer étroitement avec le Gouvernement irlandais et l'UE, de manière à ce que l'Irlande du Nord participe pleinement aux actions organisées à l'échelle de l'île et à l'échelle de toute l'Europe pour lutter contre ce grave problème. Le service de police d'Irlande du Nord a mené avec succès plusieurs opérations communes contre la traite avec la SOCA, le service de police d'Irlande (An Garda Siochána) et d'autres services de police du Royaume-Uni ; il a aussi coopéré avec des services de détection et de répression de la République tchèque.

156. Depuis 1999, le département du Développement international (DFID) a financé plusieurs projets anti-traite en Asie du Sud-Est, en Afrique occidentale et en Asie centrale, avec des partenaires comme l'OIT, l'OMI, l'UNIFEM, « Save the Children », « Anti-Slavery International » et « World Vision ». L'évaluation de ces projets a mis en évidence l'importance d'inscrire la lutte contre la traite dans une stratégie plus vaste destinée à combattre la pauvreté et à favoriser le développement. Le DFID a mis en place un programme de lutte contre la traite en Asie, qui s'étend sur quatre ans (2011-2015) ; il vise à faire diminuer le nombre de femmes et de jeunes filles soumises à la traite dans les secteurs de la confection et du travail domestique, et à protéger les droits des travailleurs migrants. Le programme s'adresse aux pays d'origine et de transit comme l'Inde, le Bangladesh et le Népal, ainsi qu'aux pays de destination comme les pays du Moyen-Orient et d'Europe, le Pakistan et la Malaysia. Le DFID soutient également le projet de lutte contre la traite des enfants mené au Malawi par l'Armée du Salut, qui vise à aider les enfants vulnérables à la traite ou victimes de la traite à connaître leurs droits et à les exercer.

157. Le GRETA salue la coopération internationale que les services de détection et de répression du Royaume-Uni ont établie pour que des enquêtes et des poursuites puissent être menées avec succès à l'encontre des trafiquants, au Royaume-Uni et à l'étranger. Cela dit, le GRETA note qu'il est possible de développer encore la coopération internationale pour prévenir la traite et protéger et assister les victimes, notamment en ce qui concerne le retour, la réinsertion et le rétablissement des victimes dans leurs pays d'origine. **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**.

2. Mise en œuvre par le Royaume-Uni de mesures de prévention de la traite des êtres humains

158. La Convention fait obligation aux Parties de prendre des mesures pour prévenir la traite, en y associant, le cas échéant, les ONG, d'autres organisations compétentes et d'autres éléments de la société civile. La Convention établit également que les Parties doivent 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

159. La campagne « Blue Blindfold », organisée par le centre national de lutte contre la traite (UKHTC) en 2007, était destinée à sensibiliser le grand public à la traite et à souligner que ce phénomène pouvait le toucher de près. Elle a donné lieu à une campagne d'affichage extérieur et à la distribution de brochures à Bristol et Leeds tout au long des mois d'avril et mai 2009. Les dossiers d'information « Blue Blindfold » continuent d'être distribués aux partenaires impliqués dans la lutte contre la traite et demeurent un outil de sensibilisation de l'ensemble de la population. La campagne « Blue Blindfold » a été mise en place en Irlande du Nord en janvier 2011, par voie d'affichage sur les autobus, sur internet et par l'envoi d'affiches et de brochures aux centres de santé et la diffusion de ces supports via le réseau du partenariat pour la sécurité des communautés. L'évaluation de la campagne en Irlande du Nord a montré qu'elle avait permis de sensibiliser environ 500 000 adultes. Parmi cette population, 60 % ont déclaré qu'ils avaient entendu parler de la traite ; 75 % ont reconnu qu'il s'agissait d'un problème en Irlande du Nord et 84 % ont estimé qu'ils appelleraient l'organisme « Crimestoppers »[47] ou le service de police d'Irlande du Nord s'ils soupçonnaient un cas de traite.

47 ……

160. Cela dit, certaines ONG ont indiqué au GRETA que, malgré la création d'un groupe de travail multidisciplinaire sur la prévention, l'UKHTC avait organisé la campagne « Blue Blindfold » sans consultation d'ONG ni d'autres partenaires de la société civile. Si la campagne a été mise en place dans plusieurs villes du Royaume-Uni, elle semble toutefois avoir été déployée de manière ponctuelle, dès lors qu'une unité de police ou un conseil local contactait l'UKHTC et demandait à utiliser les supports, au lieu de cibler de façon stratégique certaines zones ou régions. Des ONG partenaires œuvrant en Irlande du Nord ont également remis en question le degré de sensibilisation de la population et l'efficacité de la campagne. Aucune évaluation de la campagne n'a été menée ailleurs au Royaume-Uni.

161. Selon les autorités britanniques, le Centre international d'étude de l'exploitation sexuelle et de la traite des jeunes (*International Centre for the Study of Sexually Exploited and Trafficked Young People*), basé à l'université du Bedfordshire, a reçu des financements pour analyser les enseignements tirés des campagnes de prévention de la traite des enfants et adolescents menées au cours des 15 à 20 dernières années. L'étude portait principalement sur l'Europe de l'Est, l'Afrique de l'Ouest et du Sud et l'Asie du Sud-Est. **Le GRETA souhaiterait recevoir une copie de cette étude dès qu'elle sera disponible.**

162. L'UKHTC a réalisé le DVD et kit pédagogique intitulé « My Dangerous Loverboy » (Mon dangereux séducteur) avec des contributions de partenaires. Il s'agit d'un projet de sensibilisation à la traite interne des filles et des jeunes femmes aux fins d'exploitation sexuelle au Royaume-Uni. À ce jour, quelque 1 000 kits ont été distribués et sont actuellement utilisés pour informer les jeunes qui font partie du groupe cible préféré des trafiquants. Les kits sont mis à disposition de tout établissement scolaire ou association du Royaume-Uni, ainsi que sur YouTube. Il est question d'organiser un lancement officiel du DVD dans l'ensemble du Royaume-Uni, par le biais du ministère de l'Éducation et du ministère de la Santé et des Services sociaux. Cela étant, l'efficacité de la campagne ne semble pas avoir été évaluée. Le GRETA a reçu des informations selon lesquelles la prévention de la traite ne figure pas au programme de toutes les écoles et un tel objectif serait difficile à réaliser compte tenu du nombre important d'écoles indépendantes au Royaume-Uni.

163. En mai 2008, le Home Office a lancé une campagne de sensibilisation à la traite à destination des personnes qui paient pour des services sexuels. Dans des bars et des clubs ont été disposées des affiches représentant une maison close avec la légende suivante : « Walk in a punter. Walk out a rapist. » (Un client en entrant. Un violeur en sortant.) La campagne exhortait les hommes estimant qu'une femme pouvait être victime de la traite à contacter « Crimestoppers » (organisme indépendant reconnu d'utilité publique qui contribue à retrouver les criminels et à élucider des affaires pénales, notamment par la mise à disposition d'une ligne téléphonique anonyme qui lui permet de recevoir des informations sur la criminalité).

164. Une campagne d'affichage multilingue intitulée « Friend or human trafficker? » (Ami ou trafiquant ?) est actuellement déployée dans un certain nombre de ports britanniques. Elle diffuse un message encourageant les passagers à se demander s'ils ont été incités à venir au Royaume-Uni par ruse ou tromperie et les invitant à s'adresser à un garde-frontière ou à la police.

165. Plusieurs autres campagnes de sensibilisation ont été mises en œuvre plus localement. Ces campagnes sont généralement menées par des ONG ou d'autres services, qui cherchent essentiellement à se faire connaître et à diffuser leurs coordonnées.

166. En juin 2010, le ministère de la Justice a publié une brochure d'information sur la mise en œuvre de l'article 71 de la loi de 2009 sur les coroners et la justice, dans un objectif de sensibilisation au problème du travail forcé et de la servitude. La brochure est en cours de révision ; une nouvelle version doit être publiée en 2012. **Le GRETA souhaiterait recevoir un exemplaire de cette brochure lorsqu'elle sera disponible, ainsi que des précisions sur sa distribution.**

167. Les conseillers techniques et l'équipe en charge des personnes vulnérables de l'UKHTC ont également fourni des conseils et une aide aux forces de police dans tout le Royaume-Uni, en matière de sensibilisation, d'enquête et de prévention relatives à la traite interne d'enfants aux fins d'exploitation sexuelle et d'hommes vulnérables aux fins de travail forcé. L'équipe se compose de professionnels spécialement formés à la prise en charge des victimes, qui peuvent être déployés pour recueillir des témoignages ou mener des entretiens avec des victimes, ou pour venir en aide dans de telles situations. D'autre part, l'UKHTC dispose de conseillers techniques qui peuvent être joints 24 h/24 pour répondre aux appels des premiers intervenants. Les conseillers techniques sont des enquêteurs possédant une longue expérience de la lutte contre la traite sous toutes ses formes. L'UKHTC travaille actuellement à la mise en place d'un système conçu pour que les conseils adressés aux policiers soient automatiquement transmis à un supérieur hiérarchique à des fins de supervision.

168. En Irlande du Nord, une campagne destinée aux victimes potentielles de la traite a été lancée en octobre 2010. Intitulée « Visitor or Victim » (Visiteur ou victime), elle encourageait les personnes qui se considéraient comme victimes de la traite à contacter des services d'assistance. Des affiches et des brochures, proposées en neuf langues, étaient disponibles aux points d'entrée en Irlande du Nord, notamment dans les aéroports, ainsi que dans les principales gares ferroviaires, les centres de santé, les bureaux de conseils pour les citoyens (Citizens Advice Bureaux) et les bibliothèques. Aucune évaluation n'a été réalisée après la campagne. En outre, le ministère de la Justice de l'Irlande du Nord a organisé plusieurs conférences de sensibilisation à la traite, notamment au sein de l'Église et du secteur des ONG, et envisage de travailler en coopération avec Amnesty International pour élaborer une brochure en plusieurs langues destinée aux victimes.

169. En Écosse, l'agence écossaise contre la drogue et le crime (SCDEA) élabore, en coopération avec l'« Education Institute of Scotland » (syndicat écossais de l'éducation), des documents de sensibilisation pour les établissements scolaires. En mars 2010, le gouvernement écossais et la SCDEA ont accueilli conjointement un atelier sur la traite pour les acteurs concernés. En mars 2011, l'ONG « TARA » et l'UKHTC ont organisé un séminaire d'information sur la traite pour les organisations d'aide aux victimes. Une conférence de sensibilisation a également permis d'informer les professionnels au sujet des activités du gouvernement écossais contre la traite des enfants. Le gouvernement écossais a sensibilisé le personnel de terrain grâce à des séminaires de formation pour les enquêteurs expérimentés.

170. S'agissant des futures activités de sensibilisation, l'UKHTC prépare actuellement une campagne à l'échelle du Royaume-Uni en coopération avec l'organisme « Crimestoppers ». Cette campagne, dont le lancement est prévu en 2012, devrait porter principalement sur l'exploitation par le travail et inclure la mise en place d'une ligne d'appel d'urgence, mais le financement nécessaire n'est pas encore assuré.

171. En outre, l'UKHTC, l'ACPO (association des commissaires de police) et des ONG partenaires élaborent des mesures de sensibilisation et de prévention de la traite d'hommes vulnérables aux fins d'exploitation par le travail, pratiquée par des membres des communautés de Gens du voyage.

172. De plus, l'agence de lutte contre la criminalité organisée (SOCA) élabore actuellement le projet « Project Befall ». Il s'agit d'une carte interactive en 3D de la traite des enfants, qui cartographie les victimes et pourrait être utilisée à l'avenir dans la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail. Parmi les autres projets examinés figure « Google AdWords », qui permettrait de faire apparaître à l'écran des fenêtres mettant en évidence les dangers de la traite lorsqu'on effectue une recherche d'emploi au Royaume-Uni, par internet, depuis l'étranger.

173. Les autorités britanniques s'efforcent également de mettre en place des mesures de sensibilisation et de prévention de la traite dans les pays d'origine des victimes. La stratégie britannique de lutte contre la traite reconnaît l'importance de ces mesures et mentionne les activités menées en Chine et en Thaïlande en coopération avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) et d'autres organisations, ainsi que le projet mis en œuvre par l'Armée du Salut au Malawi à l'intention des enfants vulnérables à la traite ou victimes de la traite. La délégation du GRETA a aussi été informée de mesures adoptées conjointement avec les ambassades de Roumanie et de Lituanie en vue de la prévention de la traite aux fins d'exploitation sexuelle pendant les jeux Olympiques de 2012[48]. Le projet mené au Nigeria, qui comprend des mesures de sensibilisation, a déjà été mentionné au paragraphe 151.

174. Le GRETA constate avec satisfaction les mesures de sensibilisation qui ont déjà été adoptées et insiste sur l'importance d'évaluer leur efficacité afin d'orienter plus précisément les actions futures. **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 ressortissants britanniques, d'être victimes de la traite à l'étranger, en mettant en particulier l'accent sur la traite des hommes.**

175. **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.**

b. Mesures destinées à décourager la demande

176. 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, les stratégies de prévention de la traite doivent s'attaquer à la demande, qui est à l'origine du problème[49].

177. La stratégie britannique de lutte contre la traite reconnaît que, pour perturber le marché de la traite et réduire sa rentabilité, il est essentiel de s'attaquer à la demande en visant ceux qui paient pour des services sexuels de femmes victimes de la traite. Des mesures législatives ont été adoptées à cet égard, telles que la loi de 2009 relative au maintien de l'ordre et à la criminalité, qui a modifié la loi de 2003 sur les infractions à caractère sexuel et, pour l'Irlande du Nord, l'ordonnance de 2008 sur le même sujet, et a érigé en infraction le fait de payer pour les services sexuels d'une personne soumise à la prostitution par la force, la tromperie, les menaces ou toute autre forme de contrainte. Les clients d'une femme victime de la traite peuvent être arrêtés et poursuivis, qu'ils aient connaissance ou non du fait qu'elle est victime de la traite. Cette infraction est entrée en vigueur en avril 2010 et, en juin 2011, le ministère public (CPS) faisait état de 40 plaintes concernant de tels agissements (voir également le paragraphe 316). Il est pertinent de mentionner ici la campagne décrite au paragraphe 163.

[48] Selon une étude conduite pour London Councils, consacrée à l'impact potentiel des Jeux olympiques et paralympiques de 2012 sur la traite, il est difficile de chiffrer le nombre de personnes qui pourraient être soumises à la traite à destination ou à l'intérieur du Royaume-Uni à l'occasion des Jeux de 2012. Toutefois, de nombreuses organisations estiment que la traite risque d'augmenter au cours de l'année 2012. Les craintes portent notamment sur une augmentation du nombre de Roms soumis à la traite aux fins de mendicité et de petite criminalité.

[49] Addendum au rapport du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (E/2002/68Add.1).

178. La stratégie britannique de lutte contre la traite rappelle également la nécessité de s'attaquer à la demande de main-d'œuvre bon marché, sans protection et souvent illégale. Elle constate que les consommateurs sont de plus en plus au fait des dommages causés par des pratiques commerciales contraires à l'éthique et insiste sur les efforts à déployer pour sensibiliser et responsabiliser les entreprises du secteur privé. La stratégie ne prévoit aucune action spécifique, hormis une référence générale à la coopération avec le secteur privé « afin de renforcer notre approche globale contre la traite ». L'un des groupes « ONG » mentionnés au paragraphe 93 travaille sur le dialogue avec le secteur privé et la lutte contre la demande. En outre, les autorités britanniques ont informé le GRETA que la GLA et les principaux fournisseurs et distributeurs de la chaîne alimentaire ont établi un protocole définissant les modalités d'une coopération destinée à améliorer les conditions de travail et à protéger les travailleurs. Le protocole a pour objectif de nouer des liens solides entre les entreprises du secteur alimentaire et la GLA, de garantir la sécurité et les conditions de travail du personnel et d'éliminer toute exploitation des travailleurs. Il prévoit que les fournisseurs, les distributeurs et la GLA entretiennent un dialogue régulier, les entreprises signalant les éventuelles violations des conditions d'agrément et la GLA apportant des conseils et des recommandations.

179. Un récent rapport du groupe de suivi de la lutte contre la traite, formé par plusieurs ONG[50], indique que jusqu'à présent, les études sur la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite portent principalement sur la demande de services à caractère sexuel[51].

180. L'OIM œuvre à la prévention de la traite aux fins d'exploitation par le travail et aux fins de travail forcé en prenant des mesures à l'égard de la demande et en améliorant la sensibilisation des consommateurs et la gestion de la chaîne d'approvisionnement. Dans le cadre de sa stratégie d'information, d'éducation et de communication, l'OIM a conçu, en partenariat avec l'agence de publicité Saatchi & Saatchi, la campagne « Achetez responsable », destinée à informer sur la relation entre des articles de consommation courante et les conditions d'exploitation dans lesquelles des victimes potentielles de la traite peuvent les avoir produits. La campagne, lancée à Londres en octobre 2011, s'inscrit dans une tentative globale d'aborder la problématique de la traite sous l'angle de la demande.

181. En outre, les actions de sensibilisation menées par les ONG sur les effets de la demande de biens et de services bon marché visent les syndicats, les milieux d'affaires et le public, en particulier les groupes plus susceptibles de rencontrer des victimes de la traite, tels que les voyageurs d'affaires, les représentants de l'industrie hôtelière qui ont recours à la sous-traitance de main-d'œuvre et ceux dont le travail (horticulture, agriculture, pêche) est réglementé par l'autorité d'agrément des contremaîtres (Gangmasters Licensing Authority, GLA).

182. Le GRETA salue les projets des autorités britanniques visant à collaborer avec le secteur privé et la société civile pour aborder la question de la traite sous l'angle de la demande de services fournis par des victimes. **Le GRETA considère que les autorités britanniques devraient non seulement continuer leurs efforts destinés à décourager la demande de services sexuels mais aussi intensifier leurs efforts et visant à décourager la demande 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.**

c. Initiatives sociales, économiques et autres à l'intention des groupes vulnérables à la traite

183. La stratégie nationale de lutte contre la traite tient compte du fait que le phénomène de la traite sévit également à l'intérieur du Royaume-Uni et que les enfants, en particulier, sont de plus en plus vulnérables à l'exploitation. Cependant, aucune mesure particulière n'est prise pour s'attaquer à ce problème.

---

50 The Anti-Trafficking Monitoring Group (avril 2012), *All Change: Preventing Trafficking in the UK*.

51 Macleod *et al* (2008), *Challenging Men's Demand for Prostitution*; Farley *et al* (2009), *Men who Buy Sex: Who they Buy and What they Know*.

184. Des représentants d'ONG ont informé le GRETA que des efforts insuffisants étaient déployés pour identifier, au Royaume-Uni, les groupes particulièrement vulnérables à la traite et orienter des initiatives sociales ou économiques en leur faveur. De nombreuses initiatives destinées à lutter contre l'exclusion sociale, la discrimination fondée sur le sexe et la pauvreté des enfants, qui auraient également eu pour effet d'atténuer la vulnérabilité à l'exploitation et à la traite de groupes défavorisés, ont été abandonnées du fait de la réduction des financements accordés aux conseils locaux. La prestation de services a tendance à se concentrer dans les grandes villes, et lorsque des services existent déjà, il n'est pas rare que les listes d'attente s'étendent sur plusieurs mois. Les migrants et les personnes dont la vulnérabilité réside dans le fait qu'elles ont été amenées au Royaume-Uni dans le cadre de la traite sont confrontés à des obstacles supplémentaires : de nombreuses catégories de migrants sont exclues du bénéfice des principaux services, il est difficile d'avoir accès à des services de traduction et d'interprétation de qualité en dehors des grandes villes, et les services ne sont pas toujours adaptés aux besoins spécifiques des victimes d'abus ou d'exploitation.

185. Le GRETA a connaissance de certaines initiatives locales menées par des ONG, comme des services proposés à East London aux filles et jeunes femmes menacées d'exploitation sexuelle, des cours d'informatique et d'anglais dispensés gratuitement aux travailleurs migrants, et un programme de tutorat destiné aux femmes victimes de la traite afin de faciliter leur accès à l'emploi et à l'éducation. Cependant, ces services sont dotés de moyens limités, ne bénéficient pas de financements assurés et ne sont pas disponibles partout. Les activités visant à prévenir la traite interne aux fins d'exploitation par le travail, les activités illicites, ou à sensibiliser les travailleurs migrants à leurs droits sont encore plus rares et sont presque toujours menées par des ONG ou des syndicats.

186. En ce qui concerne la vulnérabilité à la traite aux fins d'exploitation par le travail, le congrès des syndicats (Trade Union Congress) a instauré une commission sur l'emploi vulnérable qui a estimé à deux millions le nombre de travailleurs au Royaume-Uni occupant un emploi vulnérable, défini comme un emploi précaire exposant les personnes à une pauvreté permanente[52]. Les travailleurs vulnérables n'ont pas de contrat de travail, travaillent par l'intermédiaire d'agences ou leurs droits sont limités en raison de leur situation en tant que migrant, ce qui les rend plus vulnérables à la traite. Le rapport met en avant l'insuffisance des ressources et du travail coordonné des services de détection et de répression pour garantir les droits des travailleurs et attire l'attention sur des problèmes particuliers dans certains secteurs à faible rémunération, tels que les soins, le nettoyage, l'accueil, la sécurité et le bâtiment.

187. Il ressort des statistiques établies à partir des deux premières années de fonctionnement du NRM qu'un nombre important des enfants identifiés comme victimes de la traite étaient des citoyens britanniques (33 sur 141), ce qui montre bien la vulnérabilité des enfants à la traite. Au Royaume-Uni, l'école est gratuite pour tous les enfants jusqu'à 18 ans ; le gouvernement a redoublé d'efforts pour favoriser le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée. Les services de santé d'urgence, y compris les services d'urgence psychiatrique, sont également gratuits au Royaume-Uni.

188. En Écosse, pour obtenir une aide de l'ONG TARA, les femmes doivent avoir été soumises à l'exploitation au Royaume-Uni avant de pouvoir prétendre au bénéfice des services proposés, ce qui signifie que les femmes étrangères recueillies avant d'avoir été exploitées ne bénéficient d'aucune mesure sociale ou économique pour renforcer leur autonomie et restent donc vulnérables à la traite. En revanche, les citoyennes britanniques peuvent accéder à différentes aides et services qui contribuent à renforcer leur autonomie sociale et économique. De plus, les services sociaux de la ville de Glasgow (Glasgow City Social Service, GCSS) proposent un service complet à toutes les femmes travaillant dans les différentes formes de prostitution à Glasgow afin de les aider à sortir de cette situation.

---

[52] « *Hard Work, Hidden Lives* » - pour le rapport complet de la commission sur l'emploi vulnérable, voir : http://www.vulnerableworkers.org.uk/files/CoVE_full_report.pdf

189. **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.**

d. Mesures aux frontières destinées à prévenir la traite et mesures en faveur de la légalité des migrations

190. La stratégie nationale de lutte contre la traite a notamment pour objectif d'améliorer la coordination des efforts de détection et de répression dans le travail de police et aux frontières pour empêcher les trafiquants d'entrer au Royaume-Uni. La stratégie mentionne l'utilisation de renseignements pour cibler les personnes condamnées ou soupçonnées de traite aux frontières ainsi que l'élaboration d'indicateurs en fonction des risques pour faciliter le ciblage systématique des passagers à haut risque. En outre, la stratégie constate qu'un nombre considérable de victimes de la traite pénètrent de manière illégale au Royaume-Uni ; le contrôle aux frontières du Royaume-Uni se déroule donc pour une part importante dans le nord de la France et en Belgique aux « contrôles juxtaposés » (c'est-à-dire des contrôles d'immigration réalisés en dehors du Royaume-Uni par du personnel des services de l'immigration britanniques), lesquels ont renforcé le contrôle à la frontière transmanche afin de réduire le nombre de migrants en situation irrégulière se rendant au Royaume-Uni. L'UKBA poste des agents dans les ports, les terminaux ferroviaires internationaux et à bord de l'Eurostar pour arrêter les migrants en situation irrégulière avant qu'ils n'atteignent le Royaume-Uni.

191. À titre d'exemple, le contrôle juxtaposé a permis d'identifier un flux d'adultes et d'enfants nigériens arrivant dans les aéroports britanniques et destinés à l'industrie du sexe. Un agent de l'UKBA posté au contrôle juxtaposé à Paris est intervenu dans une affaire dans laquelle six victimes de la traite ont été signalées aux services de détection et de répression locaux pour y être entendues et recevoir de l'aide, tandis que le trafiquant présumé a été neutralisé avant d'atteindre le Royaume-Uni avec l'aide de la police des frontières française, ce qui a facilité son expulsion vers le Nigeria.

192. La stratégie nationale de lutte contre la traite mentionne également des activités récentes de délimitation en coopération avec l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex) en vue de développer un ensemble d'indicateurs de risques spécifiques au Royaume-Uni qui pourront être utilisés dans les ports britanniques. Frontex définit des profils de risques des victimes en coopération avec certains États membres de l'UE, ainsi que des profils de trafiquants en coopération avec Europol. Les profils de risques seront utilisés dans le cadre des activités de contrôle aux frontières à travers l'Europe et ils permettront de cibler plus méthodiquement des opérations contre la traite afin d'identifier les trafiquants et leurs victimes.

193. Les demandeurs de visas sont tenus de fournir des données biométriques qui sont vérifiées par rapport à un ensemble de bases de données des services de police et de l'immigration. Le système de visas britannique repose désormais sur un examen du formulaire de demande plutôt que sur un entretien individuel avec les demandeurs, bien que des entretiens puissent être mis en place sur la base d'une évaluation des risques. Si un agent chargé de délivrer une autorisation d'entrée identifie un demandeur comme victime potentielle de la traite, il peut renvoyer le dossier pour une évaluation supplémentaire, soumettre des documents à des contrôles supplémentaires et convoquer le demandeur à un entretien individuel avant de délivrer visa. Selon les autorités britanniques, les agents de RALON utilisent des profils de risques pour repérer et combattre la traite au stade de la délivrance des visas. Ils prennent également contact avec des ONG locales dans les pays prioritaires pour nouer des relations et encourager le partage d'informations afin de permettre aux agents chargés de délivrer des visas de mieux identifier les victimes potentielles de la traite et de fournir un meilleur accès à l'assistance. Les agents de RALON (voir les paragraphes 33 et 150) sont présents dans plus de 50 pays, dans les centres de visas et les aéroports internationaux.

194. Une zone de voyage commune (Common Travel Area – CTA) pour la libre circulation des citoyens du Royaume-Uni, de l'Irlande et des dépendances de la Couronne (Ile de Man, bailliage de Jersey et bailliage de Guernesey) a été instaurée dans les années 1920. Dès qu'une personne obtient l'autorisation de pénétrer dans une des zones de la CTA, elle n'a plus besoin d'autorisation pour entrer dans une autre zone tant que cette autorisation est en cours de validité et à condition qu'elle ne quitte pas la CTA. Le Royaume-Uni, en coopération avec l'Irlande, s'emploie à préserver la CTA et à protéger la frontière extérieure de la CTA de menaces communes, y compris des risques de criminalité organisée telle que la traite. Les deux pays ont travaillé en étroite coopération pour mettre en place des initiatives conjointes visant à limiter les fraudes et les menaces aux frontières communes, comprenant le partage de données, une meilleure harmonisation des systèmes de visas et des systèmes électroniques de contrôle des frontières.

195. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que les enfants demandant à entrer au Royaume-Uni et les personnes responsables de ces enfants sont soumis à des contrôles stricts, y compris des empreintes digitales et des informations biographiques. L'enfant et le ou les adultes qui l'accompagnent sont également soumis à des contrôles fondés sur une évaluation des risques, et l'autorisation des parents est obtenue avant qu'un visa ne soit délivré. Dans l'éventualité où la sécurité de l'enfant suscite des doutes, des contrôles complémentaires sont effectués et si l'agent chargé de délivrer le visa n'est pas en mesure de dissiper ces doutes, le visa est refusé. En cas de suspicion d'activités criminelles, l'UKBA avertit les autorités locales.

196. Selon les ONG, on ne dispose d'aucune donnée sur le nombre de cas avérés ou suspectés de traite recensés aux frontières ; il est donc difficile d'apprécier si les mesures et les interventions décrites ci-dessus ont porté leurs fruits.

197. Les migrants étrangers reçoivent des informations sur les possibilités légales de migration et d'emploi au Royaume-Uni ainsi que sur leurs droits (droits sociaux, droits en matière d'immigration et d'emploi). Le site web de l'UKBA et les sites locaux recensent des recommandations détaillées destinées aux demandeurs de visas, y compris un service téléphonique et de courrier électronique, ainsi que des brochures et des guides disponibles dans les centres de demande de visas et les ambassades. Des communiqués de presse sur les règles et la politique d'immigration et les dangers liés au travail illégal et à la traite sont régulièrement publiés et des manifestations avec des agents de l'immigration, des partenaires issus du monde de l'entreprise et des associations d'étudiants sont organisées pour les informer sur les règles d'immigration et les démarches à effectuer pour demander un visa. Des campagnes d'information ciblées sur les droits des travailleurs migrants ont également été menées, et des brochures diffusées par l'UKBA et le congrès des syndicats aux travailleurs originaires d'Europe de l'Est.

198. Une nouvelle brochure intitulée « Your Stay in the UK » (votre séjour au Royaume-Uni) est également disponible sur le site web de l'UKBA (en anglais uniquement) et un exemplaire papier de cette brochure est remis aux titulaires de visas planifiant faire du tourisme, étudier ou travailler au Royaume-Uni. La brochure dispense des conseils aux titulaires de visas concernant les conditions de leur visa et comment veiller à bien les respecter, ainsi que des informations concernant leur arrivée au Royaume-Uni et contient une courte section intitulée « Help us to stop human trafficking » (aidez-nous à enrayer la traite des êtres humains). Selon les estimations des autorités britanniques, en mars 2012, des exemplaires imprimés de la brochure auront été distribués à 900 000 titulaires de visas dans des pays cibles, comprenant l'Inde, le Pakistan, le Nigeria, le Bangladesh, la Chine, l'Afghanistan, le Zimbabwe, l'Iran, le Sri Lanka, la Jamaïque, le Ghana, le Brésil, la Malaisie et Maurice.

199. Des ONG ont fait part de leur inquiétude quant au manque d'informations communiquées aux employés de maison migrants se rendant au Royaume-Uni en ce qui concerne leurs droits. Elles ont également fait observer que les recommandations de l'UKBA sont souvent ignorées en ce qui concerne la nécessité d'organiser un entretien individuel (c'est-à-dire sans l'employeur) avec l'employé de maison demandant un visa de travail, afin de s'assurer qu'il comprend les conditions de l'emploi et se rend au Royaume-Uni de son plein gré. Selon les informations des ONG, le nombre de cas de traite était beaucoup plus élevé parmi les employés de maison au service de diplomates que parmi les employés de maison travaillant pour des particuliers, même si les personnes comprises dans ce dernier groupe sont plus nombreuses à entrer au Royaume-Uni. Une brochure sur les droits et responsabilités des employés de maison migrants était disponible en anglais il y a quelques années, comprenant des informations sur les services auxquels s'adresser pour obtenir de l'aide.

200. Le GRETA prend note des mesures déjà prises par les autorités britanniques pour favoriser la légalité des migrations. **Le GRETA considère que les autorités britanniques devraient intensifier leurs efforts pour**détecter les victimes potentielles de la traite aux frontières et **fournir des informations écrites aux ressortissants 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.**

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

201. Le service de l'identité et des passeports (Identity and Passport Service), qui est chargé de délivrer des passeports aux citoyens britanniques, s'emploie à préserver l'intégrité et la sécurité des passeports britanniques, lesquels sont conçus et édités en vue d'une totale conformité avec les normes relatives aux dispositifs de sécurité adoptées par l'Organisation de l'aviation civile internationale et l'Union européenne. L'équipe responsable de la conception des passeports est notamment composée d'experts de l'unité nationale de lutte contre la fraude aux documents (National Document Fraud Unit), un organisme spécialisé dans l'examen et l'évaluation des passeports modifiés illicitement et des faux passeports. Les passeports électroniques ont été introduits en 2006 et intègrent une puce électronique contenant les informations personnelles du titulaire ainsi que des photographies biométriques. En plus de ces dispositifs de sécurité, des entretiens individuels ont été mis en place pour les personnes présentant une première demande de passeport, afin de lutter contre les demandes frauduleuses. L'UKBA contrôle tous les passeports, et effectue des vérifications ciblées de documents justificatifs en fonction des profils de risques. De surcroît, un certain nombre d'évaluations ayant trait à la qualité, à la sécurité et à l'intégrité des passeports britanniques ont été réalisées.

202. En octobre 2010, une nouvelle version du passeport britannique a été introduite ; elle se distingue par une nouvelle conception et des dispositifs de sécurité améliorés, y compris des caractéristiques holographiques et des filigranes difficiles à falsifier. En outre, les passeports délivrés aux mineurs jusqu'à l'âge de 15 ans ont une durée de validité de cinq ans seulement afin de réduire le risque d'enlèvement d'enfants et de tenir compte du fait que l'apparence des enfants peut changer de manière considérable durant cette période.

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

a. Identification des victimes de la traite

203. L'article 10 de la Convention impose aux Parties d'adopter les mesures nécessaires à l'identification des victimes. À cette fin, les Parties doivent s'assurer que leurs autorités compétentes disposent de personnes formées et qualifiées dans la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains et dans l'identification et l'aide aux victimes, notamment les enfants. L'identification d'une victime de la traite est un processus qui prend un certain temps ; c'est pourquoi la Convention prévoit que, si les autorités compétentes ont de sérieuses raisons de croire qu'une personne a été victime de la traite, celle-ci ne doit pas être expulsée du pays jusqu'à la fin du processus d'identification, et doit recevoir l'assistance prévue par la Convention.

204. Ainsi que cela a été indiqué au paragraphe 28, le mécanisme national d'orientation (NRM), entré en vigueur le 1er avril 2009, a été instauré dans le cadre de la mise en œuvre par le Royaume-Uni de la Convention. Auparavant, les ONG et autres prestataires de services procédaient à l'identification des victimes potentielles de la traite en utilisant leurs propres procédures d'évaluation. Le NRM est un système d'identification et d'aide aux victimes destiné à faciliter la coopération et la communication d'informations concernant des victimes potentielles entre les différents organismes qui peuvent intervenir dans une affaire de traite, et à aider les personnes concernées à obtenir des conseils, un hébergement et une aide. Tous les organismes qui ont des raisons de penser qu'une personne pourrait être victime de la traite sont tenus de mettre celle-ci en contact avec les autorités compétentes et les services d'aide ; le signalement au NRM n'est toutefois pas une obligation.

i. Description du mécanisme national d'orientation

205. Le NRM prévoit une procédure d'identification comprenant trois étapes : i) signalement de la victime potentielle au NRM par le personnel de terrain de certaines organisations préalablement définies (« premiers intervenants ») ; ii) examen de l'affaire par un représentant d'une « autorité compétente » en vue de déterminer si la personne pourrait avoir été victime de la traite (« décision fondée sur des motifs raisonnables ») ; iii) identification définitive d'une personne comme victime de la traite par décision fondée sur des motifs concluants de la part de l'autorité compétente. Cette procédure d'identification s'applique dans tout le Royaume-Uni, aux adultes comme aux enfants (s'agissant de l'identification des enfants victimes voir les paragraphes 235 à150).

206. Les institutions publiques désignées comme premiers intervenants sont les suivantes : administrations locales, forces de police, agence de protection des frontières (UKBA), agence de lutte contre la criminalité organisée (SOCA) et autorité d'agrément des contremaîtres (GLA). Plusieurs ONG ont également été désignées premiers intervenants : Eaves Housing for Women POPPY project, Trafficking Awareness Raising Alliance (TARA), Migrant Help, Kalayaan, Medaille Trust, Armée du Salut, Barnardo's et Child Trafficking Information Line (NSPCC). Ces deux dernières ONG sont spécialisées dans la lutte contre la traite des enfants ; elles ont été ajoutées à la liste des premiers intervenants en 2011. Il a été proposé d'inclure également d'autres organisations dans cette liste. Le signalement d'une personne par un premier intervenant ne signifie pas nécessairement que la personne en question est une victime de la traite, mais plutôt que l'on pense être en présence d'indicateurs de la traite appelant un examen plus poussé par un spécialiste. Le signalement se fait en utilisant des formulaires spécifiques (il existe un formulaire pour les adultes et un autre pour les enfants). Des documents explicatifs ont été diffusés pour aider à remplir les formulaires ; les premiers intervenants sont encouragés à fournir autant d'informations que possible. Lorsque la victime potentielle est majeure, le premier intervenant doit obtenir son consentement avant de la signaler au NRM ; les enfants, en revanche, ne doivent pas signer le formulaire de consentement. Lorsqu'un premier intervenant rencontre une victime potentielle de la traite, il peut s'adresser au centre national de lutte contre la traite (UKHTC) du SOCA pour demander conseil, s'agissant de savoir si le signalement au NRM est justifié (quatre conseillers techniques peuvent être consultés par téléphone 24 heures sur 24).

207. L'identification formelle est effectuée par les « autorités compétentes », qui sont des entités de deux organismes gouvernementaux : l'UKBA et l'UKHTC. L'UKBA examine les cas des ressortissants de pays non membres de l'Espace économique européen (EEE) qui, dans le cadre d'une demande d'asile ou de toute autre procédure d'immigration, déclarent avoir été soumis à la traite, tandis que l'UKHTC s'occupe des cas des citoyens britanniques et des ressortissants de pays membres de l'EEE. L'UKHTC remplit en outre une fonction de point de contact initial pour les organismes tels que la police ou les administrations locales qui souhaitent signaler un cas de traite. Lorsque l'UKHTC reçoit un signalement concernant une personne faisant l'objet d'une procédure d'immigration, il en informe l'autorité compétente au sein de l'UKBA.

208. Lorsqu'une affaire est soumise à l'autorité compétente, un responsable examine les informations fournies par le premier intervenant dans le formulaire et tout autre élément disponible (informations communiquées par la police, un professionnel de santé ou un représentant en justice, entretiens menés dans le cadre de la demande d'asile, etc.) pour prendre une décision fondée sur des motifs raisonnables. Ce niveau de preuve, appliqué pour les décisions préliminaires, est d'une exigence relative car cela revient à dire si l'allégation selon laquelle une personne est victime, sans que la preuve puisse en être apportée, apparaît crédible. . À cette étape de la procédure, les parties prenantes ont la possibilité de fournir des informations complémentaires à l'autorité compétente si celle-ci ne parvient pas d'emblée à une décision positive. Selon les représentants de l'UKBA, les décisions fondées sur des motifs raisonnables doivent être prises dans un délai de cinq jours ouvrés après le signalement, si possible. Dans la pratique toutefois, le temps nécessaire pour parvenir à une décision peut être plus long. De juillet à septembre 2011, il s'est écoulé en moyenne neuf jours ouvrés entre le signalement et la décision. Les agents chargés de cette tâche forment des groupes qui se réunissent tous les mois pour faire en sorte que les décisions des autorités compétentes soient prises dans les meilleurs délais.

209. Le premier intervenant et la victime potentielle sont tous deux informés de la teneur de la décision fondée sur des motifs raisonnables. En cas de décision positive, la victime potentielle peut jouir d'une période de rétablissement et de réflexion d'une durée de 45 jours, au cours de laquelle l'autorité compétente doit déterminer si les éléments dont elle dispose sont suffisants pour confirmer définitivement que la personne a été soumise à la traite. Le niveau de preuve exigé à ce stade est celui d'une « probabilité prépondérante » : compte tenu des éléments dont elle dispose, l'autorité juge que la probabilité pour que la personne concernée soit victime de la traite est plus grande que la probabilité pour qu'elle ne le soit pas – ou l'inverse. La délégation du GRETA a reçu de la part des représentants de l'UKBA des informations selon lesquelles, de juillet à septembre 2011, le temps écoulé en moyenne pour prendre une décision fondée sur des motifs concluants était de 83 jours calendaires. Le temps nécessaire à une prise de décision dépend de plusieurs facteurs tels que les difficultés que peuvent éprouver les victimes à parler des faits en question ou la quantité d'éléments de preuve qui ont pu être collectés. Lorsque l'autorité compétente n'est pas parvenue à une décision dans un délai de 45 jours, le délai de rétablissement et de réflexion est prolongé. Toutes les décisions fondées sur des motifs concluants par l'UKBA sont contresignées par une deuxième personne (principe du double regard), généralement un fonctionnaire de haut niveau de l'autorité compétente ne faisant pas partie de la chaîne de décision sur l'octroi du droit d'asile.

210. Les personnes définitivement identifiées comme victimes de la traite peuvent recevoir un permis de séjour au Royaume-Uni (voir le paragraphe 285) ou une assistance et une aide financière au rapatriement dans le cadre du programme de retour volontaire assisté de migrants en situation irrégulière (voir le paragraphe 301). Toute personne qui ne coopère pas aux enquêtes de police peut être identifiée formellement comme étant victime de la traite, tout comme le peuvent les personnes qui ne répondent pas aux conditions relatives au séjour au Royaume-Uni.

211. Une décision définitive négative entraîne l'expiration des droits de la personne concernée à des prestations d'aide. Cela dit, le GRETA a reçu de la part des autorités britanniques des assurances selon lesquelles la personne concernée n'est pas automatiquement expulsée de son lieu d'hébergement et les prestataires de services se mettent d'accord avec elle sur la date à laquelle les prestations prendront fin, tout en s'efforçant de maintenir un suivi au-delà de cette date. D'après les informations fournies par les autorités britanniques, les personnes définitivement considérées comme n'étant pas victime de la traite sont orientées vers des services de détection et de répression (UKBA ou police). La décision de procéder à un retour est prise au cas par cas ; les mesures d'expulsion ou de rapatriement sont limitées aux cas où, après examen des circonstances individuelles (voir le paragraphe 310), elles peuvent être prises en toute sécurité.

212. La loi ne définit pas de critères communs en fonction desquels serait accordé le statut juridique de victime de la traite ; de tels critères figurent toutefois dans les directives[53] que les autorités compétentes sont tenues d'appliquer en vertu des principes généraux de droit. Ces directives énoncent que les autorités compétentes doivent appliquer la définition de la traite telle qu'elle figure dans la Convention.

213. Tous les agents décisionnaires des autorités compétentes (UKBA et UKHTC) suivent une formation d'une durée de deux jours dont le programme couvre, entre autres, les indicateurs de la traite, la Convention anti-traite du Conseil de l'Europe, les méthodes d'entretien avec les victimes potentielles, et des études de cas. Une centaine d'agents de l'UKBA ayant qualité d'autorité compétente ayant été formés à ces fins sont en charge des demandes d'asile et des demandes d'identification en tant que victimes de la traite, ces deux demandes pouvant être déposées par une seule et même personne. La formation insiste sur la nécessité de bien distinguer les deux décisions. Des formations distinctes sont également dispensées aux premiers intervenants.

214. Il n'existe pas de procédure de recours formelle contre les décisions du NRM, ni à l'étape de la décision fondée sur des motifs raisonnables, ni à l'étape de la décision définitive. Il est toutefois possible, au cas par cas, que l'autorité compétente réexamine sa décision sur la base d'un nouveau témoignage ou d'une nouvelle information ; si le nouvel élément est suffisamment important et convaincant, l'autorité compétente peut prendre une nouvelle décision, comme cela s'est produit, semble-t-il, à plusieurs occasions. En dernier recours, les décisions fondées sur des motifs raisonnables et les décisions définitives peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. Selon les informations fournies par les autorités britanniques, la justice a été saisie en ce sens dans 17 cas ; parmi les demandes de contrôle considérées comme recevables, deux ont donné lieu à une annulation de la décision prise au terme d'une procédure judiciaire complète.

215. En 2010, le Home Office a réalisé une évaluation du NRM. Un questionnaire détaillé sur le fonctionnement du NRM a été envoyé à différentes parties prenantes, y compris des administrations locales et des ONG, et un atelier a été organisé en juin 2010 pour explorer les moyens d'améliorer le système. L'étude a montré, globalement, que le NRM avait profondément modifié l'identification des victimes et l'aide aux victimes. Afin d'améliorer l'identification, des ONG ont été associées à l'élaboration d'un nouveau kit de formation destiné aux agents décisionnaires des autorités compétentes (voir le paragraphe 213), et de recommandations à l'intention des autorités compétentes[54] et du personnel de terrain de l'UKBA[55]. En outre, afin de renforcer le niveau de connaissances au sein des autorités compétentes, il a été proposé que celles-ci observent le travail effectué par les partenaires, en particulier les prestataires de services d'aide, au sein du NRM. L'étude sur le NRM a montré qu'il était nécessaire de renforcer le rôle du deuxième agent chargé d'examiner les décisions d'identification, et de concevoir un système interne de contrôle thématique des processus décisionnels.

---

53 Les directives concernant l'UKBA peuvent être consultées ici : http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/asylumprocessguidance/specialcases/guidance/competent-guidance

54 Recommandations aux autorités compétentes, voir la note de bas 25.

55 Victimes de la traite : recommandations au personnel de terrain de l'UKBA.

216. Une série de mesures ont été prises pour associer plus étroitement les ONG au processus décisionnel. Ainsi, plusieurs ONG font partie du Groupe de suivi stratégique (depuis octobre 2011 : Groupe de supervision du NRM)) chargé de superviser le fonctionnement du NRM (voir paragraphe 39) ; des études de cas associant plusieurs organismes ont été menées dans le but de dégager des bonnes pratiques et d'acquérir des connaissances. D'autre part, chaque district de l'UKBA est doté d'un point de contact unique (« Competent Authority lead ») en matière de lutte contre la traite, chargé d'entretenir des relations avec les ONG, d'observer leur travail, d'effectuer des visites auprès des prestataires de services d'aide et d'organiser des ateliers.

217. Au cours des deux premières années de fonctionnement du NRM, environ 60 % des signalements effectués ont satisfait aux critères des décisions fondées sur des motifs raisonnables et 33 % des signalements ont donné lieu à une décision finale positive. La proportion de personnes définitivement identifiées comme victimes de la traite varie en fonction de la nationalité. Ainsi, 86 % des ressortissants britanniques ont fait l'objet d'une décision positive contre 71 % pour les ressortissants d'autres États membres de l'UE/EEE et 21 % pour les ressortissants d'autres États.

ii. Évaluation du NRM par le GRETA

218. Le GRETA considère que la mise en place du NRM est une évolution positive dans la mesure où il formalise le processus d'identification des victimes et leur orientation vers les services d'aide, indépendamment du fait que la victime coopère ou non avec les autorités. Plusieurs organismes ont été consultés et associés à l'élaboration du NRM ; parallèlement, des recommandations ont été diffusées et des formations ont été dispensées. Cela dit, le GRETA note que le NRM a fait l'objet de critiques de la part de différentes parties prenantes[56] qui le jugent trop centralisé, insuffisamment responsable et transparent, soumis à des conflits d'intérêts dans ses décisions, et en fin de compte inapte à garantir que toutes les victimes potentielles de la traite soient identifiées, qu'elles reçoivent aide et protection, et que les trafiquants soient poursuivis.

219. Le NRM permet à toute une série de premiers intervenants d'orienter les victimes de la traite vers une procédure d'identification formelle auprès des deux autorités compétentes ; là s'arrête toutefois le rôle des premiers intervenants dans la procédure d'identification. La décision de reconnaître si une personne a été soumise à la traite est prise de manière indépendante par les institutions du Home Office désignées comme autorités compétentes, c'est-à-dire l'UKBA et l'UKHTC, ce pouvoir de décision s'ajoutant à leurs fonctions principales respectives qui sont d'assurer le contrôle de l'immigration et de lutter contre le crime organisé. Certaines ONG ayant statut de premiers intervenants estiment que leur point de vue n'est pas suffisamment pris en compte dans le processus d'identification et que, lorsque la crédibilité des victimes potentielles est mise en doute, l'avis des collaborateurs ayant l'expérience du terrain ne reçoit pas toujours l'attention qu'il mérite. En outre, le GRETA a appris que les agents décisionnaires des autorités compétentes fondent généralement leurs décisions sur les documents contenus dans le dossier et ne s'entretiennent que rarement avec les victimes potentielles. Le GRETA croit également savoir que, l'UKBA exerçant une double fonction de premier intervenant et d'autorité compétente, il arrive fréquemment qu'aucune autre organisation ne participe au processus d'identification et que toutes les décisions soient concentrées entre les mains d'un seul et même agent de l'UKBA (qui doit également traiter l'éventuelle demande d'asile). Il en ressort que, dans de tels cas, les procédures d'identification du NRM empêchent que les décisions soient prises en partenariat avec d'autres organismes publics, des administrations locales, des organisations spécialisées et des prestataires d'aide aux victimes.

---

[56] Voir par exemple l'enquête menée par la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme d'Écosse : Equality and Human Rights Commission, Scotland (2011), Inquiry into Human Trafficking in Scotland, p. 29-30.

220. Des juristes spécialistes (*solicitors*) des affaires de traite ont émis des critiques au sujet du processus décisionnel de l'identification, observant que le niveau de preuve exigé (« probabilité prépondérante ») est plus élevé que celui appliqué aux demandes d'asile (« probabilité raisonnable », également appelé critère de *Sivakumaran*). Ils soulignent que le critère de la probabilité prépondérante s'applique d'ordinaire aux procédures de droit civil au cours desquelles les deux parties produisent des éléments de preuve que le juge devra départager ; ce critère ne conviendrait pas aux décisions des agents publics chargés d'identifier des victimes, compte tenu des facteurs notoires, tels que la peur, les troubles post-traumatiques, la crainte de la stigmatisation, etc., qui empêchent celles-ci de révéler tous les éléments de preuve. La différence de niveau de preuve peut porter préjudice aux victimes de la traite qui demandent l'asile dans la mesure où, si le NRM parvient à une décision définitive négative, cela aura probablement des incidences négatives sur la demande d'asile, induisant ainsi un désavantage par rapport aux victimes de la traite qui demandent l'asile sans s'engager dans la procédure du NRM. Un autre argument avancé par les juristes spécialisés est que, en exigeant un niveau de preuve hors d'atteinte pour beaucoup de victimes de la traite, le NRM empêche la reconnaissance des victimes et porte atteinte à leurs droits, non seulement pour ce qui est d'obtenir le statut juridique de victime de la traite, mais aussi en ce qui concerne l'octroi d'un permis de séjour et d'un dédommagement. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que l'un des éléments essentiels du processus d'identification en deux étapes en vigueur au Royaume-Uni réside dans le niveau de preuve, moins élevé lors des décisions fondées sur des motifs raisonnables que lors des décisions fondées sur des motifs concluants, et d'autre part que ces dernières répondent à juste titre aux principes appliqués lors des procédures civiles au Royaume-Uni (principe de la « probabilité prépondérante »). Les autorités ont souligné que les décisions du NRM sont prises indépendamment d'éventuelles demandes d'asile, conformément à la Convention.

221. Le GRETA note avec inquiétude qu'un certain nombre de personnes considérées comme victimes de la traite par les organisations d'aide n'auraient pas été signalées au NRM pour la principale raison que ces personnes ne voyaient pas l'intérêt d'une telle démarche ou craignaient d'attirer l'attention des autorités sur leur statut d'immigré en situation irrégulière[57]. Comme indiqué au paragraphe 217, le pourcentage de décisions définitives positives d'identification représente seulement 33% du nombre total des cas signalés au NRM au cours de ses deux premières années de fonctionnement ; ce pourcentage est beaucoup plus faible chez les ressortissants d'Etats non membres de l'UE/EEE (21 %) que chez les ressortissants des Etats membres (71 %). Cette différence soulève des questions quant au processus d'identification. Face au risque élevé de voir leur demande de reconnaissance en tant que victime de la traite rejetée, et du risque concomitant d'expulsion du Royaume-Uni, les ressortissants d'Etats non membres de l'UE/EEE peuvent préférer que leur cas ne soit pas signalé au NRM.

[57] Plus de 130 personnes considérées comme victimes de la traite par les organisations d'aide au cours de la première année de fonctionnement du NRM n'ont apparemment pas été signalées au NRM, selon un rapport de 2010 du groupe de suivi de la lutte contre la traite (voir note de bas de page 14).

222. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que le groupe de supervision du NRM a récemment fait analyser les données provenant du NRM et mené une étude de cas transversale dans le but de mieux comprendre les différences concernant la fréquence des décisions positives du NRM. Le groupe a constaté que ces différences sont liées à des disparités au niveau du type d'affaire et de la qualité des preuves disponibles, et qu'aucun élément ne semble indiquer que les décisions soient influencées par d'autres facteurs. Les signalements de ressortissants de pays membres de l'UE/EEE sont fréquemment la conséquence d'une mesure prise par un premier intervenant (la police par exemple) pour éloigner une victime d'une situation de traite, auquel cas la décision peut être prise sur la base de preuves solides et objectives. Les demandes de reconnaissance de ressortissants « non UE/EEE » comme victime de la traite sont déposées dans la plupart des cas par ces personnes elles-mêmes dans le contexte d'une demande d'asile ou d'une autre procédure d'immigration ; il est alors fréquent que les informations complémentaires ne soient pas fiables, que les renseignements fournis soient contradictoires et/ou que l'exploitation alléguée ait eu lieu plusieurs années auparavant, la personne concernée ayant changé de vie depuis. Le GRETA note que la difficulté d'obtenir des preuves dans le contexte des demandes concernant des ressortissants d'États non membres de l'UE/EEE pourrait expliquer les différences observées dans la fréquence des décisions définitives positives. Cela dit, le GRETA est préoccupé par les conséquences de la pratique consistant à ne pas reconnaître la qualité de victime des ressortissants d'États non membres de l'UE/EEE au motif que la traite a eu lieu dans le passé (voir paragraphe 94).

223. D'autre part, il est avancé par certaines ONG que, contrairement à ce que prévoit la Convention, le système du NRM ne permet pas d'identifier toutes les personnes soumises à la traite en tant que victimes : la définition du terme « victime » serait trop étroite ou les conditions à remplir empêcheraient l'identification de la victime et, dans certains cas, la poursuite des trafiquants. Ainsi, des cas ont été rapportés dans lesquels les autorités étaient parvenues à la conclusion qu'une personne ayant consenti à se rendre au Royaume-Uni pour y travailler ne pouvait être considérée comme soumise à la traite ; or, selon la Convention, lorsque les trafiquants usent de moyens comme la tromperie et la contrainte, le consentement de la victime est sans effet. En outre, le GRETA croit savoir que, lorsqu'une victime ne se trouve plus sous l'emprise d'un trafiquant depuis un certain temps, elle pourrait être considérée par les autorités comme une ex-victime, sans que cela ouvre droit aux prestations de protection et d'assistance ; dans ce cas, la personne concernée n'a pas le statut de victime « aux fins de la Convention » (voir le paragraphe 82). Selon les autorités britanniques, ce principe n'est appliqué que lorsqu'un laps de temps considérable s'est écoulé depuis l'infraction de traite, et que la situation de la victime a considérablement changé. Toutefois, le GRETA a appris que, dans un cas précis, une personne n'a pas été considérée comme victime « aux fins de la Convention » six mois seulement après la fin de l'infraction de traite.

224. L'attention du GRETA a également été attirée sur le fait que les premiers intervenants n'ont pas reçu de recommandations officielles définissant des critères communs. Il apparaît que, lorsque des fonctionnaires de police sont amenés à agir en qualité de premiers intervenants, ils ne remplissent pas le formulaire de signalement du NRM sauf s'ils sont certains que la personne concernée est une victime de la traite. De même, l'on ne sait pas clairement à qui incombe la responsabilité de mettre en place des services de traduction et d'interprétation. Il va sans dire que l'interprétation revêt une importance décisive lors de l'identification d'une victime. Certains premiers intervenants, tels que Kalayaan, ne reçoivent pas d'aide financière pour le service d'interprétation, alors même que le signalement au NRM doit obligatoirement s'effectuer avec le consentement éclairé de la victime, ce qui n'est pas concevable si le déroulement et les conséquences du signalement ne sont pas expliqués à la victime dans une langue qu'elle comprend

225. En ce qui concerne l'Irlande du Nord, il semble régner une certaine confusion sur la question de savoir quels sont les premiers intervenants compétents pour prendre des initiatives et signaler des cas de traite au NRM. Il apparaît également que, dans cette nation, les premiers intervenants ne savent pas précisément quelle est la procédure à suivre dans le cadre d'un signalement. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que les premiers intervenants ne sont restreints à aucune partie constituante du Royaume-Uni (voir la liste complète des premiers intervenants au paragraphe 206).

226. Lorsqu'une victime de la traite n'est pas reconnue en tant que telle, elle risque d'être considérée comme un migrant en situation irrégulière, placée en rétention et/ou expulsée du Royaume-Uni. Pour être en mesure de faire connaître les éléments prouvant qu'elle a été soumise à la traite et pour faire valoir son besoin de protection, il est important que la victime ait accès à des conseils et une représentation juridiques. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que la loi de 2012 sur l'assistance juridique, la condamnation et la sanction des auteurs d'infractions (Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012) (voir le paragraphe 19), qui supprime l'assistance juridique gratuite dans les affaires d'immigration mais la maintient dans les affaires d'asile, prévoit une exception pour les victimes de la traite ; les victimes identifiées ont ainsi accès à l'aide juridique dans le cadre des procédures d'immigration comme dans celui des procédures d'asile.

227. Comme indiqué au paragraphe 214, il n'est pas prévu de droit de recours contre les décisions sur la qualité de victime. Il est possible en revanche de demander un contrôle juridictionnel, ce qui n'est pas une solution équivalente ni de remplacement au droit de recours. En effet, le contrôle juridictionnel ne permet pas de réexaminer les faits de la cause pour prendre une nouvelle décision ; il vise plutôt à apprécier la légalité d'une décision rendue par une institution publique et peut, le cas échéant, contester la manière dont la décision a été prise. Une demande de contrôle juridictionnel doit s'appuyer sur la démonstration que la décision a été prise en appliquant la loi de manière erronée. Cependant, les directives concernant l'identification des victimes de la traite sont pour la plupart des recommandations et non des textes de loi, ce qui réduit la recevabilité des demandes en contrôle juridique. En outre, le contrôle juridictionnel est une procédure pour laquelle les possibilités d'obtention d'une assistance juridique sont réduites.

228. Selon certaines informations, plusieurs victimes potentielles de la traite ont été placées dans des centres de rétention pour migrants en situation irrégulière, des cellules de commissariats de police ou des établissements pénitentiaires. L'initiative Poppy Projet a déclaré connaître 180 cas de victimes de la traite privées de liberté[58]. Selon d'autres ONG, les victimes potentielles de la traite sont placées dans des lieux de détention pour les entretiens avec les agents de l'UKBA, et peuvent passer la période de rétablissement et de réflexion en détention provisoire. Il est également fait état de plusieurs cas d'étrangers, y compris des enfants, trouvés par la police dans des installations de culture du cannabis dans différents endroits du pays, qui ont été placés en détention provisoire et soumis à des poursuites avant d'être, pour certains d'entre eux, reconnus en tant que victimes de la traite. Les responsables rencontrés par la délégation du GRETA lors de la visite dans le pays ont indiqué que, lorsqu'une personne est placée en détention, ou en rétention pour migrants en situation irrégulière, et que cette personne fait l'objet d'une reconnaissance – fondée sur des motifs raisonnables – en tant que victime dans le cadre du NRM, cette personne est libérée et transférée à un service d'aide. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que le service des poursuites judiciaires de la Couronne (Crown Prosecution Service) a décidé en accord avec l'autorité compétente que, lorsqu'une victime potentielle est arrêtée par les forces de l'ordre, une décision fondée sur des motifs raisonnables doit être prise dans les 24 heures. La délégation du GRETA a reçu des informations selon lesquelles des descentes de police prévues dans des installations de culture du cannabis dans le sud-ouest de l'Angleterre se feraient avec la participation de représentants d'ONG pouvant aider à l'identification éventuelle de victimes de la traite ; cette démarche pourrait être un exemple de bonne pratique. Le GRETA a trouvé d'autres exemples de bonnes pratiques en Écosse, où des victimes potentielles de la traite ont pu être identifiées avec succès après que la police les ait transférées en un lieu sûr plutôt que de les placer en détention provisoire.

[58] Voir la note de bas de page 14.

229. Le GRETA a appris qu'en Irlande du Nord, dans le cadre de l'opération Gull menée conjointement, depuis 2005, par le service de police de l'Irlande (An Garda Síochána), celui d'Irlande du Nord (PSNI) et l'UKBA, et dirigée par l'équipe « Northern Ireland Immigration » depuis 2010, les personnes qui arrivent en Irlande du Nord par voie maritime ou aérienne peuvent être interrogées sur leur situation vis-à-vis de la législation sur l'immigration, placées en détention et/ou expulsées. Un centre de rétention de courte durée a été ouvert à Larne (« Larne House ») ; selon certaines informations, environ 130 personnes y ont été placées entre juillet et septembre 2011. Des préoccupations ont été exprimées quant au fait qu'en raison de la rapidité et de la confidentialité des opérations menées, des victimes potentielles de la traite non identifiées puissent se trouver parmi les personnes retenues à Larne House. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que tous les agents ayant participé à cette opération ont suivi des cours de formation en ligne sur la traite et ont activement recherché d'éventuels indicateurs de la traite. En outre, toutes les personnes placées en rétention à Larne ont été mises en contact ou ont eu un entretien avec l'UKBA ou les services de contrôle aux frontières. Lorsqu'une personne placée en rétention déclare être victime de la traite, elle est mise en contact avec un agent des services de l'immigration pour examiner sa situation. Dans ce cadre, GRETA tiens à souligner l'importance de ne pas se fonder exclusivement sur l'auto-identification et de développer une détection proactive des victimes potentielles de la traite.

230. Le GRETA est préoccupé par des informations faisant état de lacunes dans la détection des victimes potentielles de la traite, notamment dans le cadre de la traite aux fins d'exploitation par le travail. La création de l'Autorité d'agrément des contremaîtres (Gangmasters Licensing Authority), qui régit les services de fourniture de main-d'œuvre dans certains secteurs à forte intensité de main-d'œuvre (agriculture, horticulture, sylviculture, pêche, agroalimentaire, etc.) est un exemple de bonne pratique ; son champ de compétence pourrait toutefois être élargi. Un récent rapport d'enquête sur la traite en Écosse, établi par la Commission écossaise pour l'égalité et les droits humains souligne qu'il est nécessaire que les organisations exerçant des fonctions de réglementation et d'inspection dans certains domaines – normes applicables à l'emploi dans les secteurs employant un nombre important de migrants, agences de recrutement, normes d'hygiène environnementale, normes de santé et de sécurité au travail, travail domestique, agrément d'employeurs – obtiennent un statut de premier intervenant auprès du NRM et intègrent des éléments anti-traite dans leurs pratiques et leurs cadres réglementaires[59]. Il est important que ces organisations s'inspirent de la réglementation et des pratiques de l'Autorité d'agrément des contremaîtres en matière d'exploitation par le travail, de travail forcé et de traite des êtres humains.

231. Les autorités britanniques, reconnaissant l'existence d'une lacune dans la mesure où certaines victimes de la traite ne consentent pas à être signalées au NRM, sont à la recherche de solutions pour y remédier. Le rapport d'évaluation de la première année de fonctionnement du NRM énonce, parmi les objectifs futurs, celui de convaincre davantage d'ONG, de victimes et de représentants de victimes d'avoir recours au NRM. L'atelier évoqué au paragraphe 215 suggère d'augmenter le nombre de signalements au NRM en introduisant dans la procédure une étape précédant la décision fondée sur des motifs raisonnables et durant laquelle les victimes pourraient avoir accès aux services d'aide sans avoir nécessairement à faire avec les services de l'immigration et de la police ; il est également suggéré que les ONG puissent plus fréquemment assister les victimes potentielles lors des entretiens. D'autres facteurs soulignés lors de l'atelier concernent la nécessité d'offrir aux premiers intervenants une meilleure formation à l'assistance aux victimes, de sensibiliser les agents de terrain et les services d'aide au problème de la traite et à la procédure du NRM, et d'améliorer la coopération interinstitutionnelle. L'atelier a également suggéré la possibilité d'instaurer d'autres processus décisionnels.

59 Equality and Human Rights Commission, Scotland (2011), Inquiry into Human Trafficking in Scotland, p. 28.

232. Tout en se félicitant de la mise en place d'un processus formalisé d'identification et d'orientation des victimes, **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 85). 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**.

233. **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 agents 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 ;**

- **améliorer l'identification des victimes placées dans les centres de rétention en permettant 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.**

234. En outre**, 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'informations régulier en vue d'améliorer les pratiques anti-traite parmi les organisations partenaires ;**

- **faire établir une évaluation indépendante du NRM.**

b. Mesures concernant spécifiquement les enfants victimes de la traite

235. La Convention prévoit l'application de mesures et de procédures spéciales en ce qui concerne l'identification de victimes mineures, par exemple en cas de désaccord sur l'âge d'une personne ou pour les enfants non accompagnés.

236. Les autorités britanniques considèrent la traite des enfants comme une forme d'abus sur mineurs ; la protection des enfants, y compris des enfants victimes de la traite, fait partie des compétences dévolues aux collectivités locales en vertu des lois sur les enfants de 1989, 1995 (Écosse) et 2004. Les collectivités locales doivent faire en sorte que la protection et la promotion du bien-être des enfants bénéficient de ressources suffisantes. Les enfants d'origine étrangère séparés de leurs parents et vulnérables jouissent des mêmes droits que tous les enfants nés ou séjournant de manière régulière au Royaume-Uni.

237. Des documents d'orientation variés et détaillés ont été publiés dans le but d'aider les agents de terrain à détecter et à aider les enfants victimes de la traite. Le Gouvernement du Royaume-Uni (ministère de l'Éducation et Home Office) a publié des recommandations pratiques dans un ouvrage intitulé « Protéger les enfants potentiellement victimes de la traite »[60] et actualisé en 2011 ; un document analogue a été publié par le Gouvernement écossais[61]. Un « protocole gallois sur la traite des enfants » a été publié en septembre 2011 pour fournir des orientations pratiques à destination des professionnels et volontaires sur la protection des enfants victimes de la traite. En février 2011, le ministère de la Santé, des Services sociaux et de la Sécurité publique et la Police d'Irlande du Nord ont publié des recommandations sur la prise en charge des enfants victimes de la traite. Également en 2011, le comité de protection de l'enfance de la ville de Londres (London Safeguarding Children Board) a diffusé un manuel et une boîte à outils à destination des agents de terrain pour les aider à identifier les enfants victimes de la traite et à répondre à leurs besoins de protection spécifiques[62]. La municipalité et le comité de protection de l'enfance de la ville de Harrow ont élaboré un schéma d'évaluation des risques et un ensemble de bonnes pratiques concernant les enfants victimes de la traite placés en établissement. Le comité de protection de l'enfance de la ville de Glasgow a rédigé un guide interinstitutionnel sur la lutte contre la traite des enfants, qui comprend un ensemble d'indicateurs et un système d'évaluation destiné à faciliter l'identification et le signalement des enfants victimes de la traite[63]. En outre, le Centre contre l'exploitation des enfants et pour la protection en ligne du Royaume-Uni (Child Exploitation and Online Protection Centre, CEOP) a diffusé des recommandations sur la lutte contre la traite des enfants à toutes les forces de police et, en 2010, l'association des commissaires de police (Association of Chief Police Officers) a diffusé des recommandations aux fonctionnaires chargés d'enquêter sur des infractions de culture de cannabis, expliquant comment prendre en charge les enfants trouvés dans les installations de culture.

238. Toute personne qui, dans un cadre professionnel ou autre, pense qu'un enfant pourrait avoir été soumis à la traite, doit signaler cet enfant aux services sociaux pour l'enfance de la municipalité et au NRM. Selon les informations reçues par le GRETA, lorsqu'un enfant est signalé au NRM, des fonctionnaires de police, des représentants de l'UKBA et de l'UKHTC, et des travailleurs sociaux se réunissent pour examiner son cas. Cela dit, le GRETA note que les collectivités locales, qui sont responsables du bien-être des enfants et possèdent de grandes compétences en matière de protection des enfants, n'exercent pas de fonction dans le processus d'identification des enfants potentiellement victimes de la traite. L'évaluation et la décision appartiennent au contraire, comme pour les adultes, aux agents de l'UKBA ou de l'UKHTC, qui pourrait ne pas nécessairement avoir les compétences requises pour évaluer la situation des enfants.

60 https://www.education.gov.uk/publications/standard/publicationDetail/Page1/DFE-00084-2011

61 http://www.scotland.gov.uk/Publications/2009/02/18092546/0

62 Ces ouvrages peuvent être consultés ici :
http://www.londonscb.gov.uk/files/2010/trafficking/london_safeguarding_trafficked_children_guidance_mar_2011.pdf
http://www.londonscb.gov.uk/files/2010/trafficking/london_safeguarding_trafficked_children_tools_mar_2011.pdf

63 Glasgow Child Protection Committee (septembre 2011), Inter-Agency Guidance for Child Trafficking.

239. Selon une étude exploratoire de 2011 sur la traite des enfants en Écosse[64], le nombre de signalements transmis au NRM pourrait être largement inférieur au nombre total d'enfants potentiellement victimes de la traite. La municipalité de Glasgow, à la lumière d'une étude menée par le comité de protection de l'enfance de la ville, a conféré le statut de premier intervenant aux travailleurs sociaux et aux fonctionnaires de police, dans le cadre d'un processus interinstitutionnel pour l'examen de chaque cas. Cette démarche est considérée comme un modèle de bonne pratique dans la mesure où elle réunit des représentants de toutes les organisations pertinentes. L'équipe de protection de l'enfance des services sociaux a établi une base de données pour faciliter le suivi de toutes les enquêtes menées en matière de traite des enfants. Entre 2008 et la fin du mois de septembre 2011, les cas de 100 enfants potentiellement victimes de la traite ont été signalés à l'équipe de protection de l'enfance ; 68 cas présentaient des indicateurs justifiant un signalement au NRM. Toutefois, il semble que le nombre de signalements enregistrés dans cette base de données diffère du chiffre publié par l'UKHTC en ce qui concerne les signalements d'enfants depuis l'Écosse ; dans ce contexte, le GRETA a appris que l'UKHTC avait refusé d'enregistrer certains signalements dans le NRM. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que l'UKHTC procède actuellement à l'examen de cette question. Il semble que des signalements aient été refusés dans les cas de quatre enfants dont deux avaient la nationalité d'un État membre de l'UE/EEE et deux d'un autre État.

240. Le GRETA est préoccupé par des informations faisant état d'un nombre important de disparitions parmi les enfants non accompagnés placés dans les institutions des collectivités locales. Le problème est lié à l'absence d'établissements d'hébergement sécurisés ou de systèmes de placement en famille d'accueil dans certaines collectivités locales (voir le paragraphe 272). Selon un récent rapport de l'association ECPAT du Royaume-Uni, le placement d'enfants dont on présume ou dont il est établi qu'ils ont été soumis à la traite ne fait pas l'objet de règles communes en matière de sécurité et de protection au Royaume-Uni[65]. Sur 153 enfants signalés au NRM au 1er janvier 2010, 18 ont disparu après le signalement[66]. Une étude menée en 2010 par le CEOP, responsable depuis juillet 2011 des questions relatives aux enfants disparus au niveau national, indique que 18 % (53) des enfants identifiés dans le cadre de l'étude ont, à un moment ou à un autre, été signalés comme disparu ; 15 % (42) le sont encore[67]. Il est à noter que certaines collectivités locales (Hertfordshire et Hillingdon, par exemple) ont pu réduire le nombre de disparitions d'enfants en instaurant des accords interinstitutionnels pour la garde des enfants.

241. Les collectivités locales ont des obligations statutaires et générales à l'égard de la protection des enfants, notamment celle de réduire voire prévenir le risque de disparition d'enfants placés en institution. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que le gouvernement du Royaume-Uni s'efforce de prévenir la disparition d'enfants victimes de la traite placés dans les institutions des collectivités locales, et qu'il existe des exemples positifs de mesures ayant permis de réduire le nombre de disparitions d'enfants, telles que l'installation de systèmes de vidéosurveillance ou le recours à des interprètes pour s'assurer que les enfants ont connaissance des risques. D'autre part, le rapport de 2011 du Commissaire écossais sur la traite des enfants recommandait que le Gouvernement écossais collecte des informations sur le nombre de disparitions d'enfants non accompagnés placés en institution. L'Inspection des organismes de soins collecte de telles informations, et le Gouvernement écossais prévoit de réfléchir aux mesures à prendre en conséquence. En Irlande du Nord, le conseil des organismes sociaux et de santé (Health and Social Care Board) étudie activement le problème de la disparition d'enfants placés en institution et estime que ce problème pourrait appeler une réponse à plusieurs niveaux, comprenant des changements à la fois dans la législation et dans la pratique.

---

64 Scotland's Commissioner for Children and Young People and the Centre for Rural Childhood, Perth College (2011), Scotland: A safe place for child traffickers?, p. 56-59.

65 ECPAT UK (2011), On the Safe Side: Principles for the safe accommodation of child victims of trafficking.

66 *Freedom of information request* 20100222, demande soumise par l'UNICEF, citée ici : http://www.antislavery.org/includes/documents/cm_docs/2011/c/children.pdf

67 CEOP (2010) Strategic threat assessment: child trafficking in the UK, p. 21.

242. D'autre part, les autorités britanniques ont informé le GRETA que le gouvernement du Royaume-Uni s'est engagé à ne plus placer d'enfants en rétention dans le contexte de l'immigration, et qu'il a procédé à une refonte complète du système pour mettre le bien-être de l'enfant au centre des décisions et du processus d'éloignement. Une nouvelle politique a été adoptée en ce qui concerne le rapatriement des familles qui ne sont pas autorisées à rester dans le pays ; une aide financière et pratique est accordée à ces familles pour les encourager à quitter le pays sur une base volontaire, sans mesure de contrainte. Par la suite, le nombre d'enfants placés dans des centres de rétention de courte durée ou pour migrants en attente d'expulsion est passé de 1 119 en 2009 à 436 en 2010 et à 99 en 2011.

243. Deux rapports de la Commissaire à l'enfance de l'Angleterre[68] abordent le problème des enfants non accompagnés et potentiellement victimes de la traite qui, en application d'un accord tacite et secret entre le Royaume-Uni et la France, sont redirigés vers la France dans les 24 heures qui suivent leur arrivée au Royaume-Uni, sans avoir été mis en contact avec les services sociaux ou de protection de l'enfance. Les rapports citent les cas de sept enfants vietnamiens, soumis à la traite pour travailler dans des installations de culture du cannabis en 2010 et expulsés en France (deux d'entre eux seraient par la suite retournés au Royaume-Uni où ils auraient été reconnus comme victimes potentielles de la traite après avoir demandé l'asile). Selon un article de presse citant le directeur général de l'UKBA, l'accord passé entre le Royaume-Uni et la France couvre les adultes et les enfants qui tentent de pénétrer de manière illégale au Royaume-Uni. Suite à la publication du rapport du Commissaire à l'enfance, tous les ports britanniques ont reçu l'instruction de mettre immédiatement fin à la pratique consistant à renvoyer les mineurs non accompagnés en France. D'autre part, les rapports de la Commissaire à l'enfance déplorent la durée excessive de la période pendant laquelle certains enfants non accompagnés sont placés en rétention avant d'être confiés aux services sociaux.

244. La détermination de l'âge des mineurs relève de la compétence des services de l'enfance des administrations locales, qui appliquent la méthode *Merton Compliant Age Assessment*[69]. Les directives diffusées à cet égard soulignent qu'en cas de désaccord, le bénéfice du doute doit être accordé aux jeunes. Cependant, le GRETA croit savoir que cela n'a pas toujours été le cas et que le personnel concerné aurait subi des pressions en vue de déclarer un âge plus élevé. Il semblerait en outre que les fonctionnaires de l'UKBA saisissent parfois un âge sur le formulaire d'inscription avant même que l'âge ait été déterminé par les services locaux compétents[70]. Le Commissaire à l'enfance de l'Angleterre s'est en outre inquiété de l'utilisation de radiographies dans ce contexte, et a souligné la nécessité d'associer des pédiatres à la procédure[71]. De plus, la détermination de l'âge des mineurs a des implications dans la poursuite des victimes potentielles de la traite (voir paragraphe 333). Le Gouvernement écossais a été étroitement associé à l'élaboration d'un outil de détermination de l'âge, à l'initiative du conseil écossais des réfugiés (Scottish Refugee Council) en collaboration avec l'association des collectivités locales d'Écosse (Convention of Scottish Local Authorities, COSLA), l'UKBA et d'autres organisations concernées ; il finance également des formations à l'utilisation de cet outil.

68 Office of the Children's Commissioner (2011), Landing in Kent: The experience of unaccompanied children in the UK, and Office of the Children's Commissioner (2012), Landing in Dover.

69 HM Government (2001), Safeguarding children who may have been trafficked, p. 26-27.

70 Office of the Children's Commissioner (2011), Landing in Kent: The experience of unaccompanied children in the UK, p. 25.

71 *Ibid.*

245. En vertu de l'article 10(4) de la Convention, dès qu'un enfant non accompagné est identifié en tant que victime, la Partie prévoit sa représentation par le biais de la tutelle légale, d'une organisation ou d'une autorité chargée d'agir conformément à son intérêt supérieur. Il n'existe pas de système de tutelle pour les enfants victimes de la traite au Royaume-Uni. Selon le gouvernement, le système en vigueur, qui prévoit l'affectation par l'État d'un travailleur social et d'un avocat, est satisfaisant. Toutefois, un travailleur social ou un avocat bénévole ne sauraient remplacer une tutelle capable d'agir de manière indépendante vis-à-vis des autorités pour défendre l'intérêt supérieur de l'enfant. Un système de tutelle est un élément essentiel pour assurer la protection et le rétablissement de l'enfant, pour l'aider à rompre avec les trafiquants et pour réduire autant que possible le risque de disparition de l'enfant[72]. Le Commissaire à l'enfance de l'Angleterre s'apprête à commander une étude indépendante sur les modalités pratiques de la prise en charge des enfants victimes de la traite, prenant en compte l'expérience des enfants concernés, des travailleurs sociaux et des agents des services sociaux. Il est prévu de rendre publics les résultats de cette étude financée par le Home Office, attendus pour avril 2013.

246. En Écosse, depuis septembre 2010, le Gouvernement écossais apporte une aide financière aux organisations Aberlour Child Care Trust et Scottish Refugee Council pour entretenir un service de tutelle destiné à tous les enfants non accompagnés, y compris les enfants éventuellement soumis à la traite. À leur arrivée en Écosse, les enfants non accompagnés se voient affecter un tuteur qui les rencontre aussi fréquemment que nécessaire et assure la liaison avec tous les services concernés ; le tuteur aide les enfants à comprendre le dispositif complexe d'immigration et d'aide sociale, défend leurs intérêts et les aide à prendre des décisions éclairées. Au cours de la première année de fonctionnement du projet, 57 enfants se sont vu affecter des tuteurs indépendants. Le projet, programmé pour une durée de 30 mois, fera l'objet d'une évaluation interne mais aussi d'une évaluation externe par des experts indépendants. Le GRETA y voit un exemple de bonne pratique, susceptible de connaître une plus large diffusion dans le Royaume-Uni et ailleurs. D'autre part, en Irlande du Nord, un groupe de travail local comprenant le secteur bénévole et le « Regional Health and Social Care Board (HSCB) » a été mis en place pour explorer la possibilité de créer un système de tutelle. Le choix des services à fournir aux enfants victimes de la traite, compte tenu des services disponibles, incombera au conseil des organismes sociaux et de santé (Health and Social Care Board).

247. A la lumière de ce qui précède, **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.**

72 ECPAT UK (2011), Watch over me: a system of guardianship for child victims of trafficking.

248. En outre, **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**.

249. **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**.

250. **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.**

c. Assistance aux victimes

251. La Convention impose aux Parties de prendre des mesures pour assister les victimes dans leur rétablissement physique, psychologique et social, en tenant compte des besoins des victimes en matière de sécurité et de protection, en coopération avec les ONG et d'autres organisations engagées dans l'assistance aux victimes. Cette assistance doit être apportée sur une base consensuelle et informée, qui prenne en considération les besoins spécifiques des personnes en situation vulnérable, ainsi que des enfants, et ne doit pas être subordonnée à la volonté de la victime 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 en outre que l'assistance aux victimes de la traite doit inclure un hébergement convenable et sûr.

252. Au Royaume-Uni, la fourniture d'assistance aux victimes de la traite fait partie des compétences soumises à la décentralisation (devolution) et présente un certain nombre de différences d'une nation à l'autre, à l'intérieur du Royaume-Uni. Le NRM remplit une fonction de passerelle pour l'accès des victimes potentielles aux services d'aide : les besoins particuliers de chaque victime sont établis après signalement au NRM. Les victimes peuvent bénéficier des formes d'aides suivantes : hébergement sûr, traitement médical d'urgence y compris en matière de santé sexuelle, services d'interprétation et de traduction, informations et conseils juridiques, orientation vers d'autres services pertinents (services d'orientation et de conseil juridique, par exemple), soutien psychologique, assistance judiciaire en justice pénale, services spécialisés en fonction du sexe, de l'âge et des besoins particuliers de la victime, allocations de subsistance et aide à l'obtention de services fournis par d'autres organisations. En outre, les victimes bénéficient d'un accès gratuit et sans restriction au service national de santé du Royaume-Uni. Le niveau d'assistance est le même pour les victimes de la traite transnationale et pour celles de la traite nationale. La plupart de ces services sont financés par des fonds publics et fournis par des organisations ayant statut de « prestataires directs » ; les prestataires directs doivent également aider les victimes à accéder aux autres services, tels que les conseils juridiques et les soins de santé.

253. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que tous les signalements, qu'ils émanent des premiers intervenants ou d'autres, peuvent désormais être faits par le biais d'une ligne d'appel d'urgence ouverte 24 heures sur 24, qui constitue un guichet unique donnant accès à tous les services destinés aux victimes, notamment à un hébergement sûr et à d'autres services de soutien. Lorsqu'une victime potentielle doit être hébergée d'urgence avant même d'être signalée au NRM, le premier intervenant doit en faire la demande auprès d'un prestataire et peut demander l'assistance d'un conseiller technique de l'UKHTC ; celui-ci pourra orienter la victime vers des services d'aide à financement public, vers des organisations caritatives ou vers des administrations locales (dans le cas d'enfants). Le premier intervenant peut également assurer l'hébergement lui-même (comme le font par exemple certaines unités de police). Les victimes potentielles peuvent aussi être hébergées dans des foyers pour demandeurs d'asile ou d'autres locaux à financement public. Il faut compter d'ordinaire 45 jours pour parvenir à une décision définitive, ce qui correspond à la période habituelle pendant laquelle les victimes potentielles sont hébergées et entretenues ; cette période peut toutefois être prolongée si le processus décisionnel dure plus longtemps.

254. Le système de justice pénale (Criminal Justice System, CJS) d'Angleterre et du pays de Galles a publié un manuel de lutte contre la traite[73] dans lequel les agents de terrain peuvent trouver, entre autres, des recommandations sur la protection et l'assistance aux victimes. Le CJS a également édité une brochure d'information spécifiquement consacrée à l'aide aux victimes de la traite, qui offre des adresses utiles et des informations sur les droits des victimes (NRM, services d'assistance, possibilités d'indemnisation, protection des témoins, etc.). Les autorités britanniques ont informé le GRETA que la brochure a été traduite dans plusieurs langues.

255. En Irlande du Nord, les ONG qu'a rencontrées le GRETA n'avaient pas connaissance de brochures décrivant les droits des victimes et les services auxquels celles-ci peuvent prétendre ; elles ont indiqué que, depuis leur premier contact avec les autorités, les victimes ne reçoivent aucune information sur les procédures judiciaires et administratives les concernant.

256. Les ONG qu'a rencontrées la délégation du GRETA se disent préoccupées par l'absence de standard commun, dans tout le Royaume-Uni, pour les services d'aide aux victimes ; les victimes reçoivent ainsi une assistance dont le niveau varie selon l'organisation d'aide à laquelle elles s'adressent. Le GRETA a reçu des informations indiquant que l'offre d'hébergement pour les femmes victimes de la traite est insuffisante et que certaines femmes ont été hébergées dans des lieux inadaptés. De même, les possibilités d'hébergement pour les hommes victimes de la traite sont très limitées. On signale également des problèmes concernant l'accès à certains services spécialisés tels que l'interprétation et l'assistance juridique ; des ONG ont indiqué qu'elles devaient faire appel à des bénévoles ou lever des fonds privés pour financer ces services. En outre, il semble que l'accès aux soins de santé soit parfois difficile ; l'accès aux services spécialisés de santé mentale, notamment, ne serait pas garanti.

i. Angleterre et pays de Galles

257. Jusqu'en juin 2011, le Poppy Project, qui fait partie de l'ONG Eaves, était le principal prestataire en matière d'hébergement, sur la base d'un financement public, pour adultes victimes de la traite. Un nouveau mode de financement a été introduit le 1er juillet 2011 : à la suite d'un appel d'offres, le ministère de la Justice a conclu un contrat avec l'Armée du Salut, organisation confessionnelle, qui à son tour a conclu des accords avec plusieurs organisations prestataires de services aux victimes. Ce changement a pour objectif de s'adapter à l'évolution de la demande et d'étoffer la palette de services en faisant appel à un plus grand nombre de prestataires pour mieux répondre aux besoins individuels. Le budget affecté par l'État à l'assistance pour les victimes adultes de la traite en Angleterre et au pays de Galles a été maintenu au niveau des années précédentes (2 millions GBP, soit 2,26 millions EUR par an) et sera maintenu à ce niveau les trois prochaines années.

258. Le ministère de la Justice a diffusé une instruction de service concernant la fourniture d'assistance aux victimes adultes de la traite en Angleterre et au pays de Galles. Ce document a pour objectif de garantir à toutes les victimes adultes identifiées la même facilité d'accès à une série de services d'assistance et d'assurer une coordination effective ainsi qu'un suivi des services. Il est fait référence aux obligations découlant de la Convention anti-traite du Conseil de l'Europe. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que, conformément au contrat conclu avec l'Armée du Salut, deux réunions trimestrielles de réexamen du contrat ont eu lieu en décembre 2011 et avril 2012, lorsqu'il a été décidé qu'un ensemble d'« indicateurs de performance clés » seraient conçus et adoptés par l'Armée du Salut, le ministère de la Justice et le *Home Office*. Ces indicateurs, destinés à évaluer l'exécution du contrat, devraient être opérationnels en juillet 2012. La prochaine réunion trimestrielle, qui se tiendra à la fin de l'été 2012, sera consacrée à l'examen du rapport annuel de l'Armée du Salut sur la première année de contrat.

---

[73] Criminal Justice System (England and Wales) (2009), Trafficking Toolkit. Disponible ici : http://www.falkirk.gov.uk/services/social_work/children_and_family_services/child_protection/child_protection_committee/child_trafficking_docs/11_toolkit_tackling_trafficking.pdf

259. L'Armée du Salut a sélectionné 12 sous-traitants (dont un basé au pays de Galles) pour fournir les prestations d'hébergement et d'autres services aux victimes. Certains de ces sous-traitants, comme Migrant Helpline, possédaient déjà une longue expérience du travail avec les victimes de la traite ; d'autres étaient moins expérimentés mais avaient travaillé avec des victimes de la violence domestique. Les critères appliqués à la sélection des prestataires étaient, notamment, la sécurité et la situation géographique des lieux d'hébergement, l'expérience du contact avec les victimes et l'aspect financier. Deux types de contrats ont été conclus : les contrats « bloqués », portant sur un nombre défini d'unités (ou lits) réservées et payées pour une durée précise (six mois ou un an par exemple), et les contrats « ponctuels » venant s'y ajouter en fonction des besoins. Au total, 121 unités ont été mises sous contrat par l'Armée du Salut ; lors de la visite de la délégation du GRETA, environ 82 unités étaient utilisées. Les autorités britanniques ont informé le GRETA qu'un hébergement est assuré dans 15 foyers protégés, dont huit pour femmes, quatre pour hommes et trois pour hommes et femmes. Sept foyers protégés peuvent accueillir des couples (partenaires de même sexe ou de sexe opposé), sept peuvent héberger des femmes enceintes et quatre peuvent prendre en charge des familles ou des parents (hommes ou femmes) avec des enfants. Les hommes représentaient 41 % des victimes auxquelles l'Armée du Salut a porté assistance en 2011.

260. Certains sous-traitants (Migrant Helpline, Unseen UK and the Medaille Trust) agissent comme des premiers intervenants. D'autres sous-traitants sont tenus de recueillir des informations sur les victimes et de les transmettre à l'Armée du Salut. Celle-ci supervise l'activité des sous-traitants au moyen de réunions organisées à intervalles réguliers. En outre, les sous-traitants doivent produire des rapports de suivi mensuels sur les victimes, comprenant des statistiques et des informations sur les progrès accomplis individuellement. Chaque sous-traitant doit également fournir un rapport de suivi trimestriel et reçoit régulièrement la visite d'un représentant de l'Armée du Salut. L'Armée du Salut, pour sa part, organise des sessions de formation sur le problème de la traite et sur le NRM à l'intention des sous-traitants, et s'efforce, semble-t-il, de les amener à étendre leur palette de services pour répondre également aux besoins des hommes victimes de la traite. Parmi les types de soutien concret et de formation destinés aux sous-traitants de l'Armée du Salut figurent un accompagnement en matière de planification et de prestation des services d'aide et un atelier pour les personnes apportant une aide.

261. La délégation du GRETA a effectué une visite dans un foyer protégé de West London entretenu par l'ONG Hestia, qui possède une longue expérience de l'aide aux personnes sans domicile fixe et aux victimes de violences domestiques. Hestia fait partie des organisations sélectionnées comme sous-traitants par l'Armée du Salut. Jusqu'au mois de septembre 2011, le foyer servait à accueillir des femmes victimes de violences domestiques et leurs enfants ; depuis, il accueille également des victimes de la traite. Le personnel se compose de trois agents permanents et de plusieurs personnes pouvant intervenir ponctuellement. Ce foyer offre un bon niveau d'équipement : il compte 12 chambres pour 24 places, une cuisine et une salle de bains à chaque étage ainsi qu'une zone de jeu pour les enfants. Lors de la visite du GRETA, toutes les chambres étaient occupées. Un nouveau foyer protégé de six chambres, destiné spécifiquement à l'accueil de victimes de la traite, a été ouvert en novembre 2011 par Hestia. Un gestionnaire de projet, ainsi qu'une personne de soutien, tous les deux formés en matière de la traite et la violence sexuelle à l'égard des femmes, ont été nommés pour le nouveau foyer protégé, et toute l'équipe de Hestia (environ 80 personnes) reçoit actuellement une formation de sensibilisation à la traite.

262. La délégation du GRETA a été informée qu'un responsable de Hestia effectue une analyse des risques et des besoins pour chaque nouvel arrivant, et établit un programme d'aide en concertation avec cette personne. Hestia s'efforce d'obtenir le consentement éclairé de chaque personne à l'avance. Une séance d'accueil est organisée pour les nouveaux arrivants, qui se voient remettre le règlement de la maison. En outre, ils sont inscrits à des consultations auprès d'un médecin et d'un dentiste, peuvent suivre des cours d'anglais et peuvent être orientés vers des services de conseil (fournis par les administrations locales). Une dotation budgétaire est prévue pour des services d'interprétation par téléphone en cas de besoin.

263. Plusieurs fournisseurs de services d'aide indépendants interviennent en dehors du cadre du NRM en Angleterre et au pays de Galles. Parmi ces fournisseurs, le plus important est l'ONG Poppy Project, qui offre des services d'aide et d'hébergement aux femmes victimes de la traite. Cette ONG dispose d'une ligne d'assistance téléphonique accessible 24 heures sur 24, dont le numéro est affiché sur son site Internet, et a reçu plus de 2000 signalements. Il n'est pas exigé des femmes qui font appel aux services de Poppy Project qu'elles coopèrent avec les autorités, mais elles peuvent recevoir de l'aide en ce sens si elles souhaitent le faire. Les services fournis comprennent l'hébergement, l'accès à un conseiller juridique, des services de santé, des services de conseil, des informations sur les possibilités d'indemnisation, des services de traduction et d'interprétation, des cours d'anglais, une aide pour l'accès à l'éducation et au marché du travail, des informations sur le rapatriement, une assistance au rapatriement si cela est souhaité, une aide financière et une contribution aux frais de voyage. Poppy Project offre également des services spécialisés aux jeunes femmes âgées de 16 à 25 ans, aux femmes enceintes et aux mères dont les enfants se trouvent au Royaume-Uni ou à l'étranger.

264. Lors de la visite du GRETA, les nouvelles modalités de service étaient en cours d'ajustement et les ONG ayant statut de premier intervenant s'interrogeaient sur la nature exacte des services demandés et sur la procédure de signalement à l'Armée du Salut. Certains premiers intervenants ont indiqué éprouver des réticences à signaler des victimes à l'Armée du Salut en particulier sans avoir l'assurance que toutes les victimes auraient accès à un service de conseil juridique approprié avant de s'engager dans le processus du NRM, ou au moins pendant ce processus. Des inquiétudes ont également été exprimées quant au fait que l'Armée du Salut aurait pour tâche contractuelle d'assurer l'accès aux services d'assistance durant la seule période de rétablissement et de réflexion et qu'après cette période de 45 jours, les victimes seraient laissées sans hébergement ni protection, tandis que toutes les informations collectées à leur sujet seraient transmises aux services de détection et de répression sans leur consentement. Plus généralement, les ONG avaient le sentiment que l'expérience et les connaissances acquises pendant huit années d'aide aux victimes avaient été largement laissées de côté lors de la conception du nouveau système.

ii. Irlande du Nord

265. En Irlande du Nord, le ministère de la Justice a passé un contrat avec l'ONG Migrant Help pour la fourniture de services d'aide aux victimes de la traite. Le budget affecté à cette activité s'est élevé à 60 000 GBP (68 000 EUR) pour 2011/12. Le montant de l'aide est régulièrement réexaminé et mis en regard des besoins. Le GRETA comprend qu'en janvier 2012, le contrat avec Migrant Help a été renouvelé pour une année de plus.

266. L'ONG Migrant Help et son sous-traitant Women's Aid assurent des prestations d'assistance et de protection dont le financement est pris en charge par le ministère de la Justice. Migrant Help s'adresse aux hommes, Women's Aid aux femmes victimes de la traite. Les prestations peuvent être prolongées au-delà de la période de rétablissement et de réflexion de 45 jours si les circonstances l'exigent. Outre les services énoncés au paragraphe 252, ces deux ONG aident les victimes de la traite à se mettre en conformité avec la réglementation sur l'immigration, à trouver du travail et un hébergement adéquat, à demander des allocations ou à opérer un rapatriement. Elles aident également les adultes à accéder aux services de formation dans le cadre du système d'assistance.

267. La délégation du GRETA a visité à Belfast un foyer protégé géré par l'ONG Women's Aid. Ce foyer destiné aux victimes de violences peut également accueillir des victimes de la traite. Les conditions offertes étaient d'un niveau élevé (20 chambres ; une seule victime de la traite était présente au moment de la visite ; parties communes très bien aménagées). Les effectifs sont de 12 personnes. L'ONG Women's Aid coopère avec trois autres foyers à Belfast et un foyer à Londonderry.

iii. Écosse

268. Le Gouvernement écossais a passé des contrats avec deux ONG, TARA et Migrant Help, pour la fourniture de services aux victimes (potentielles ou reconnues comme telles) dans toute l'Écosse. Ces deux ONG ont statut de premier intervenant et possèdent une longue expérience de l'aide aux victimes de la traite. TARA s'adresse plus particulièrement aux femmes âgées de plus de 18 ans victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle tandis que Migrant Help apporte son aide à toutes les autres victimes adultes. Les contrats portent sur un montant de 319 000 GBP (360 000 EUR) pour TARA et de 405 000 GBP (458 000 EUR) pour Migrant Help pour l'exercice 2011-2012.

269. La délégation du GRETA s'est rendue dans un foyer protégé pour victimes de la traite géré par l'ONG Migrant Help et situé à Paisley, près de Glasgow. Depuis 2009, Migrant Help assure des services d'aide aux victimes de la traite, aux demandeurs d'asile et à d'autres catégories d'étrangers ayant besoin d'aide au Royaume-Uni. Cette ONG offre un service d'interprétation (Clear Voice) et peut recevoir des victimes 24 heures sur 24. La majorité des victimes assistées par Migrant Help depuis 2009 (138 au total lors de la visite) étaient des hommes soumis à la traite aux fins d'exploitation par le travail ; les trois quarts d'entre eux étaient originaires de la République slovaque, de la République tchèque ou de Roumanie. Le foyer de Paisley offre de très bonnes conditions de vie (excellentes parties communes et 15 chambres simples ou doubles avec salle de bains, qui étaient toutes occupées lors de la visite). En cas de besoin, Migrant Help peut rapidement disposer de lits supplémentaires dans d'autres locaux. Les services offerts aux victimes comprennent des soins de santé, des conseils spécialisés, des articles de toilette et des vêtements en cas de besoin, des cours d'anglais et d'autres cours de formation, une aide à la formation et aux échanges avec les ambassades, les avocats, les agents de l'UKBA, etc., ainsi qu'une aide au retour dans le pays d'origine ou dans un pays tiers sûr. Les personnes qui sont autorisées à rester au Royaume-Uni peuvent également se faire assister pour trouver un emploi ou un hébergement. L'évaluation des risques est effectuée par la police.

270. L'autre prestataire écossais, TARA, ne dispose pas de foyer protégé spécialement destiné aux victimes de la traite mais a accès à plusieurs possibilités d'hébergement en cas de besoin (refuges de Women's Aid, chambres d'hôtes, appartements). La municipalité de Glasgow a mis deux lits à disposition pour les victimes de la traite ; en dehors de Glasgow toutefois, le nombre d'hébergements pour victimes d'exploitation sexuelle est insuffisant. TARA emploie six personnes à temps plein et trois personnes à temps partiel. Les femmes prises en charge par cette ONG peuvent accéder à des soins de santé primaires et à des contrôles de santé sexuelle. Elles suivent une procédure d'identification approfondie avec évaluation des risques et des besoins à long terme ; la planification des soins est conçue de façon à leur permettre de fixer elles-mêmes des objectifs et de devenir plus autonomes. Les femmes reçoivent de l'aide pour accéder aux possibilités de formation et d'emploi lorsque cela leur est autorisé. Le Gouvernement écossais a récemment décidé de financer un projet pilote consistant à détacher un psychologue expérimenté auprès de TARA, pour une durée de six mois, afin d'offrir un soutien psychologique spécialisé aux femmes victimes de la traite. TARA travaille également avec des avocats pour aider les victimes d'infractions violentes à demander une indemnisation.

271. Le Gouvernement écossais a affecté un budget de 100 000 GBP à la fourniture de l'assistance d'un défenseur aux victimes de la traite par l'organisation Legal Services Agency. L'aide juridique est assurée par le Scottish Legal Aid Board.

iv. Dispositions concernant les mineurs

272. Les manuels et outils sur la lutte contre la traite des enfants mentionnés au paragraphe 237 sont des exemples de bonnes pratiques. Cependant, la mise en œuvre de ces dispositions incombe aux collectivités locales, ce qui a conduit à des incohérences et des inégalités dans la fourniture d'aide. En l'absence de standards nationaux pour l'hébergement sûr des enfants victimes de la traite, celui-ci prend des formes variées : foyers, appartements ou maisons partagés, chambres meublées, chambres d'hôtes en cas d'urgence, placement en famille d'accueil, etc. Les enfants âgés de moins de 16 ans ont droit à un hébergement en famille d'accueil ; au-delà de 16 ans, ils sont habituellement hébergés dans des chambres d'hôtes. Les modes d'hébergement ne répondent pas toujours aux besoins de sécurité et de sûreté des enfants. Le manque d'équipements d'hébergement centralisés et sécurisés a ainsi pour conséquence qu'un nombre considérable d'enfants disparaissent (voir le paragraphe 240) ; des éléments indiquent que ces enfants retournent auprès de leurs trafiquants et sont exploités.

273. Les ONG Barnardo's et Child Trafficking Information Line (NSPCC), spécialisées dans l'aide aux enfants, interviennent dans tout le Royaume-Uni auprès des enfants séparés de leurs parents ou soumis à la traite ; les services fournis comprennent le placement en famille d'accueil et l'hébergement assisté ainsi que des services de visite, d'information, de protection contre l'exploitation sexuelle et de soutien psychologique[74]. Le GRETA a reçu des informations selon lesquelles l'ONG Barnardo's s'apprête à créer un foyer protégé pour enfants victimes de la traite.

274. Les services à l'enfance des administrations locales peuvent venir en aide aux enfants que le NRM ne reconnaît pas comme victimes de la traite ou qui n'ont pas suivi la procédure de reconnaissance. Chaque enfant peut ainsi se voir affecter un travailleur social ; ensemble, ils effectuent une analyse des besoins et établissent un programme d'aide comprenant également une évaluation des risques et une description des mesures prises par l'administration pour protéger l'enfant. Un inspecteur indépendant examine le programme d'aide et vérifie que l'intérêt supérieur de l'enfant a bien été pris en compte. L'enfant peut également bénéficier de l'aide et des conseils juridiques d'un avocat.

275. L'aide apportée à ces enfants comprend un soutien éducatif (identique à celui dispensé à tous les élèves de l'enseignement secondaire obligatoire) et, en cas de besoin, une aide à l'apprentissage de l'anglais. Selon le Commissaire à l'enfance de l'Angleterre, les collectivités locales n'assurent pas toujours toutes les prestations d'aide auxquelles les enfants auraient droit ; en particulier, les prestations d'éducation peuvent poser problème dans le cadre du nouveau système scolaire.

276. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que, lorsqu'une victime de la traite atteint l'âge de 18 ans, elle n'est pas nécessairement renvoyée dans son pays d'origine, car cela dépend de sa situation au regard du séjour et de l'état d'une éventuelle procédure d'asile. L'UKBA met à la disposition des collectivités locales les fonds nécessaires à la prise en charge des demandeurs d'asile jusqu'à l'âge de 18 ans. Si la décision sur l'asile n'a pas encore été rendue lorsqu'un mineur victime de la traite atteint l'âge de 18 ans, il sera transféré dans une structure d'hébergement de l'UKBA et touchera des allocations jusqu'à ce qu'il obtienne le statut de réfugié ou soit renvoyé. Les victimes de la traite ayant le droit de séjourner au Royaume-Uni quittent les structures de prise en charge à l'âge de 18 ans ; elles ont alors accès aux mêmes possibilités d'obtenir une aide financière que les autres jeunes. Ces victimes bénéficient, jusqu'à 21 ans au moins, des services destinés aux jeunes ayant quitté les structures de prise en charge ; pour chacune de ces victimes est désigné un conseiller personnel, chargé de la soutenir et de l'aider à construire un projet personnel. Depuis avril 2011, les jeunes peuvent de nouveau bénéficier de ces services jusqu'à l'âge de 25 ans s'ils entreprennent des études ou une formation.

74 Barnardo's Northern Ireland (2011), Separated children and child trafficking in Northern Ireland

277. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que, en vertu de l'article 25 de la loi écossaise de 1995 sur les enfants, les collectivités locales sont tenues d'assurer l'hébergement des enfants à l'égard desquels personne n'exerce l'autorité parentale, jusqu'à l'âge de 18 ans. Elles doivent protéger et promouvoir le bien-être de ces enfants et peuvent continuer à assurer l'hébergement du jeune jusqu'à l'âge de 21 ans si elles considèrent que cela contribue à la protection et à la promotion de son bien-être. De plus, lorsqu'un jeune qui était soutenu par le service de tutelle écossais atteint l'âge de 18 ans, il continuera à bénéficier d'un accompagnement complet s'il le souhaite, mais pourra aussi décider d'y renoncer. Les services sociaux seront avertis que de jeunes adultes peuvent participer au travail en groupe. Cette décision a été prise car les jeunes adultes peuvent continuer à avoir besoin d'aide, même s'ils sont considérés comme des adultes dans le cadre des dispositions relatives à l'immigration.

278. Tout en saluant les mesures prises pour venir en aide aux victimes de la traite et pour maintenir les aides publiques face aux pressions financières, **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 248) ;**

- **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 réinsertion ;**

- **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).**

d. Période de rétablissement et de réflexion

279. 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. Ce délai minimum de 30 jours constitue une garantie importante pour les victimes et les victimes potentielles et a plusieurs objectifs, dont celui de permettre à la victime de se rétablir, d'échapper à l'influence des trafiquants et/ou de prendre une décision quant à sa coopération avec les autorités compétentes. Les Parties sont tenues de surseoir à l'exécution d'un éventuel ordre d'expulsion et d'autoriser la personne concernée à rester sur leur territoire pendant ce délai.

280. Au Royaume-Uni, la durée de la période de rétablissement et de réflexion n'est pas définie par la loi mais par des directives aux autorités compétentes (voir le paragraphe 72) en vertu desquelles, suite à une décision fondée sur des motifs raisonnables, la victime présumée peut jouir d'une période de rétablissement et de réflexion d'une durée de 45 jours. Les directives autorisent les autorités compétentes à prolonger cette période si elles l'estiment nécessaire compte tenu de facteurs tels que la santé physique ou mentale (troubles post-traumatiques notamment) ou encore l'intimidation de la victime. Actuellement, il n'est pas fixé de durée maximale pour la période de rétablissement et de réflexion.

281. La loi sur l'immigration énonce que les victimes de la traite concernées par les règles de contrôle de l'immigration peuvent rester au Royaume-Uni durant la période de rétablissement et de réflexion. En vertu de l'article 21 du chapitre 2 de la loi sur l'immigration de 1971, les victimes potentielles bénéficient d'un permis de séjour temporaire et ne sont pas maintenues en rétention (sauf si la privation de liberté se justifie par des aspects d'ordre public). Les victimes potentielles ne doivent pas faire l'objet d'une mesure d'éloignement durant la période de rétablissement et de réflexion.

282. Le GRETA note que l'utilisation de la période de rétablissement et de réflexion de 45 jours a fait l'objet de critiques de la part d'ONG qui estiment que cette période doit servir à la victime présumée à entamer son rétablissement et à prendre des décisions éclairées sur sa coopération avec la police ; l'objectif n'est pas de donner à l'autorité compétente l'occasion de vérifier la crédibilité des informations fournies. Les directives mentionnées plus haut énoncent que la période de 45 jours offre la possibilité de procéder à une évaluation plus complète de la situation et devrait être utilisée pour collecter des preuves et mener au besoin des enquêtes complémentaires pour confirmer le statut de victime de la traite de la personne concernée. Les directives prévoient également que les autorités compétentes doivent en principe s'abstenir de mener un entretien dans le cadre du NRM durant les 30 premiers jours de cette période sauf si des considérations importantes le justifient. Il apparaît qu'en pratique, la marge discrétionnaire dont dispose les autorités compétentes n'est pas clairement définie[75].

283. **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.**

e. Permis de séjour

284. L'article 14(1) de la Convention prévoit deux possibilités concernant la délivrance de permis de séjour renouvelables 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.

285. Au Royaume-Uni, les personnes qui ont été définitivement identifiées en tant que victimes de la traite peuvent se voir délivrer un permis de séjour si leur situation personnelle justifie qu'elles restent au Royaume-Uni ou si elles coopèrent avec les autorités dans le cadre d'une enquête judiciaire ou d'une procédure pénale et que leur présence dans le pays est requise à cette fin.

286. Dans le premier cas, la question de l'octroi de l'autorisation de rester au Royaume-Uni est examinée selon les procédures d'autorisation standard de l'UKBA et toute autre demande de protection afférente sera examinée selon cette voie. L'autorisation de séjour peut être prolongée à la demande de l'intéressé. Il n'a toutefois pas été possible de se faire une idée précise des critères appliqués lors de l'examen. Le GRETA a appris que l'autorisation accordée en raison de la situation personnelle requiert des rapports approfondis, notamment médicaux, dont le financement n'est pas toujours suffisant. Selon quelques ONG, l'avis professionnel et l'expertise du prestataire de services ne semblent pas toujours être dûment pris en compte par l'autorité compétente et sont rejetés par l'UKBA.

[75] Scotland's Commissioner for Children and Young People and the Centre for Rural Childhood, Perth College (2011), Scotland: A safe place for child traffickers? p. 62-63.

287. Dans le cas où la victime a accepté de coopérer avec la police, elle se voit accorder une autorisation de séjour discrétionnaire de 12 mois, spécialement destinée à lui permettre de contribuer à l'enquête de police. Une demande doit être présentée par la police (ou par le ministère public et les services du Procureur (Crown Office and Procurator Fiscal Service) en Écosse) et, si la demande est acceptée, la personne concernée obtient un permis de séjour temporaire. Selon les directives de l'UKBA, lorsqu'une autorisation discrétionnaire est appropriée, elle doit être accordée pour 12 mois exactement et ne peut faire l'objet d'aucun recours ; des ONG auraient cependant soutenu des victimes titulaires de permis de 12 semaines seulement. Le permis peut être étendu si cela est jugé nécessaire : par exemple, lorsque les poursuites pénales prennent plus longtemps que prévu et que la police a confirmé qu'une prolongation est requise ou a demandé elle-même une prolongation. Les acteurs concernés, tels que la police ou les représentants en justice, peuvent écrire à l'UKBA pour lui communiquer des éléments à l'appui de la demande de prolongation, mais aucun délai de réponse n'a été fixé et des ONG ont signalé des cas dans lesquels toute une année s'était écoulée avant l'octroi de la prolongation. Le GRETA croit comprendre que le Gouvernement envisage actuellement de sensibiliser davantage les membres des forces de l'ordre à cette possibilité, qui peut faciliter les enquêtes.

288. Selon les informations fournies par l'UKBA, entre le 1er avril 2009 et le 27 octobre 2011, sur les 373 ressortissants d'États non membres de l'UE définitivement considérés comme des victimes de la traite, 262 (soit 70 %) se sont vu accorder un permis de séjour temporaire sous une forme ou une autre. Sur ces 262 personnes, 68 ont obtenu un permis de séjour de 12 mois pour coopérer avec la police, 25 ont obtenu un permis de séjour d'une durée maximale de trois ans en raison de leur situation personnelle, 96 se sont vu accorder l'asile pour une durée de cinq ans, 10 ont obtenu une protection humanitaire d'une durée de cinq ans, 51 ont obtenu une autorisation discrétionnaire de rester dans le pays pendant trois ans au maximum, cinq ont obtenu une autorisation de rester dans le pays pour une durée indéterminée (pour diverses raisons) et six employés de maison ont été autorisés à rester 12 mois dans le pays. Étant donné que les ressortissants des États membres de l'UE/EEE ont le droit de séjourner au Royaume-Uni, ils n'ont pas besoin de permis de séjour.

289. Le GRETA constate avec satisfaction que la législation du Royaume-Uni prévoit 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. **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.**

f. Indemnisation et recours

290. 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 sont aussi tenues de prévoir le droit pour les victimes à être indemnisées par les auteurs d'infractions et d'adopter des mesures législatives ou autres afin de garantir l'indemnisation des victimes par l'État. En outre, la Convention précise 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.

291. Au Royaume-Uni, quatre procédures permettent aux victimes de la traite de demander une indemnisation :

i) par l'intermédiaire des procureurs, qui demandent une ordonnance d'allocation d'indemnités lors de la condamnation, dans les cas appropriés, en vertu des articles 130 à 132 de la loi de 2000 sur les pouvoirs des juridictions pénales en matière de prononcé des peines (Powers of the Criminal Courts (Sentencing) Act 2000) ;

ii) par le biais d'une confiscation et d'une indemnisation en vertu de l'article 13(2) de la loi de 2002 sur les produits de la criminalité (Proceeds of Crime Act 2002)

iii) au moyen d'une action exercée par la victime à l'encontre du trafiquant devant une juridiction civile ;

iv) par le biais de l'autorité d'indemnisation des victimes d'infractions violentes (Criminal Injuries Compensation Authority, CICA). Ce dispositif d'indemnisation par l'État permet aux victimes d'infractions violentes d'être indemnisées au titre de l'atteinte portée à leur intégrité (préjudice physique, préjudice psychologique ou maladie). La somme octroyée au titre d'un même préjudice ne peut excéder 500 000 GBP. Toute indemnisation reçue d'une autre source que la CICA doit être déduite de cette somme. Pour que ce dispositif s'applique, il n'est pas nécessaire que des poursuites aient été engagées, mais la victime doit avoir signalé l'infraction à une autorité publique. Les victimes qui demandent une indemnisation ne sont pas tenues de rester au Royaume-Uni. La CICA assure une permanence téléphonique et a élaboré un guide, disponible en ligne, sur l'indemnisation des victimes d'infractions violentes[76]. Pour demander une indemnisation, les victimes doivent remplir un formulaire ; aucune assistance juridique n'est nécessaire. Les victimes doivent donner le numéro de référence de l'infraction attribué par la police et le numéro de référence de l'hôpital, pour que la CICA puisse s'informer des circonstances de l'infraction et de la gravité du préjudice subi.

292. En l'absence de statistiques sur le nombre de victimes de la traite ayant obtenu une indemnisation par l'une des voies susmentionnées, il est difficile d'évaluer leur efficacité. Une étude de 2008 sur l'accès à une indemnisation pour les personnes soumises à la traite au Royaume-Uni[77] a mis en évidence une seule affaire dans laquelle le ministère public ait exprimé l'intention de demander une ordonnance d'indemnisation au nom d'une victime de la traite ; dans aucune des 41 affaires passées en revue le tribunal n'a condamné le trafiquant à verser une indemnisation à la victime. Il ressort de la même étude que rares sont les victimes de la traite qui exercent des recours devant les juridictions civiles ou devant les instances qui connaissent des conflits du travail. Le GRETA a été informé par des ONG que les victimes de la traite se heurtent à de nombreux obstacles pratiques et juridiques lorsqu'elles tentent de se faire indemniser. Il semblerait que les victimes ne soient pas systématiquement informées des possibilités d'indemnisation dans une langue qu'elles comprennent (voir paragraphe 254). Elles pourraient aussi être empêchées de demander une indemnisation parce qu'elles doivent quitter le Royaume-Uni.

293. Les autorités britanniques reconnaissent que très peu de victimes de la traite demandent à être indemnisées. Selon les informations disponibles, l'indemnisation maximale accordée à quatre victimes de la traite a été de 600 000 GBP, à l'issue d'une procédure civile contre des trafiquants. Un représentant de la CICA rencontré à Édimbourg a informé la délégation du GRETA qu'une somme de 140 000 GBP avait été octroyée à une victime de la traite (une seule fois) dans le cadre du dispositif d'indemnisation par l'État. En Irlande du Nord, aucune victime de la traite n'a encore été indemnisée.

---

[76] Disponible à l'adresse suivante : http://www.victimsupportsco.org.uk/lib/liDownload/370/CICA,%20Compensation%20to%20victims%20of%20violent%20crimes%20-%20a%20short%20guide.pdf?CFID=7864159&CFTOKEN=79069100

[77] Anti-Slavery International (octobre 2008), Opportunities and Obstacles: Ensuring access to compensation for trafficked persons in the UK.

294. Le dispositif d'indemnisation des victimes d'infractions violentes (2008) ne reconnaît pas les victimes de la traite comme une catégorie de demandeurs particulière. Le GRETA croit comprendre qu'une instance juridique écossaise a demandé l'instauration de barèmes spécifiques pour les victimes de la traite, car les barèmes en vigueur ne permettent pas d'indemniser dûment ces victimes. Par exemple, actuellement, une victime de la traite pratiquée aux fins d'exploitation sexuelle se verra très probablement accorder une indemnisation au titre d'agressions sexuelles (l'infraction la plus grave de cette catégorie est le viol ayant provoqué une maladie mentale, confirmée par un diagnostic psychiatrique, qui a entraîné une invalidité permanente), et/ou de violences physiques répétées ou d'une lésion physique précise, et/ou au titre d'une maladie mentale. Cependant, rien dans les barèmes actuels ne permet de prendre en compte la privation de liberté, une situation analogue à l'esclavage, la peur constante de la mort et l'humiliation, la détresse et l'avilissement que connaissent de nombreuses victimes de la traite. Les autorités britanniques ont informé le GRETA qu'une consultation publique avait été organisée de janvier à avril 2012, en vue d'un réexamen du dispositif d'indemnisation en Angleterre, au pays de Galles et en Irlande du Nord. À la suite de cette consultation, la CICA étudie des moyens d'adapter l'indemnité à la gravité de l'infraction dont a été victime l'auteur de la demande d'indemnisation. **Le GRETA souhaite être tenu informé des changements apportés au dispositif d'indemnisation des victimes d'infractions.**

295. Des ONG ont aussi exprimé une autre préoccupation : dans les affaires de traite aux fins de servitude domestique sur lesquelles la police enquête et tente de faire engager des poursuites, des victimes ont été dissuadées de saisir la juridiction du travail au motif que cette procédure pourrait interférer avec la procédure pénale. Certaines de ces victimes ont travaillé des années sans être payées. Si une victime est privée de la possibilité de se faire rémunérer pour le travail effectué, elle est aussi vulnérable qu'avant d'être soumise à la traite, voire davantage encore, car elle a souvent dû s'endetter pour payer son voyage, les frais d'agence, etc.

296. S'agissant de l'assistance juridique, les autorités britanniques ont informé le GRETA que la nouvelle loi sur l'assistance juridique, la condamnation et la sanction des auteurs d'infractions de 2012 permet aux victimes de la traite de bénéficier de l'assistance juridique pour demander une indemnisation devant les juridictions civiles et les tribunaux des prud'hommes (*Employment Tribunals*). Toutefois, cette disposition ne s'applique pas aux demandes adressées à l'autorité d'indemnisation des victimes d'infractions violentes (*Criminal Injuries Compensation Authority,* CICA), qui conseille les demandeurs pour les aider à soumettre leur demande. Pour pouvoir bénéficier de cette assistance juridique, les victimes de la traite doivent avoir obtenu une décision positive fondée sur des motifs raisonnables dans le cadre du NRM et une décision positive ou une procédure devant aboutir à une décision fondée sur des motifs concluants. Le GRETA a par ailleurs appris qu'en Écosse, il appartient à la juridiction de décider de l'ordonnance d'indemnisation à la suite de poursuites pénales, mais que les procureurs peuvent inviter la juridiction à envisager d'imposer une ordonnance d'indemnisation. Les recommandations du COPFS sur cette question seront modifiées pour refléter cet avis.

297. Au Royaume-Uni, un certain nombre de juristes (solicitors) s'occupent bénévolement des recours civils en indemnisation de victimes de la traite. L'organisme d'indemnisation d'Irlande du Nord propose un dispositif efficace aux personnes ayant subi un traumatisme physique et/ou psychologique du fait des infractions violentes commises à leur encontre en Irlande du Nord. Cela comprend l'indemnisation pour des infractions qui résulteraient de la traite. L'organisation caritative « Victim Support Northern Ireland » reçoit des fonds du Gouvernement pour accompagner gratuitement les victimes tout au long de la procédure d'indemnisation. De manière analogue, l'organisation « Victim Support Scotland » est financée par le Gouvernement écossais.

298. **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.**

299. De plus, **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**.

g. Rapatriement et retour des victimes

300. L'article 16 de la Convention impose aux Parties de mettre en place des programmes de rapatriement qui visent à éviter la re-victimisation et d'associer à ces programmes les institutions nationales ou internationales et les 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 de la traite des renseignements sur les instances susceptibles de les aider dans le pays où elles retournent : services de détection et de répression, ONG, professions juridiques 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.

301. La directive adressée aux autorités compétentes fait référence à l'article 16 de la Convention et charge les autorités de communiquer des informations sur les possibilités de retour volontaire aux personnes définitivement identifiées comme victimes de la traite qui ne participent pas aux enquêtes de police et ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier d'une autorisation de séjour. Les autorités britanniques gèrent trois programmes d'aide au retour volontaire (*Assisted Voluntary Return*, AVR), qui tous peuvent apporter une aide à des victimes de la traite. Ouverts aux personnes de toutes nationalités, à l'exception des Britanniques, des Suisses et des ressortissants des Etats membres de l'UE/EEE, ces programmes sont destinés à assurer un retour durable et dans la dignité aux personnes quittant volontairement le Royaume-Uni. Selon les autorités, des informations sur les possibilités de retour volontaire sont données dans tous les courriers communiquant des décisions aux personnes intégrées dans le NRM. Cela dit, aucune information n'est apparemment donnée sur la possibilité de demander l'asile.

302. Le premier programme AVR, appelé « programme d'aide au retour volontaire et à la réinsertion » (*Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme*, VARRP), est destiné aux personnes qui ont demandé l'asile et à celles qui bénéficient de certaines formes analogues de statut temporaire au Royaume-Uni. L'aide apportée aux personnes participant au programme couvre les aspects suivants : l'obtention des documents de voyage, le vol vers le pays d'origine et la suite du trajet dans ce pays, l'assistance à l'aéroport de départ et à l'aéroport d'arrivée, une aide à la réinsertion pouvant aller jusqu'à 1 500 GBP (1 695 EUR), comprenant une prime de réinstallation de 500 GBP (565 EUR) versée au départ et destinée à couvrir les besoins urgents, une indemnité pour les excédents de bagages et, après le retour, une série de possibilités de réinsertion. La majorité des personnes qui retournent chez elles utilisent l'aide à la réinsertion pour créer une activité génératrice de revenus.

303. Le deuxième programme existant est l'aide au retour volontaire pour les familles et les enfants (*Assisted Voluntary Return for Families and Children*, AVRFC), destiné aux familles comprenant au maximum deux adultes (parents ou tuteurs légaux) et au moins un enfant (de moins de 18 ans), ainsi qu'aux enfants non accompagnés (de moins de 18 ans) qui ont demandé l'asile ou qui sont en situation irrégulière au Royaume-Uni et souhaitent retourner chez eux. L'aide apportée aux personnes participant au programme couvre les aspects suivants : l'obtention des documents de voyage, le vol vers le pays d'origine et la suite du trajet dans ce pays, l'assistance à l'aéroport de départ et à l'aéroport d'arrivée, une aide à la réinsertion pouvant aller jusqu'à 2 000 GBP (2 260 EUR) par personne, comprenant une prime de réinstallation de 500 GBP (565 EUR) versée au départ et destinée à couvrir les besoins urgents, une indemnité pour les excédents de bagages et, après le retour, une série de possibilités de réinsertion. Ce programme se caractérise par une grande souplesse, visant à favoriser la réinsertion de toute la famille, et par l'importance accordée aux besoins éducatifs et à la génération de revenus dans le cadre de l'utilisation de l'aide à la réinsertion.

304. Enfin, le programme d'aide au retour volontaire pour les migrants en situation irrégulière (*Assisted Voluntary Return for Irregular Migrants*, AVRIM) s'adresse aux migrants qui n'ont pas demandé l'asile mais qui sont en situation irrégulière au Royaume-Uni et souhaitent retourner chez eux. L'aide apportée aux personnes participant au programme couvre les aspects suivants : l'obtention des documents de voyage, le vol vers le pays d'origine et la suite du trajet dans ce pays, ainsi que l'assistance à l'aéroport de départ et à l'aéroport d'arrivée. Les participants au programme ne touchent généralement pas d'aide à la réinsertion, mais une aide discrétionnaire d'un montant maximal de 1 000 GBP (1 130 EUR) peut être accordée aux personnes vulnérables, sur la base d'un examen au cas par cas.

305. En avril 2011, à la suite d'une procédure d'appel d'offres, le ministère de l'Intérieur a conclu un accord de subvention en matière d'aide au retour volontaire, d'une durée de trois ans, avec l'ONG « Refugee Action ». Par conséquent, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ne reçoit plus de fonds du Gouvernement pour financer les activités d'aide au retour volontaire. Rappelant que « Refugee Action » est une organisation strictement nationale, sans expérience de la lutte contre la traite et sans relations ni activités internationales, des ONG ont mis en doute sa capacité à favoriser la collaboration avec les services des pays de retour.

306. Selon les informations fournies par les autorités britanniques, deux victimes de la traite ont été retournées dans leur pays dans le cadre des dispositions d'aide au retour volontaire en 2010 ; cela a aussi été le cas pour six victimes potentielles en 2011. Trois autres dossiers ont été approuvés et les personnes concernées attendaient de partir en mai 2012. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que, si l'intéressé ne peut pas bénéficier d'une autorisation de séjour, « Refugee Action » ou l'UKBA aborde avec lui la question de son retour dans son pays d'origine.

307. Le GRETA a été informé que l'organisation d'un retour volontaire aidé prenait beaucoup de temps (environ 8 à 10 semaines). C'est pourquoi, en Écosse, l'ONG « Migrant Help » s'occupe de l'achat des billets, qui sont payés par le Gouvernement écossais.

308. Le GRETA note que les programmes AVR susmentionnés ne sont pas conçus spécialement pour les victimes de la traite, mais pour les demandeurs d'asile déboutés, les familles, les migrants en situation irrégulière et les bénéficiaires d'une autorisation de séjour discrétionnaire. Il faudrait veiller en priorité à ce que les victimes de la traite soient rapatriées en toute sécurité, de manière à réduire au minimum leur risque d'être de nouveau soumises à la traite, mais il semble difficile de savoir quelles évaluations des risques et des besoins sont réalisées au Royaume-Uni et dans le pays d'origine de la victime. Souvent, les ONG œuvrant au Royaume-Uni dans le secteur de l'accompagnement des candidats au retour prennent contact avec des ONG dans les pays d'origine pour déterminer la qualité des services d'aide et établir des liens directs. Ainsi, l'ONG POPPY Project organise l'accueil, l'hébergement et d'autres services à l'arrivée dans le pays d'origine. La branche écossaise de « Migrant Help » a noué des liens avec des ONG en Moldova et en Roumanie, et s'est rendue en Lettonie et au Ghana pour mettre en place des dispositifs d'aide aux personnes qui reviennent dans ces pays.

309. Aucune aide gouvernementale n'est prévue pour le rapatriement des victimes de la traite qui sont des ressortissants d'États membres de l'UE ou de l'EEE ; pour bénéficier d'une aide au retour, ces personnes doivent s'adresser à l'OIM ou à leur ambassade. L'OIM a créé un fonds d'aide aux victimes, alimenté par des dons privés, qui est destiné aux ressortissants de l'UE ou de l'EEE souhaitant retourner dans leur pays d'origine et bénéficier d'une aide à la réinsertion. Le bureau de l'OIM au Royaume-Uni travaille en étroite collaboration avec le prestataire de services ayant fait le signalement et avec le bureau de l'OIM dans le pays d'origine. L'Armée du Salut, qui est le principal prestataire en Angleterre et au pays de Galles, n'est pas autorisée à utiliser les moindres fonds destinés à l'aide aux victimes pour organiser leur retour ou assurer un soutien dans le pays de destination. Le GRETA a appris avec inquiétude que des victimes de la traite étaient amenées à effectuer un très long trajet en autocar pour retourner dans leur pays, car les ONG qui organisaient le retour optaient pour le mode de transport le moins cher.

310. Selon les autorités britanniques, l'on n'a encore enregistré aucun cas de retour forcé de personnes qui avaient été définitivement identifiées comme des victimes de la traite dans le cadre du NRM. Une fois le statut définitivement établi, la décision sur le retour forcé est prise par l'UKBA, au cas par cas, et une mesure d'éloignement ou de rapatriement n'est mise en œuvre que si cela est jugé à la fois possible et sans danger, après une évaluation des circonstances particulières de l'affaire. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que, chaque fois qu'un retour est envisagé, le Royaume-Uni prend en compte les obligations lui incombant au titre de la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés et de la Convention européenne des droits de l'homme, et évalue d'abord la situation qui prévaut dans le pays où la personne concernée devrait être renvoyée. En présence d'éléments suggérant ou prouvant l'existence d'un risque pour cette personne, l'éloignement peut être différé ou annulé. Cela dit, aucun document d'orientation ne donne d'indications sur la manière d'évaluer les risques et de déterminer si l'intéressé peut retourner dans son pays en toute sécurité.

311. Des ONG rencontrées au cours de la visite dans le pays ont indiqué que les autorités avaient procédé à l'éloignement de certaines personnes quelques heures seulement après que celles-ci s'étaient vu notifier une décision d'identification négative ; les ONG qui s'occupaient de ces personnes n'avaient pas été averties – ou seulement peu de temps avant l'éloignement – et il avait été impossible de prendre les mesures nécessaires pour garantir un retour en toute sécurité. En outre, le GRETA croit savoir que, en Irlande du Nord, des victimes potentielles de la traite originaires de pays de l'UE qui avaient été signalées au NRM ont été rapatriées deux à quatre jours plus tard. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que l'UKBA s'occupe des contestations soumises à la suite de décisions d'éloignement, en soulignant que les demandes sont toutes examinées par un expert dûment formé. L'éloignement est notifié 72 heurs à l'avance et, s'il y a des motifs raisonnables de penser que les allégations de traite sont exactes, l'éloignement sera différé et l'intéressé bénéficiera d'un délai minimum de rétablissement et de réflexion de 45 jours.

312. Le GRETA note avec inquiétude que des procédures d'éloignement accélérées pourraient ne pas laisser suffisamment de temps pour identifier les victimes de la traite et évaluer les risques liés à leur retour. Tout en se réjouissant de l'existence de dispositions générales d'aide au retour volontaire, **le GRETA exhorte les autorités britanniques à déterminer si les dispositions d'aide au retour volontaire existantes 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.**

4. Mise en œuvre par le Royaume-Uni de mesures concernant le droit pénal matériel, les enquêtes, les poursuites et le droit procédural

a. Droit pénal matériel

313. En application de 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).

314. La législation pénale applicable aux infractions liées à la traite en Angleterre, au pays de Galles et en Irlande du Nord, à savoir l'article 4 de la loi de 2004 sur l'asile et l'immigration (traitement des demandeurs et autres aspects) [Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004] et les articles 57 à 60 de la loi de 2003 sur les infractions à caractère sexuel [Sexual Offences Act 2003], couvre toutes les formes d'exploitation et prévoit une peine pouvant aller jusqu'à 14 ans de réclusion. Elle ne fixe pas de peine minimale.

315. S'agissant de l'Écosse, les articles 4 et 5 de la loi de 2004 sur l'asile et l'immigration (traitement des demandeurs et autres aspects) et l'article 22 de la loi de 2003 sur la justice pénale en Écosse [Criminal Justice (Scotland) Act 2003], les deux lois ayant été amendées par l'article 46 de la loi de 2010 sur la justice pénale et l'attribution des licences en Écosse, prévoient également jusqu'à 14 ans de réclusion, sans peine minimale.

316. Par ailleurs, comme indiqué au paragraphe 177, en avril 2010, l'infraction pour paiement des services sexuels d'une personne soumise à la force, à la tromperie, à des menaces ou à toute autre forme de contrainte a été introduite à l'article 53A de la loi de 2003 sur les infractions à caractère sexuel (applicable en Angleterre, au pays de Galles et en Irlande du Nord). Il n'y a pas de infraction semblable qui s'applique en Écosse. La peine envisagée est une amende n'excédant pas le niveau 3 sur le barème unifié (à savoir 1 000 GBP). La police a toute latitude pour décider du motif d'inculpation sans se référer au CPS. Elle peut aussi émettre un simple avertissement ou décider qu'aucune autre mesure ne doit être prise. Les autorités britanniques ont indiqué que, l'infraction étant difficile à prouver, elle n'est généralement retenue comme motif d'inculpation que lorsqu'elle s'accompagne d'autres infractions plus graves**.** Les autorités britanniques ont informé le GRETA qu'aucune condamnation n'a encore été prononcée pour l'infraction prévue à l'article 53A en Angleterre et au pays de Galles ; cette disposition a uniquement été appliquée dans des cas où les prostituées sont accostées dans la rue.

317. Concernant la responsabilité des personnes morales pour les infractions de traite des êtres humains, les autorités britanniques ont indiqué que l'article 60(2) de la loi de 2003 sur les infractions à caractère sexuel couvrait les infractions de traite par un organisme constitué en vertu du droit britannique. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que, en vertu de l'article 5(1)(c) de la loi de 2004 sur l'asile et l'immigration, les personnes morales peuvent être tenues pour pénalement responsables de toutes les autres formes d'exploitation. Cette disposition s'applique en Angleterre, au pays de Galles, en Irlande du Nord et en Écosse.

318. Les circonstances aggravantes dans les affaires de traite des êtres humains ne sont pas inscrites dans la législation, mais elles sont prévues dans des directives sur les peines, qui tiennent compte de la gravité de l'infraction. Le Conseil de détermination des peines pour l'Angleterre et le Pays de Galles a été instauré par la loi de 2009 sur les coroners et la justice afin de favoriser une plus grande transparence et homogénéité dans la détermination des peines, tout en garantissant l'indépendance des juridictions. Il s'agit d'un organe public du ministère de la Justice, à la fois indépendant et autonome, qui publie des orientations sur la détermination des peines, y compris sur les circonstances atténuantes et aggravantes. En avril 2007, le Conseil de détermination des peines a publié des lignes directrices sur la loi de 2003 sur les infractions à caractère sexuel[78]. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que les circonstances aggravantes prévues à l'article 24, alinéas (a), (c) et (d), de la Convention sont prises en compte lors de la détermination de la peine, à condition d'avoir été formellement établies. En mai 2012, des discussions entre le conseil de détermination des peines et le CPS, au sujet de la loi de 2003 sur les infractions à caractère sexuel, ont porté sur la nécessité de mieux définir les directives sur les peines destinées aux juges et d'accorder une attention particulière au rôle et à la culpabilité du délinquant, ainsi qu'au préjudice subi par la personne soumise à la traite aux fins d'exploitation sexuelle et à la vulnérabilité de cette personne. Toutefois, le conseil de détermination des peines n'a pas encore diffusé de directive concernant la traite pratiquée à des fins d'exploitation non sexuelle, question que le CPS a cependant soulevée. Des commentaires de jugements rendus par la Cour d'appel dans des affaires liées à traite pratiquée à des fins d'exploitation non sexuelle peuvent être cités dans des affaires ultérieures, et le sont effectivement, de manière à ce que les facteurs aggravants soient pris en compte de manière cohérente.

319. L'Écosse ne dispose pas de directives sur les peines concernant les circonstances aggravantes pour la traite. Les autorités écossaises se sont engagées à créer un conseil écossais de détermination des peines, qui sera chargé de donner effet à un nouveau système de directives sur les peines. En Irlande du Nord, le premier jugement concernant la traite (*R v. Matayas Pis [2012] NICC 14*, rendu en avril 2012) comprend des directives pour les tribunaux sur la détermination des peines dans les affaires de traite, ainsi que l'a demandé le groupe sur la détermination des peines du *Lord Chief Justice*, en attendant que la Cour d'appel ait l'occasion de diffuser une directive faisant autorité.

78 Voir http://sentencingcouncil.judiciary.gov.uk/docs/web_SexualOffencesAct_2003.pdf

320. La confiscation des produits du crime peut être prononcée à la suite d'une condamnation pénale. Les infractions liées à la traite des êtres humains sont considérées comme des « infractions au style de vie », ce qui signifie que les délinquants sont soumis à un régime de confiscation étendu, en vertu de l'article 74 de la loi de 2002 sur les produits de la criminalité (Proceeds of Crime Act 2002) (qui est applicable en Angleterre, au pays de Galles et en Irlande du Nord) et des articles 21, 34 et 35 de la loi de 1995 sur les produits de la criminalité (Écosse). Il existe également des procédures civiles permettant de récupérer les produits du crime, à savoir le recouvrement civil, la confiscation de l'argent liquide et l'imposition. L'ordonnance de 2005 (ordonnances et requêtes externes) [(External Requests and Orders) Order 2005] de la loi de 2002 sur les produits de la criminalité réglemente la coopération avec d'autres pays en matière de gel et de confiscation des avoirs. L'ordonnance de 2005 (exécution d'ordonnances de confiscation à l'étranger) [(Enforcement of Overseas Forfeiture Orders) Order 2005] de la loi de 1990 sur la justice pénale (coopération internationale) permet de fournir une assistance à des pays donnés en exécutant un ordre de confiscation concernant tout ce qui est utilisé ou destiné à être utilisé en relation avec la commission d'une infraction.

321. Selon les informations fournies par les autorités britanniques, 53 décisions de confiscation ont été rendues en matière de traite entre 2006 et 2010, pour un montant total équivalent à près de 8 millions GBP. Certaines décisions de confiscation de la catégorie « blanchiment d'argent (non lié à la drogue) » peuvent aussi concerner des infractions en matière de traite des êtres humains, mais il n'est pas possible de séparer les données.

322. En Écosse, le rapport précédemment mentionné établi par la commission pour l'égalité et les droits de l'homme note que, bien que les organes d'application des lois aient une expérience dans l'application des pouvoirs de restitution des avoirs, rares ont été les opérations ciblant des trafiquants organisés en matière de traite des êtres humains. En Irlande du Nord, la législation relative à la confiscation des avoirs dans les cas de traite n'a pas encore été utilisée.

323. L'article 1 de la loi de 1971 relative aux dommages à la propriété (Criminal Damage Act 1971), les articles 1 et 3 de la loi de 1981 sur la falsification et la contrefaçon, l'article 25 de la loi de 2006 relative aux cartes d'identité, et l'article 1 de la Theft Act de 1968 érigent en infraction pénale le fait de fabriquer des documents de voyage ou d'identité frauduleux, de procurer ou de fournir un faux document, de retenir, de soustraire ou d'altérer un document de voyage ou d'identité, ou d'endommager ou détruire un tel document. Les autorités britanniques ont indiqué que, lorsqu'il est prouvé qu'une personne a accompli un des actes ci-dessus aux fins de permettre la traite des êtres humains, il est probable que cela soit criminalisé comme un acte consistant à organiser ou faciliter la traite et par conséquent, cela est couvert par les infractions existantes. Cela dit, le GRETA souligne que les obligations découlant de l'article 20 de la Convention imposent aux Parties de définir en tant qu'infractions pénales les activités mentionnées ci-dessus « lorsqu'elles sont commises afin de permettre la traite ». Les autorités britanniques ont informé le GRETA que les membres des forces de l'ordre prennent en considération les infractions relatives aux documents d'identité dans le cadre des enquêtes sur les infractions graves. Par exemple, une femme soupçonnée de traite a récemment été inculpée en application de l'article 4 de la loi de 2010 sur les documents d'identité, car elle était en possession de passeports qui ne lui appartenaient pas.

b. Non-sanction des victimes de la traite

324. En application 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.

325. En 2007, le CPS et le COPFS ont émis des recommandations conseillant les procureurs sur les mesures à prendre lorsqu'ils poursuivent des suspects qui pourraient être des victimes de la traite, notamment la possibilité d'interrompre les poursuites avant que l'affaire n'arrive devant les tribunaux si une victime de la traite a été contrainte de commettre une infraction pénale et, si les circonstances sont moins claires ou si elles ont été forcées, l'affaire peut être classée sans suites pour des raisons d'ordre public. Les recommandations du CPS conseillent aux procureurs d'être proactifs dans les enquêtes sur les circonstances dans lesquelles le suspect a été appréhendé et attentifs aux signes qui pourraient indiquer qu'il s'agit de traite des êtres humains. Le jugement de la cour d'appel dans l'affaire R c. O [2008] EWCA Crim 2835 a conseillé que les recommandations du CPS soient plus largement publiées afin de les faire mieux connaître. La cour a par ailleurs souligné le devoir à la fois des procureurs et des avocats de la défense d'enquêter dans le cadre des poursuites pénales qui impliquent des individus pouvant avoir été victimes de la traite, notamment en cas de doute sur l'âge d'un accusé qui pourrait être un enfant victime de la traite.

326. Par ailleurs, les recommandations du COPFS à l'intention des procureurs en Écosse renvoient au devoir des procureurs en vertu de l'Article 26 de la convention du Conseil de l'Europe et à la nécessité d'envisager « la gravité de l'infraction, le degré de contrainte exercé et si une défense invoquant la contrainte a des chances de porter ses fruits »[79]. Les recommandations du COPFS renvoient également au cas susmentionné de R c. O [2008] EWCA Crim 2835, qui a confirmé le devoir des procureurs de mener de véritables enquêtes exhaustives dans le cadre des poursuites pénales impliquant des individus qui peuvent être des victimes de la traite, et d'être proactifs pour déterminer si un accusé est une victime potentielle de la traite.

327. Le CPS a promulgué de nouvelles recommandations en mai 2011, qui incluent un chapitre sur les poursuites de suspects qui pourraient être des victimes de la traite[80]. Elles rappellent l'obligation au titre de l'Article 26 de la convention du Conseil de l'Europe et décrivent les situations où une victime de la traite peut commettre une infraction. Les recommandations indiquent que les décisions concernant l'identification des victimes de la traite (à la fois au stade des décisions fondées sur des motifs raisonnables et des décisions définitives) doivent être prises en considération lorsque l'on envisage d'engager des poursuites. Elles indiquent par ailleurs qu'en cas de déclaration de culpabilité d'une victime de la traite qui n'est pas encore condamnée, pour laquelle il est prouvé que l'infraction a été commise en tant que conséquence directe d'une situation de traite, il incombe au représentant légal de la victime de faire connaître ses objections au tribunal.

328. Dans certains cas, une victime présumée de la traite peut être poursuivie et condamnée pour avoir commis une infraction pénale, car les procureurs doivent se demander s'il existe des preuves manifestes de traite, si le suspect a été contraint ou forcé de commettre l'infraction, si l'infraction a été commise comme conséquence directe de sa situation de traite et si la gravité de l'infraction justifie des poursuites dans l'intérêt public. Par ailleurs, si un suspect plaide coupable et que des informations ultérieures indiquent qu'il a peut-être été victime de traite, son représentant légal peut demander le réexamen de la décision de poursuivre. Dans les cas où un suspect a déjà été condamné, son représentant légal peut solliciter l'autorisation de faire appel de la déclaration de culpabilité et de la condamnation. Les ONG peuvent fournir des éléments de preuve pour étayer les décisions de ne pas poursuivre les victimes de la traite inculpées d'infractions pénales.

---

79 Article 4 des recommandations du COPFS, disponible à l'adresse : http://www.copfs.gov.uk/sites/default/files/Publications/Resource/Doc/13547/0000652.pdf

80 "*CPS Policy for Prosecuting Cases of Human Trafficking*". Voir à l'adresse : http://www.cps.gov.uk/publications/docs/policy_for_prosecuting_cases_of_human_trafficking.pdf

329. Le CEOP, qui dirige la stratégie opérationnelle du Royaume-Uni en matière de lutte contre la traite des enfants, constate dans son dernier bilan stratégique annuel que la traite à des fins d'exploitation dans des installations de culture du cannabis est actuellement la tendance la plus importante de la traite des enfants au Royaume-Uni[81]. Comme noté au paragraphe 237, l'association des commissaires de police (ACPO) a publié un rapport sur les enfants et adolescents retrouvés dans des installations de culture du cannabis, qui énonce un ensemble complet de recommandations aux fonctionnaires chargés d'enquêter sur des infractions de culture de cannabis, expliquant comment prendre en charge et protéger les enfants trouvés dans ces circonstances. Conformément à ces recommandations, les cas d'enfants retrouvés dans des installations de culture du cannabis devraient être évalués au cas par cas afin de vérifier s'ils sont des victimes éventuelles de la traite. Aucune décision sur les chefs d'inculpation à l'encontre de ces enfants ne devrait être prise avant que toutes les évaluations pertinentes n'aient été effectuées. Par ailleurs, le centre national de lutte contre la traite (UKHTC) soutient actuellement un projet à Bristol dans le cadre duquel la police travaille en collaboration avec une ONG locale lorsqu'elle effectue des raids dans les installations de culture du cannabis, afin d'être assistée par l'ONG pour déterminer si les enfants retrouvés ont été victimes de la traite (voir paragraphe 228). Les autorités britanniques ont informé le GRETA que la partie opérationnelle du projet est toujours en cours.

330. Les directives sur les peines concernant la loi de 2003 sur les infractions à caractère sexuel (directives déjà mentionnées au paragraphe 318) font état de la possibilité que l'auteur de l'infraction soit une victime de la traite, ce qui pourrait être une circonstance atténuante ou même une raison de ne pas imposer de sanction à l'intéressé[82]. Le conseil de détermination des peines pour l'Angleterre et le pays de Galles a aussi publié des recommandations concernant les infractions liées à la drogue, y compris la culture de plants de cannabis ; elles énumèrent des facteurs qui réduisent la gravité de l'infraction ou correspondent à des circonstances atténuantes personnelles[83]. Les recommandations ne font pas explicitement référence aux victimes de la traite, mais mentionnent l'implication de l'auteur de l'infraction « due à des pressions ou à des formes d'intimidation ou de contrainte non assimilables à des atteintes à l'intégrité », ainsi que l'exploitation de la vulnérabilité de l'auteur de l'infraction. En outre, la directive du CPS concernant les infractions liées à la drogue souligne que, dans les affaires de culture de plants de cannabis, les procureurs devraient garder à l'esprit qu'un jeune délinquant pourrait en fait être une victime de la traite et avoir commis l'infraction sous la contrainte[84].

331. Par ailleurs, l'association professionnelle des avocats (Law Society) de l'Angleterre et du pays de Galles a publié une note pratique concernant les poursuites pénales de victimes de la traite[85], qui souligne qu'il faut examiner toute allégation selon laquelle une personne serait victime de la traite et, si nécessaire, mener des recherches complémentaires. Cette note énonce des responsabilités particulières incombant aux avocats (solicitors) dans les affaires de traite, qui consistent notamment à prendre en considération certains facteurs permettant de reconnaître une victime potentielle de la traite. La note précise que les avocats peuvent considérer que, même si l'affaire n'entre pas dans le champ d'application des recommandations du CPS, les autorités sont tenues, en vertu de l'article 26 de la Convention, de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes. De plus, les recommandations rappellent que les enfants victimes de la traite ont besoin de mesures de protection spéciales et qu'il incombe notamment aux professionnels du droit de veiller à ce que les droits des enfants victimes soient protégés.

---

81 L'âge de responsabilité criminelle en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande du Nord est 10 ans ; mais 12 ans en Écosse.

82 Voir http://sentencingcouncil.judiciary.gov.uk/docs/web_SexualOffencesAct_2003.pdf, p. 130.

83 Voir http://sentencingcouncil.judiciary.gov.uk/docs/Drug_Offences_Definitive_Guideline_(web).pdf

84 Voir http://www.cps.gov.uk/legal/d_to_g/drug_offences/

85 Voir http://www.lawsociety.org.uk/productsandservices/practicenotes/victimsoftrafficking/4486.article#vot5_1

332. Selon les informations données par l'organisation nord-irlandaise de défense des droits sociaux « Law Centre Irlande du Nord »[86], des victimes de la traite ont fait l'objet de poursuites et ont été placées en détention en Irlande du Nord avant qu'il n'ait été établi si leur participation à des activités illicites était due à la contrainte. Le ministère public d'Irlande du Nord serait en train d'élaborer des consignes générales sur les poursuites dans les affaires de traite, qui devraient comporter des recommandations concernant la protection contre les sanctions pour les victimes de la traite qui commettent des infractions parce qu'elles sont soumises à la traite. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que le ministère public d'Irlande du Nord publierait prochainement, pour consultation, son projet de consignes générales sur les poursuites dans les affaires de traite ; la version définitive de ces consignes devrait être disponible d'ici à octobre 2012. Les consignes proposées ressemblent à celles du CPS en ce qui concerne les éléments que les procureurs sont invités à considérer lorsqu'ils prennent des décisions dans des affaires où la personne soupçonnée est, ou pourrait être, une victime de la traite.

333. Le GRETA croit comprendre que des victimes potentielles de la traite ont été arrêtées, poursuivies et condamnées pour des infractions liées ou non aux migrations, et notamment que des enfants victimes de la traite ont été arrêtés et condamnés pour culture de cannabis. Comme déjà évoqué au paragraphe 228, le ministère public (CPS) coopère avec les autorités compétentes dans le cadre du NRM pour accélérer les évaluations permettant de rendre des décisions fondées dans les 24 heures sur des motifs raisonnables au sujet de victimes potentielles ayant été arrêtées pour une infraction, de manière à ce que les procureurs soient aidés dans leurs décisions relatives aux chefs d'accusation et aux poursuites. Cela dit, le GRETA constate avec inquiétude que des ONG font état d'un nombre élevé de victimes potentielles de la traite placées en détention (voir paragraphe 228). On ne dispose pas de chiffres concernant la détention de victimes de la traite potentielles ou confirmées.

334. GRETA note que, dans un arrêt récent de la cour d'appel, rendu le 20 février 2012 en l'affaire *R v N and R v LE*[87], un mineur vietnamien, qui avait été arrêté sur un site de culture de cannabis et condamné à 20 mois d'emprisonnement, a vu sa condamnation confirmée, alors même qu'il avait été identifié définitivement comme une victime de la traite en vertu d'une décision de l'UKBA fondée sur des motifs concluants. Dans son arrêt, la cour d'appel a approuvé la décision du ministère public de continuer les poursuites malgré la décision positive fondée sur des motifs raisonnables, et confirmé la condamnation prononcée après que la décision fondée sur des motifs concluants avait été rendue. La décision d'identification a été contestée par le procureur au motif que des éléments laissaient penser que le mineur ne pouvait pas être considéré comme une personne soumise à la traite : il avait de l'argent liquide sur lui, on lui avait fourni un téléphone portable, il vivait dans un logement ordinaire et il était approvisionné en nourriture chaque semaine. La cour d'appel a conclu qu'il n'y avait aucune raison de revenir sur l'évaluation initiale de l'intérêt public, a confirmé que le mineur devait être poursuivi et a réduit la peine d'emprisonnement de 20 mois à 12 mois.

86 Voir http://www.lawcentreni.org/policy/consultation-responses/848.htm

87 Voir note de bas de page 31, [2012] EWCA Crim 189.

335. L'arrêt susmentionné est important car il donne des « orientations d'application générale » sur la manière dont la cour d'appel conçoit l'exercice du pouvoir d'appréciation du ministère public à l'égard des victimes de la traite. L'arrêt indique que « à l'avenir, une seule publication pourra être prise en compte lors de l'examen d'une allégation concernant l'abus de procédures judiciaires dans le contexte des obligations découlant de la Convention : les recommandations du CPS en vigueur au moment où les décisions en question ont été rendues ». La Cour d'appel a souligné que la voie de recours ouverte aux victimes de la traite poursuivies et condamnées ne consiste pas à faire réexaminer l'affaire, mais à faire appel de la condamnation, au motif qu'elle est douteuse. Les autorités britanniques ont souligné que la décision de poursuivre est laissée à la discrétion du ministère public. Si les procureurs sont informés des dernières conclusions rendues par une autorité compétente, ils ne sont pas nécessairement liés par celles-ci car ils doivent se demander si l'infraction a été commise comme conséquence directe d'une situation de traite, si le suspect a été contraint ou forcé de commettre l'infraction et si la gravité de l'infraction justifie des poursuites dans l'intérêt public. Des orientations sont disponibles à l'intention des procureurs d'Écosse au sujet de la politique de poursuites du COPFS concernant les victimes de la traite ; elles prévoient notamment une présomption contre les poursuites à l'encontre d'une victime de la traite pour des infractions commises en conséquence de la situation de traite. Mais cette présomption est réfragable et risque fort d'être réfutée s'il existe des éléments suffisants pour prouver qu'il s'agit d'une infraction dont est normalement saisie une juridiction avec jury.

336. **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.**

c. Enquêtes, poursuites et droit procédural

337. L'un des objectifs de la Convention est d'assurer des enquêtes et des poursuites efficaces en matière de traite (article 1(1)(b)). À cet égard, les Parties sont tenues de coopérer dans le cadre des investigations ou des procédures pénales liées à la traite (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).

338. Toutes les forces de police du Royaume-Uni disposent d'unités de protection du public (« Public Protection Units »), qui peuvent être utilisées dans le cadre d'enquêtes réactives ou proactives. D'autre part, les équipes de l'UKBA chargées de la lutte contre la criminalité en matière d'immigration comprennent des agents détachés de la police et travaillent en coopération étroite avec les organismes de détection et de répression afin de partager et d'exploiter des informations et d'organiser des opérations conjointes. Ces équipes sont rattachées, au sein de l'UKBA, à une direction différente de celle des équipes chargées, en tant qu'autorités compétentes, de l'identification des victimes de la traite.

339. Les organes de détection et de répression du Royaume-Uni sont tenus de donner suite par une enquête à toute plainte concernant une infraction pénale. La décision de ne pas ouvrir d'enquête peut faire l'objet d'un recours auprès des niveaux hiérarchiques supérieurs. Chaque organe de détection et de répression dispose d'un service chargé de veiller au respect des règles professionnelles. Les plaintes dirigées contre des fonctionnaires de police sont examinées, en Angleterre et au pays de Galles, par l'*Independent Police Commissioner*, en Irlande du Nord, par le *Police Ombudsman*, et en Écosse, par le *Police Complaints Commissioner*. Les autorités britanniques ont fait mention de deux plaintes mettant en cause le comportement de la police dans des affaires de traite. Dans le premier cas, en 2009-2010, il s'agissait d'une procédure civile engagée par une employée de maison de nationalité indienne contre le chef de la police de Hertfordshire et le préfet de police de Londres ; la plaignante avait signalé à la police qu'elle était soumise à l'exploitation et à la traite, mais elle avait été renvoyée à ses employeurs. Dans la deuxième affaire, la Haute Cour a conclu en 2011 que la police de Londres n'avait pas enquêté sur les allégations de quatre personnes de nationalité nigériane qui avaient été amenées au Royaume-Uni dans le cadre de la traite alors qu'elles étaient mineures et y avaient été exploitées en étant soumises au travail forcé.

340. Les techniques d'investigation sont régies par la loi de 2000 sur la réglementation des compétences d'investigation [Regulation of Investigatory Powers Act (RIPA) 2000] et comprennent, entre autres, les écoutes téléphoniques. Les conseillers techniques de l'UKHTC ont acquis de solides connaissances dans tous les aspects des techniques d'investigation anti-traite et apportent leur soutien aux organes d'enquête en conséquence.

341. En ce qui concerne la traite aux fins de servitude domestique, lorsqu'une personne jouissant de l'immunité diplomatique est mise en cause, la police mène une enquête et en transmet les résultats au ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth (Foreign and Commonwealth Office, FCO) ; celui-ci examine les allégations faisant état de mauvais traitements sur les employés de maison dans les milieux diplomatiques et assure la liaison avec l'UKBA et la mission diplomatique concernée. Si des investigations plus avancées sont nécessaires, le FCO peut demander la levée de l'immunité de la personne concernée à la mission diplomatique. Si l'immunité n'est pas levée, le FCO peut demander le retrait du diplomate. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que la communauté diplomatique installée au Royaume-Uni se composait de 22 500 personnes et qu'il y avait eu relativement peu d'affaires concernant des allégations d'abus de la part de cette communauté (quatre affaires depuis 2010, dont une faisait encore l'objet d'une enquête).

342. Selon les informations fournies par les autorités britanniques, les sanctions punissant la traite aux fins d'exploitation sexuelle sont des peines d'emprisonnement de quatre à cinq ans en moyenne, celles punissant la traite aux fins du travail forcé, des peines de 18 mois à deux ans en moyenne. La peine la plus lourde à ce jour, dans les affaires de traite, a été prononcée en janvier 2011 ; cumulant plusieurs condamnations successives, elle portait sur 21 ans de prison. Les autorités britanniques ont indiqué qu'il ne leur est pas possible de fournir des statistiques sur les condamnations liées à la traite ; en effet, les actes punis sont généralement la prostitution forcée ou le proxénétisme, dont les victimes peuvent être également, ou non, des victimes de la traite. Le GRETA note avec préoccupation que les poursuites engagées dans les affaires de traite portent fréquemment sur des infractions moins graves (le proxénétisme par exemple) en raison des difficultés liées à la nécessité de produire des preuves suffisantes et du refus de témoigner des victimes de la traite.

343. Les tribunaux prennent en compte les condamnations antérieures pour traite prononcées par une juridiction britannique ou étrangère. Aucune information n'est disponible quant à savoir si cela a été appliqué dans la pratique. Lors des seules poursuites pour traite ayant abouti à une condamnation en Écosse, l'accusé n'avait pas fait l'objet d'une condamnation antérieure pour traite. En Écosse, il est nécessaire de se procurer les condamnations antérieures prononcées dans les pays de l'UE et de les prendre en considération pour toutes les poursuites engagées après décembre 2010.

344. Les ONG peuvent intervenir par le biais de la tierce-intervention dans la procédure judiciaire et produire des éléments de preuve oraux ou des documents écrits ; toutefois, elles ne possèdent pas, dans ce contexte, de statut juridique officiel. Des contributions d'ONG ont été accueillies favorablement dans plusieurs affaires, d'immigration comme de criminalité.

i. Angleterre et pays de Galles

345. La police de Londres a récemment mis en place un service téléphonique gratuit que les victimes potentielles ou d'autres personnes peuvent appeler pour signaler des infractions, ainsi qu'un système permettant aux ONG de signaler des infractions par courrier électronique. Comme indiqué au paragraphe 36, la police de Londres dispose d'une unité spécialisée dans la lutte contre l'exploitation des êtres humains et le crime organisé (SCD9). Elle réunit des compétences de lutte contre la traite réparties dans plusieurs unités : une équipe spécialisée (Human Trafficking Team), l'opération Maxim (spécialisée dans la lutte contre la criminalité organisée en matière d'immigration à Londres, y compris le trafic illicite de migrants, la traite des êtres humains et la contrefaçon de documents d'immigration) et l'opération Swale (unité conjointe ACPO/MPS/UKBA ciblant les dirigeants des réseaux de trafic et d'exploitation de migrants). La création de l'unité SCD9 semble avoir été suivie d'une augmentation importante du nombre d'enquêtes dans des affaires de traite, concernant notamment des cas de traite aux fins d'exploitation sexuelle, de servitude domestique ou de travail forcé.

346. En Angleterre et au pays de Galles, l'action pénale est engagée à l'initiative du directeur du parquet général. L'article 6(1) de la loi de 1985 sur la poursuite des infractions (Prosecution of Offences Act 1985) prévoit la possibilité d'engager des poursuites privées ; le directeur du parquet général a toutefois le pouvoir de reprendre de telles procédures dans certaines circonstances. L'accusateur privé doit obtenir l'agrément du procureur général ou du directeur du parquet général pour pouvoir engager la procédure.

347. Le service des poursuites judiciaires de la Couronne (Crown Prosecution Service, CPS) pour l'Angleterre et le pays de Galles est responsable des poursuites dans les affaires de traite faisant l'objet d'enquêtes de la police et de la SOCA. Les affaires graves de criminalité organisée en matière de traite sont fréquemment prises en charge par des procureurs spécialisés, organisés en unités spéciales (Complex Casework Units) du CPS. Ces procureurs s'occupent des affaires et des cas de criminalité transfrontière les plus complexes et sensibles, qui font l'objet d'enquêtes de la police et de l'UKBA. En outre, le CPS dispose d'une division (Organised Crime Division) qui s'occupe spécifiquement des affaires graves relevant de la criminalité organisée ; celles-ci font l'objet d'enquêtes de la SOCA.

348. Selon les informations fournies par les autorités britanniques, les recommandations du CPS en matière de lutte contre la traite ont été révisées à la fin de 2011 afin de remédier à des insuffisances dans la collecte d'éléments de preuve. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que les recommandations révisées ne pouvaient pas être publiées avant la décision dans l'affaire *R v N*, rendue en février 2012. Elles seront publiées sous peu et le GRETA en recevra un exemplaire**.** Le CPS fait réaliser une étude en vue de produire un programme de formation en ligne devant permettre aux procureurs expérimentés d'améliorer leurs compétences dans les affaires de traite ; ce programme portera sur des questions complexes liées à la coopération internationale. L'étude devrait être terminée pour le 30 juillet 2012 et le programme devrait être prêt pour le 31 décembre 2012.

ii. Irlande du Nord

349. En Irlande du Nord, la task force de lutte contre le crime organisé a mis en place un groupe d'experts sur l'immigration et la traite afin d'élargir la base de connaissances de la lutte contre la traite. Le groupe se compose de personnes compétentes venues d'Irlande du Nord, d'autres régions du Royaume-Uni et de la République d'Irlande, couvrant ainsi les aspects transfrontières de la traite. Des recherches effectuées en Irlande du Nord, en Écosse, en Angleterre et au pays de Galles dans le cadre de l'opération Apsis, menée par les services de police d'Irlande du Nord, ont permis de relever 15 victimes potentielles de la traite dans différentes parties du Royaume-Uni, d'arrêter quatre trafiquants et de préparer la première condamnation pour infraction de traite en Écosse, en septembre 2011 (voir paragraphe 356).

350. L'action pénale est engagée à l'initiative du directeur du parquet général. L'action en justice peut également être engagée par un accusateur privé ou par une autorité de poursuite établie par la loi. En vertu des articles 31(4) et 32(1) de la loi d'Irlande du Nord sur la justice [Justice (Northern Ireland) Act 2002], le service des poursuites peut se saisir de telles poursuites. En règle générale, le service des poursuites ne se saisit des poursuites privées ou engagées par une autorité de poursuite établie par la loi que lorsque cela répond à un besoin public particulier. En l'absence d'un tel besoin, l'accusateur est autorisé à poursuivre la procédure.

351. Les affaires de traite complexes sont prises en charge par des procureurs spécialisés du ministère public qui se consacrent aux affaires de grande envergure, couvrant des infractions graves dans plusieurs juridictions. Lors de la visite du GRETA en Irlande du Nord, cinq procédures importantes, concernant cinq personnes mises en accusation pour traite, étaient en cours. Depuis janvier 2007, le Parquet s'est occupé de 14 affaires de traite, qui concernaient au total 27 suspects. Sur les 14 affaires, 11 étaient liées à la traite aux fins d'exploitation sexuelle et trois à la traite aux fins d'exploitation par le travail. Le Parquet a rendu des décisions dans 10 affaires, qui concernaient 21 suspects, dont 11 ont été poursuivis pour des infractions autres que la traite (proxénétisme, exploitation d'une maison close, etc.). Cinq suspects ont été poursuivis pour traite aux fins d'exploitation sexuelle, ce qui a conduit à la condamnation de deux personnes en 2012. Enfin, cinq suspects n'ont pas été poursuivis ; parmi eux figuraient trois personnes impliquées dans une affaire de traite, qui a été jugée en Écosse et a abouti à la condamnation de ces trois personnes en 2011. Actuellement, les décisions sont pendantes dans quatre affaires de traite (impliquant six suspects), dont l'une concerne la traite aux fins d'exploitation par le travail.

352. Les autorités d'Irlande du Nord ont informé le GRETA qu'elles n'ont pas de projets visant à supprimer l'aide juridique accordée dans les affaires relatives à l'immigration, y compris les affaires de traite. Le système d'aide juridique est réexaminé actuellement à la lumière d'une étude sur l'accès à la justice en Irlande du Nord, mais les victimes de la traite continueront semble-t-il à recevoir de l'aide ; cela devrait être pris en compte lors de futurs changements. L'Administration judiciaire d'Irlande du Nord tiendra le GRETA informé des résultats du réexamen, qui doivent être publiés par le ministre de la Justice pour l'Irlande du Nord en juin 2012.

353. Le GRETA note qu'en Irlande du Nord, seulement deux actions en justice pour infraction de traite ont abouti à des condamnations ; cette situation porte préjudice aux victimes et ne contribue pas à une justice réparatrice ni à l'indemnisation des victimes. Le service de police d'Irlande du Nord mène actuellement plusieurs enquêtes, notamment sur l'exploitation par le travail et sur la traite d'enfants aux fins d'exploitation sexuelle. **Le GRETA appelle le ministère public à formuler dans de brefs délais des recommandations sur les infractions de traite.**

iii. Écosse

354. Le rapport d'enquête de la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme sur la traite en Écosse, mentionné plus haut, fait état d'importantes lacunes dans la connaissance du phénomène de la traite, au sein de la police écossaise, et de la nécessité de renforcer la confiance et la coopération entre les services d'aide aux victimes et les services de détection et de répression. Le rapport recommande de mettre en place un groupe interinstitutionnel travaillant sur le partage d'information (stratégie, opérationnalisation, formalisation), l'analyse et les mesures d'application, en tant qu'élément d'une approche stratégique de la lutte contre la traite.

355. En Écosse, l'action pénale est engagée par le Lord Advocate. Théoriquement, des poursuites privées peuvent également être engagées sous réserve de l'agrément du Lord Advocate, mais dans la pratique cela est extrêmement rare. Un haut responsable de l'unité de lutte contre les crimes à caractère sexuel du ministère public et des services du procureur général (Crown Office and Procurator Fiscal Service, COPFS) s'est vu confier le rôle de chef de file dans la poursuite des infractions de traite afin d'encourager une approche cohérente et l'identification des victimes « crédibles » en tant qu'élément important de l'action en justice dans les affaires de traite.

356. La délégation du GRETA a appris que, depuis 2001, le COPFS a reçu sept notifications concernant des affaires de traite. Une seule d'entre elles a mené, en septembre 2011, à des condamnations. Dans deux autres cas, les preuves n'étaient pas suffisantes et aucune action n'a été engagée. Le rapport d'enquête de la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme souligne que l'obligation de preuve prévue par la loi écossaise, et la réticence probable des victimes à témoigner, nécessitent que le COPFS approfondisse sa connaissance du phénomène de la traite, notamment au niveau des relations avec les victimes[88].

357. **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.**

88 Equality and Human Rights Commission, Scotland (2011), Inquiry into Human Trafficking in Scotland, p. 27.

d. Protection des victimes et des témoins

358. Selon l'article 28 de la Convention, les Parties doivent prendre des mesures pour assurer une protection effective et appropriée face aux représailles ou intimidations possibles, notamment au cours des enquêtes et des poursuites à l'encontre des auteurs des infractions ou après celles-ci. 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. En outre, l'article 30 de la Convention impose aux Parties de prendre des mesures pour protéger la vie privée des victimes et leur identité, et pour assurer leur sécurité et leur protection contre l'intimidation au cours de la procédure judiciaire, y compris des mesures de protection spécifiques lorsqu'il s'agit d'enfants victimes.

359. Au Royaume-Uni, il incombe à la police et aux services de poursuite de protéger l'identité des victimes de la traite, et aux prestataires de services d'aide de veiller à la sécurité générale des victimes, au besoin avec l'appui des autorités. Lors d'un procès pour infraction de traite, le procureur peut demander au tribunal d'accorder à la victime les mesures spéciales mentionnées ci-dessous afin de la soutenir et de la protéger lorsqu'elle livre des preuves contre les auteurs de l'infraction. Les autorités britanniques ont informé le GRETA que les victimes de la traite ont accès à des mesures spéciales et à d'autres mesures destinées à préserver l'anonymat de la victime et à la protéger. Afin de tenir la victime informée du déroulement de la procédure, des informations sont communiquées à l'enquêteur responsable, qui les notifie à la structure venant en aide à la victime.

i. Angleterre et pays de Galles

360. La loi de 1999 sur la justice pour les mineurs et les preuves pénales (Youth Justice and Criminal Evidence Act 1999) prévoit des mesures spéciales pour l'aide et la protection des victimes lors des procès, ainsi que la possibilité d'assurer l'anonymat et la protection de l'identité de la victime. En juin 2011, une série d'importants amendements à cette loi sont entrés en vigueur, tels que la recevabilité automatique des dépositions enregistrées sur vidéo pour les plaignants adultes dans des affaires d'infraction à caractère sexuel devant la Crown Court, l'extension aux témoins âgés de moins de 18 ans (auparavant : 17 ans) du droit automatique aux mesures spéciales, la suppression de la catégorie des témoins mineurs ayant besoin d'une protection spéciale (dorénavant tous les témoins mineurs ont droit aux mêmes mesures quelle que soit l'infraction) et l'assouplissement des restrictions concernant les dépositions complémentaires d'un témoin après que sa déposition sur vidéo ait été reçue. Une équipe spéciale (Vulnerable Persons Team), au sein de l'UKHTC, est chargée de mener les entretiens avec toutes les personnes vulnérables ou intimidées, qu'elles soient victimes ou témoins, dans les affaires de traite. Les juridictions peuvent imposer des restrictions quant à la couverture médiatique d'affaires de traite dans lesquelles l'identité des témoins serait révélée, en raison des risques pour leur sécurité (article 46 de la loi de 1999 sur la justice pour les enfants et les preuves en matière pénale, Youth Justice and Criminal Evidence Act 1999).

ii. Irlande du Nord

361. L'ordonnance de 1999 (Irlande du Nord) sur les preuves en matière pénale [Criminal Evidence (Northern Ireland) Order 1999] prévoit des mesures spéciales pour les témoins vulnérables ou intimidés afin de les aider à fournir le meilleur témoignage possible, y compris en utilisant une liaison vidéo, en plaçant le prévenu derrière un écran et en ordonnant le huis clos. La loi de 2009 sur les coroners et la justice (Coroners and Justice Act 2009) prévoit qu'un témoin peut faire une déposition anonyme lorsque le tribunal considère que cela est nécessaire à sa protection, que cela ne contrevient pas au principe d'équité vis-à-vis du prévenu et qu'il est dans l'intérêt de la justice de recevoir ce témoignage. La décision d'assurer l'anonymat d'un témoin permet de ne pas révéler le nom et d'autres éléments d'identification du témoin, de supprimer ces indications dans les documents remis aux différentes parties au procès, d'utiliser un pseudonyme, d'exclure toute question qui permettrait d'identifier le témoin, de dissimuler le témoin derrière un écran et de modifier électroniquement sa voix. En outre, les victimes de viol et autres infractions graves à caractère sexuel ont droit à l'anonymat dans les médias, même lorsque leur nom est mentionné durant l'audience. En vertu de l'article 46 de la loi de 1999 sur la justice pour les mineurs et les preuves pénales, les tribunaux peuvent restreindre la diffusion d'informations pour prévenir la divulgation par les médias d'éléments qui permettraient d'identifier un témoin et pourraient compromettre sa sécurité. Lorsqu'une victime souhaite rester dans son pays d'origine, le procureur peut demander, en vertu de l'article 80A de l'ordonnance de 1989 (Irlande du Nord) sur la police et les preuves en matière pénale [Police and Criminal Evidence (Northern Ireland) Order 1989], qu'elle puisse faire sa déposition par liaison vidéo, depuis ce pays. À ce jour, cette possibilité a été appliquée une fois dans une affaire de traite.

iii. Écosse

362. Le Gouvernement écossais a élaboré et diffusé des recommandations sur l'aide aux témoins vulnérables – mineurs ou majeurs – qui font une déposition. Différentes mesures spéciales peuvent notamment être demandées au tribunal par le procureur ou le représentant en justice. Ces mesures sont les mêmes pour tous les témoins vulnérables dans les affaires pénales jugées en cour d'assises ou par un sheriff en procédure sommaire.

363. La protection des victimes fait l'objet du chapitre 4, deuxième partie, de la loi de 2005 sur la criminalité organisée et la police (Serious Organised Crime and Police Act 2005). D'autre part, les articles 271-271M de la loi de 1995 (Écosse) sur la procédure pénale [Criminal Procedure (Scotland) Act 1995] (tels qu'ajoutés par la loi de 2004 (Écosse) sur les témoins vulnérables [Vulnerable Witnesses (Scotland) Act 2004] et les articles 274 et 275 de cette même loi limitent les circonstances dans lesquelles le comportement sexuel passé et le caractère de la victime peuvent être pris en considération dans les procès pour infraction à caractère sexuel (ajouté par la loi de 2002 (Écosse) sur les infractions à caractère sexuel (procédure et preuves) [Sexual Offences (Procedure and Evidence) (Scotland) Act 2002]).

364. Après le procès, la prise en charge des témoins ne relève pas du tribunal mais d'agents spécialement chargés par le COPFS d'apporter informations et conseils aux victimes, de les orienter vers des organisations d'aide adéquates et de leur proposer de les mettre en contact avec celles-ci. En ce qui concerne les femmes qui reçoivent de l'aide de l'organisation TARA, il est prévu de définir un ensemble de mesures d'aide qui seront proposées avant, pendant et après les procès.

365. Le GRETA croit comprendre que les procès pour traite impliquent généralement l'application des mesures spéciales mentionnées ci-dessus en raison de la nature et de la gravité des infractions de traite. Pour les victimes de la traite, la police procède d'emblée à une évaluation des risques, pour déterminer au cas par cas quelles sont les mesures de protection ou de soutien les plus adaptées et s'il est nécessaire de mettre en place un système de protection spéciale des témoins. Cette procédure serait rarement appliquée aux victimes de la traite ; en effet, celles-ci sont pour la plupart de nationalité étrangère et la procédure s'applique normalement aux victimes qui sont connues dans une certaine communauté. Toutefois, dans l'affaire de traite jugée en Écosse en 2011, deux victimes de la traite ont bénéficié de mesures spéciales.

366. En outre, le GRETA note avec préoccupation qu'aucune mesure de sécurité, d'anonymat ni de protection n'existe au tribunal du travail (Employment Tribunal), qui est souvent la seule juridiction accessible aux victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail. Des ONG ont déclaré avoir assisté des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail qui avaient subi un contre-interrogatoire par leur propre trafiquant, celui-ci ayant décidé de se représenter lui-même devant le tribunal.

367. **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.**

5. Conclusions

368. Le GRETA salue les mesures importantes prises par les autorités britanniques pour combattre la traite et soutenir ses victimes, notamment l'adoption d'un mécanisme national d'orientation à la suite de la ratification de la Convention par le Royaume-Uni. La traite est considérée comme une violation des droits humains, dans la législation et dans les politiques, et la lutte contre ce phénomène reste l'un des grands axes des travaux parlementaires, au Royaume-Uni et dans les nations constitutives. La participation active de la société civile à la prévention de la traite et aux dispositifs d'aide aux victimes confirme l'adoption d'une approche fondée sur les droits humains.

369. Toutefois, le GRETA considère que les autorités britanniques devraient prendre des dispositions complémentaires pour faire en sorte que l'approche fondée sur les droits humains et centrée sur la victime qui sous-tend la Convention soit pleinement prise en compte et appliquée dans le cadre de la politique nationale de lutte contre la traite, de la prévention à l'indemnisation, en passant par la protection et les poursuites.

370. Cela suppose, dans un premier temps, de prendre des mesures pour faire en sorte que toutes les personnes ayant été soumises à la traite soient identifiées comme des victimes de la traite, indépendamment de l'époque à laquelle la traite a eu lieu et des besoins d'assistance de l'intéressé au moment du signalement. L'identification permettra aux victimes, même « historiques », de bénéficier du droit à une indemnisation et à un recours, et leur évitera de se voir imposer de sanctions pour avoir pris part à des activités illicites pendant qu'elles étaient soumises à la traite.

371. En outre, le GRETA note que des procédures d'éloignement accélérées pourraient ne pas laisser suffisamment de temps pour identifier les victimes de la traite et évaluer les risques liés à leur retour, y compris le risque de traite répétée. Le retour des victimes de la traite devrait être considéré comme faisant partie intégrante de la procédure d'orientation.

372. En vue d'appliquer pleinement l'approche préconisée par la Convention, qui est fondée sur les droits humains et centrée sur la victime, il est également nécessaire de prendre des mesures complémentaires pour renforcer l'efficacité des enquêtes et des poursuites pour les infractions liées à la traite, de manière à ce que ces procédures aboutissent à des sanctions proportionnées et dissuasives.

373. L'ensemble des responsables et professionnels en contact avec les victimes ou victimes potentielles, y compris les membres des forces de l'ordre, les procureurs, les juges, les inspecteurs du travail et les travailleurs sociaux, ont besoin d'informations et de formations permanentes concernant la nécessité d'appliquer une approche fondée sur les droits humains pour lutter contre la traite, sur la base de la Convention anti-traite du Conseil de l'Europe et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

374. L'amélioration de la coordination et des partenariats entre les agences gouvernementales, les ONG et d'autres membres de la société civile au Royaume-Uni est indispensable à la protection des victimes et à la lutte contre la traite.

375. Le GRETA invite les autorités britanniques à le tenir informé des faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention anti-traite du Conseil de l'Europe, et espère poursuivre sa bonne coopération avec le Gouvernement britannique en vue d'atteindre les objectifs de la Convention.

Annexe I: Liste des propositions du GRETA

Concepts de base et définitions

1. Le GRETA considère que les autorités compétentes devraient **examiner les** 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 au sens de l'Article 4(a) de la Convention.

3. Concernant l'Écosse, le GRETA considère que les autorités écossaises devraient 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'Écosse 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 ressortissants britanniques, d'être victimes de la traite à l'étranger, en mettant en particulier l'accent sur la traite des hommes.

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 que les autorités britanniques devraient non seulement continuer leurs efforts destinés à décourager la demande de services sexuels mais aussi qu'il faudrait intensifier leurs efforts visant à décourager la demande 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 détecter les victimes potentielles de la traite aux frontières et fournir des informations écrites aux ressortissants 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 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 agents 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 ;
- **améliorer** l'identification des victimes placées dans les centres de rétention **en permettant** 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 **évaluation** indépendante du 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 248) ;
- 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 **réinsertion**;- 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.

Rapatriement et retour des victimes

31. Le GRETA exhorte les autorités britanniques à déterminer si les dispositions **d'aide au retour volontaire existantes** 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.

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

Institutions Publiques

Royaume-Uni

- Département de l'intérieur (Home Office)
- Ministère de la justice
- Département de l'éducation
- Centre britannique contre la traite des êtres humains (UK Human Trafficking Centre)
- Agence des frontières du Royaume-Uni (UK Border Agency)
- Service des poursuites judiciaires de la Couronne (Crown Prosecution Service)
- Association des officiers en chef de police (Association of Chief Police Officers)
- Police Judiciaire (Specialist Crime Directorate)
- Agence pour l'investigation de la criminalité majeure organisée (Serious Organised Crime Agency)
- Centre pour la protection en ligne et la prévention de l'exploitation des enfants (Child Exploitation and Online Protection Centre - CEOP)
- Commission de sauvegarde des enfants de Londres (London Safeguarding Children Board)
- Bureau du Commissaire des enfants de l'Angleterre (Office of the Children's Commissioner for England)
- Co-Présidents du groupe non-paritaire interparlementaire sur la traite des êtres humains (Co-chairs of the All-Party Parliamentary Group on Human Trafficking)

Irlande du Nord

- Département de la Justice
- Service de Police de l'Irlande du Nord
- Unité de sureté locale (Community Safety Unit)
- Services sanitaires et sociaux de l'Irlande du Nord (Health & Social Care in Northern Ireland)
- Service publique des poursuites judiciaires de l'Irlande du Nord (Public Prosecution Service Northern Ireland)
- Bureau pour l'Irlande du Nord (Compensation Agency)
- Commissaire des enfants et jeunes personnes (Commissioner for Children and Young People)
- Commission des droits de l'homme de l'Irlande du Nord (Northern Ireland Human Rights Commission)

Écosse

- Direction de la Justice
- Agence écossaise de lutte contre la drogue et le criminalité (Scottish Crime and Drug Enforcement Agency)
- Départment écossais de l'éducation
- Départment de la santé
- Bureau de le Couronne des services du procureur (Crown Office and Procurator Fiscal Service)
- Autorité pour l'indemnisation des dommages criminels (Criminal Injuries Compensation Authority)

- Autorité de certification des contremaîtres (Gangmasters Licensing Authority)
- Convention des autorités locales écossaises
- Conseil municipal de Glasgow
- Comité sur l'égalité de chances, Parlement écossais
- Commission écossaise sur l'égalité et les droits de l'homme
- Commissaire écossais pour les enfants et les jeunes personnes

Organisations Non Gouvernementales

- Africans Unite Against Child Abuse (R-U)
- Anti-Slavery International
- BAWSO (Black Association of Women Step Out)
- The Bromley Trust
- City Hearts
- Comic Relief
- ECPAT UK
- Helen Bamber Foundation
- Human Trafficking Foundation
- Immigration Law Practitioner Association
- Joseph Rowntree Foundation
- Kalayaan
- Law Centre (Irlande du Nord)
- Migrant Helpline
- North Kensington Law Centre
- the Poppy Project
- the Refugee Council
- Armée du Salut
- Scottish Refugee Council
- Stop the Traffik
- TARA Scotland
- TUC (syndicat professionnel)
- UNITE (syndicat professionnel)
- Unseen UK
- Women's Aid (Belfast)

Commentaires du Gouvernement

Les commentaires suivants ne font pas partie de l'analyse du GRETA concernant la situation dans le Royaume-Uni

Le GRETA s'est engagé dans un dialogue avec les autorités britanniques 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 britanniques le 20 juillet 2012 en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités britanniques, reçus le 4 septembre 2012 et disponibles uniquement en anglais, se trouvent ci-après.

United Kingdom authorities' Comments on the *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom*

The British authorities wish to thank the Delegation of GRETA composed of Ms Nell Rasmussen, Mr Jan van Dijk, Ms Petya Nestorova, and Ms Carolina Lasén Diaz, Administrator at the Secretariat of the Convention, for the spirit of co-operation during the monitoring process.

Herewith the United Kingdom would like to submit their comments and observations on the *Report on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom* with regard to the following paragraphs of the Report:

1. Paragraph 4 of Executive Summary and Paragraph 221

The UK Government recognises the importance of ensuring all genuine victims receive the support to which they are entitled and is committed to making the NRM as accessible as possible and to respecting the recovery and reflection period where granted. However, any system where there is a linked possibility of a residence permit needs to be managed to prevent abuse. Anyone referred in as a potential victim of trafficking needs to be formally assessed before their stay can be considered beyond the recovery and reflection period. Once a decision has been made through the NRM by a trained Competent Authority that an individual is not a victim and has no other basis of stay, we cannot tolerate illegal presence in the UK. The position on illegal presence in the UK will also apply if the person does not enter the NRM and of course they will not benefit from any recovery and reflection period.

2. Paragraph 5 of Executive Summary

As part of the support service provided by The Salvation Army, victims are provided with a support plan tailored to their specific needs. If these include access to the labour market, the victim will be supported to engage with Jobcentre Plus. This will enable the victim to access all services available to job seekers, including the tracing or allocation of a National Insurance Number, access to training, job search facilities and other welfare to work initiatives.
The UK Government does not believe that routinely granting victims, who would not otherwise have permission (e.g. as EU nationals), access to the labour market is appropriate or required by the Convention.

3. Paragraph 7 of Executive Summary

The UK Government will look to ensure that the current Assisted Voluntary Return arrangements are sufficiently communicated to human trafficking victims.

4. Paragraph 9 of Executive Summary

The UK Government agrees that, while the NRM identification process is continuing, potential victims of trafficking should not be punished for offences related to their trafficking experience. The Government's policy is not to detain victims of trafficking except in exceptional circumstances on public order or protection grounds.
The UK Government recognises a small number of victims may be detained for a short period of time in connection with a suspected immigration or other criminal offence before their trafficking experience is identified. Unless public protection issues prevent the UK from doing so, following identification they will always be released into appropriate care.

5. Paragraph 70

The UK Government notes this proposal but is content that, in relation to assistance to victims, anyone under the age of 18 is considered a child victim.

6. Paragraph 76 (proposal 1)

The recent review of UK legislation by the UK Government concluded that the introduction of a bespoke Bill in England and Wales is not necessary or proportionate.
There is equally no evidence that current human trafficking legislation is inadequate in Scotland. While the Scottish Government is sympathetic to the motivation behind this proposal and does not rule out the possibility of bringing together all aspects of human trafficking legislation into one Act, any such proposal would have to be considered alongside a wide range of other potential priorities for legislation. The Scottish Government will however, explore the possibility of introducing a statutory human trafficking criminal aggravation as suggested by the Lord Advocate in response to the Report by the Equality and Human Rights Commission.

7. Paragraph 77 (proposal 2)

The UK Government notes this proposal but is content that, in relation to trafficking offences and assistance to victims, anyone under the age of 18 is considered a child victim.

8. Paragraph 78 (proposal 3)

The Scottish Government reiterates its view that, while trafficking for exploitation by way of prostitution or the involvement of the victim in the making or production of obscene or indecent material are the only forms of sexual exploitation that are covered by section 22 of the Criminal Justice (Scotland) Act 2003, sections 4 and 5 of the Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004 contains no provisions to exclude any form of sexual exploitation. Section 4(4)(c) and (d) of the 2004 Act is very wide ranging. Where a trafficked victim is subjected to any type of exploitative behaviour it could be said that they are providing a service or benefit for or to whoever is exploiting them. The provision of services or benefits or the acquisition of benefits of any kind would cover forms of sexual exploitation too. As such it is our view that other forms of sexual exploitation would be covered by the 2004 Act.

The Sexual Offences (Scotland) Act 2009 provides for a wide range of sexual offences, many of which are unlikely to be relevant in the context of trafficking. It is not clear why or if a person would ever be trafficked for the purpose of exploitation by way of, for example, indecent communications (section 7), coercing a person to look at a sexual image (section 6) or voyeurism (section 10). If a person were to be trafficked for the purpose of exploitation by way of committing a serious sexual offence against them, such as rape or sexual assault, the maximum penalties for these offences under the 2009 Act (life imprisonment) would be higher than the maximum penalty for trafficking offences (14 years) and prosecutors would be likely to prefer to charge using the 2009 offences.

9. Paragraph 85 (proposal 4)

The Government agrees that in determining whether a person is in need of the protection and assistance offered under the Convention it will be necessary to consider all of the person's circumstances in the context of the general spirit of the Convention at the time a case is referred into the NRM.

However, we do not believe that specific changes to the guidance to Competent Authorities relating to historic claims are required. In the UK High Court Judgment of R v "Y" (case number CO/9946/2009), which considered the guidance, it was confirmed that "the Convention clearly envisages that victim status, in the sense of someone requiring the assistance and protection, may be time-limited, but that the time will vary from case to case".

10. Paragraph 97 (request for information)

Responses to the consultation are being considered and the Minister of Justice will announce proposals on how to strengthen links and improve engagement with the NGO sector at an event for NGOs on EU Anti-Trafficking Day on 18 October 2012. The Department of Justice will write to GRETA to advise them of the proposals when they have been announced.

11. Paragraph 102

These changes were laid before the UK Parliament in advance of coming into effect on 6 April 2012.

12. Paragraphs105 and 245

We are committed to ensuring we gain a better understanding of how our current policies are operating in practice so we can get to the heart of children's experiences and ensure they are receiving the care and support they deserve.

To this end we are commissioning a review of practical care arrangements for children. A main objective of this review is to develop an understanding of the real experiences of trafficked children and existing social work practice. Commissioning a study with this scope adds real value in our understanding of this issue going forward.

To deliver this work we have set up a steering group comprising a range of experts including representation from the Office of the Children's Commissioner. The work is expected to be delivered by the end of this financial year and will be made publicly available. As well as identifying issues of concern, the review will also seek to identify good practice that can be shared amongst agencies.

13. Paragraph 107 (proposal 5)

The GLA are members of the Home Office NGO Engagement Forum on Working with the Private Sector. We did consult with the former Anti-Trafficking Coordinator for Wales however a replacement is yet to be appointed. However, once this appointment is made, we will engage further.
Government Ministers and officials meet regularly with the Children's Commissioners to discuss matters of mutual interest or concern, including in relation to safeguarding.

The Scottish Government already work with a wide range of delivery partners in this context and will continue to do so. The Summit which the Scottish Government will hold on 18 October, to coincide with European Anti-Slavery Day, will include relevant delivery partners and will discuss future trafficking policy.

In Wales the Anti-Human Trafficking Coordinator (AHTC) has informed key agencies of the scale, types and location of human trafficking in Wales and has improved the sharing of intelligence and recording of incidents. The coordinator has also looked at best practice across the UK and secured agreement for Wales to lead on Police Specialist and senior investigator training with the support of UK agencies.

In the future the AHTC will continue to improve the sharing of intelligence and recording of incidents in Wales across all sectors and raise the profile of human trafficking, standardising policy on education and information. They will work with the other UK Governments and NGOs to prevent human trafficking and build co-operation internationally.

14. Paragraph 108 (proposal 6)

The IDMG, in its capacity as the UK's National Rapporteur on human trafficking, will publish its first annual report in October 2012. It will assess and evaluate the UK's progress in combating human trafficking. The IDMG has diverse representation across Government and includes the devolved administrations. As such, we do not believe an independent mid-term review of the strategy is necessary at this time.

15. Paragraph 109 (proposal 7), first bullet

The UK Government continues work to improve prevention and detection of all victims of trafficking, including UK nationals within the UK, as part of its overall strategy.

The UK's missions, with staff from departments across Whitehall including SOCA, DfID and UKBA, implement the Government's Human Trafficking Strategy overseas. They work with foreign governments in source and transit countries to build their capacity to disrupt human trafficking, for example by working with investigators and prosecutors to increase prosecutions for human trafficking offences. They contribute to the UK's and international efforts to combat trafficking by ensuring that UK interests are effectively represented bilaterally and in multilateral fora including the EU and the UN. This helps to protect British nationals abroad as well as the victims from source countries. Our missions also address the root causes of human trafficking through DfID's work to alleviate poverty overseas.

16. Para 109, second bullet

The UK Government notes this proposal. It is the unique features of the workers that the GLA regulates, in the sectors it covers, that mean we do not support any extension of the GLA's scope or remit. Nevertheless, we continue work looking into other ways of improving our efforts against labour trafficking.

17. Paragraph 109, third bullet

We are keen to ensure we prevent children becoming victims in the first place. Through the human trafficking strategy we look to raise awareness in source countries of the risk of child trafficking. Through the use of the International Child Protection Network (ICPN), CEOP has distributed a purpose-made video, 'Mai and Tam', aimed at South East Asian countries, that delivers a prevention message to families and children. CEOP has also trained educators, NGOs and police in those countries to be able to deliver this as part of an education programme.

The Home Office also recently supported the launch of a short DVD by CTAC to raise awareness of child trafficking and highlighting the fact that child trafficking is child abuse, that it happens to boys and girls from all parts of the world, and how there are different ways children can be exploited through trafficking. NSPCC are seeking to use the film in source countries, particularly Vietnam, Nigeria and Romania to raise awareness amongst frontline professionals.

Through the Child Victim NGO Group, contact has been facilitated between CEOP's International Child Protection Networks abroad and more NGOs to ensure linkage to work streams and activities abroad.

DFID are also supporting a new regional anti-trafficking project in South Asia, focusing especially on labour migration of women and girls into the garment and domestic work sectors in India, Bangladesh and Nepal. In its first year of operation (2011-12), this project has achieved some encouraging results:

- A number of leading apparel companies have agreed in principle to a code of practice on recruitment of migrant workers in ways which will help to prevent trafficking in the apparel sector.

- New technology is being used to improve the flow of information, both to and from, women and girls, at risk of trafficking into the domestic work and garment sectors. Women and girls are provided with information about employment opportunities (including information about risks and dangers from traffickers) via mobile phones and the internet, as well as via Community Knowledge Workers for those with no access to technology.

- The project is also working with trafficked women to ensure their voice feeds into policy making. An example of this work is feedback from trafficked women on the effectiveness of pre-departure briefing about the dangers of human trafficking.

DFID is reviewing the progress of these pilot projects and will scale up support for the most promising initiatives for the 'full implementation' phase from 2012-2015. The Home Office as well as other Government Departments are key stakeholders in this review.
DFID also supports other projects which are targeting human trafficking, including:

- The Malawi Anti-Child Trafficking project, run by the Salvation Army. This project aims to improve knowledge of and access to rights for children in Malawi who have been trafficked or are vulnerable to being trafficked. In the past year, this project has contributed to a new law on child protection and has identified and reported 850 cases of child trafficking in the three project districts.

- The project 'Challenging Descent Based Slavery in West Africa' run by Anti-Slavery International. This project has helped to strengthen the legislative framework against slavery and trafficking in three West African countries. This has resulted in a law criminalising slavery in Mauritania, a decree against trafficking in Niger and commitments and steps towards passing laws against both slavery and trafficking in Mali.

- The project 'Slavery and Child Labour: Governance and Social Responsibility', also run by Anti-Slavery International. Amongst other activities, this project has brought together over 10,000 anti-trafficking campaigners in the Philippines in a bid to persuade the Government to ratify ILO Convention 189 on Domestic Workers. The campaign drew support from a wide range of sectors including government, NGOs, business groups, academia, religious groups and communities. The Convention has been signed by the President and is currently being considered by the Philippine Senate.

In addition the protection of victims is equally important. The Human Trafficking Strategy highlights the acute differences between adult and child victims. In our policy delivery and approach we always ensure the vulnerability of children in this context is considered.

Within the strategy we have committed to work with the police and the criminal justice system to ensure that trafficked children found to be involved in criminal activity are dealt with from a child safeguarding perspective and not unnecessarily criminalised. In gathering intelligence on trafficking we will work to ensure the acute vulnerabilities of children are always taken into account. Where children are involved, de-briefing will be delivered in a multi-agency framework with support and guidance from CEOP and the NSPCC's Child Trafficking Advice and Information Line where necessary. we will continue to work with police and criminal justice agencies to ensure trafficked children are protected

18. Paragraph 109, fourth bullet

The Government recognises the importance of supporting those who wish to return and will be looking to ensure its policies on human trafficking and Assisted Voluntary Returns for non-EU nationals are closely aligned.

19. Paragraph 110 (proposal 8)

The Government is committed to monitoring the effect of its policies and to undertake this in an appropriate way. The changes to the overseas domestic worker (ODW) routes of entry are not in themselves measures intended to prevent trafficking and monitoring may not provide an assessment of the causes of trafficking for domestic servitude.

In addition, the Government believes that removal of the right to change employer does not affect the UK's ability to continue to take positive steps to prevent and combat human trafficking, such as those set out in the Government's strategy in July 2011. ODWs who are abused will still be able to leave an abusive relationship and go to the police, if they believe they are a victim of crime. Those who are victims of trafficking will also continue to be able to seek referral to the National Referral Mechanism. An ODW who has valid leave to enter will not be in the UK illegally, if they leave their employer.
Alternative protections are also being put in place that will reduce the risk of abusive relationships being brought to the UK hence deterring any trafficking at source as well as providing access to suitable protections in the UK and a route home for those ODWs who need it.

20. Paragraph 126 (proposal 9)

The Government will be continuing with its commitment to deliver training to UK Border Agency staff, including immigration officials and those working in immigration removal centres, to help them identify those who might have been trafficked and understand the steps that should be taken to safeguard victims of trafficking.

Law enforcement, academia and NGOs realise the importance of working together and researching the extent and nature of HT in the UK. Many police forces and partner agencies have tried applying for funding for projects and research such as those mentioned by GRETA. One main funding stream is the European Commission's 'Prevention of and Fight Against Crime' action grants, in which trafficking in human beings (THB) is a priority area. The application process is difficult and very few UK applications are successful. A new ruling is that only framework partners (only five in UK - SOCA, Metropolitan Police Service, Home Office, University of Edinburgh and Ministry of Justice) can apply, which limits our ability to receive funding to carry out such work. **A suggestion is that European funding options are advertised better, made easier to apply for and more support is provided in the application phase so that more joint projects to research, prevent and tackle HT can be conducted.** This also applies to proposals 11, 12, 14, 21 and 34 below.

The Scottish Government agree that awareness and training is necessary in the fight to combat this crime. Training is a matter for the organisations/agencies that are familiar with their own role in tackling the crime and or supporting victims. They are best placed to identify and respond quickly to revise individual training and guidance materials to reflect changing circumstances. As partnership working is the key to successfully tackling trafficking, the role for the Scottish Government is to continue encouraging and supporting these bodies to look at their individual guidance and training in conjunction with each others to ensure that there is effective co-ordination in combating the crime and supporting its victims.

For example in June 2012 ACPO(S) carried out an awareness and training event for front line police officers. COPFS has delivered training to members of the social work department on human trafficking legislation and the relevant indicators to assist them with the identification of potential victims of human trafficking.

The Welsh Anti-Human Trafficking co-ordinator (AHTC) explored the availability of training for senior investigating officers (SIOs) dealing with human trafficking enforcement, or specialist departments dealing with victims, and found no training of the kind in the UK outside 'on the job' experience offered in London. Following negotiations with the UK organisations an agreement has now been reached to provide services at no additional cost. South Wales Police Regional Investigative Training Unit is due to begin this training in 2012.

21. Paragraph 127 (proposal 10)

Paragraph 348 of the report addresses this proposal and the steps the Government has already put in place to take this forward.

Training and guidance is available for prosecutors in Scotland and this will be updated as required to reflect any changes in prosecution policy.

The Judicial Studies Committee considers that trafficking in human beings could be considered as a topic in its next course programme and will explore options for delivering training and or guidance.

22. Paragraph 131

The official statistics relating to crime and policing are maintained by the Home Office and the official statistics relating to sentencing, criminal court proceedings, offenders brought to justice, the courts and the judiciary are maintained by the Ministry of Justice.
The CPS collects data to assist in the effective management of its prosecution functions. The CPS does not collect data which constitutes official statistics as defined in the Statistics and Registration Service Act 2007. The CPS can provide data relating only to the number of charged offences that reached a first hearing at court, offences data is not held by defendant or outcome. There is no indication of the final outcome or if the charged offence was the substantive charge at finalisation.
Furthermore, figures on specific human trafficking convictions would not tell the whole story. Traffickers who are brought before the courts are often prosecuted for a range of other offences.

23. Paragraph 143 (proposal 11)

The baseline assessment recently published by SOCA/UKHTC, commissioned through the Threat Reduction Board, is a first step in improving the collection, analysis and dissemination of information and intelligence in respect of the picture of trafficking in the UK. Going forward the NCA will have a key role to play by enhancing intelligence capabilities and coordination and tasking functions.
Please also see comments above on paragraph 126 (proposal 9).

The Scottish Government notes this proposal and will continue working with the UK Government and others to realise meaningful statistics for each constituent country of the UK. The creation of a single Scottish Police Service (scheduled for 1 April 2013) will provide an opportunity to build on the current work on trafficking in human beings. One aspect of the new Police Service of Scotland is the proposal for the establishment of a Specialist Crime Division, which is intended to centralise data collection and provide a single point of contact for many national law enforcement agencies across the UK, Europe and further afield, thus enhancing the exchange of information and intelligence.

It is anticipated that the intelligence unit of the Specialist Crime Division will be located at the new Scottish Crime Campus, which will see the co-location of other key national law enforcement organisations. The Scottish Crime Campus will also act as the key liaison and exchange hub for Scotland with the National Crime Agency and Organised Crime Coordination Centre.

24. Paragraph 144 (proposal 12)

Please also see comments above on paragraph 126 (proposal 9).

The Home Office NGO Engagement Forum on Tackling Demand will continue to develop and take forward actions in this regard. We have also made plans to engage further with the private sector on the issue of labour exploitation.

The Scottish Government notes this proposal and will continue working with the UK Government and others to address these points.

In Wales, the Anti-Human Trafficking Coordinator (AHTC) has worked closely with the UK human trafficking agencies to establish a comprehensive picture of the scale of the problem in Wales and the UK and identify what is needed to address it. Cross-sector intelligence sharing hubs have been developed in Gwent, Cardiff, Pembroke and Wrexham. Powys and Anglesey are about to replicate this approach.

Additionally, over 70 awareness raising sessions have been delivered to key stakeholders right across Wales including Local Authorities, Local Health Boards, the Police and Criminal Justice Partners along with a wealth of charities and NGOs. This means that around 2,500 professionals are now aware of how to identify potential victims of trafficking and how best to respond.

We are committed to bringing as many victims as possible into the NRM. The reasons why potential victims of trafficking refuse to enter the NRM vary but include cases where the potential victim does not want or need the services available within the NRM, is concerned that making themselves known to the authorities may result in their removal from the UK, because they fear reprisals, or because frontline organisations are not fully aware of trafficking and the NRM, and do not identify potential victims as such. Entry to the National Referral Mechanism (NRM) is voluntary for adults so we cannot force those we suspect of being victims to participate against their will.

25. Paragraph157 (proposal 13)

We are committed to further develop our international co-operation to prevent trafficking in human beings and assist victims of trafficking. We already work closely with government and non government bodies to achieve this aim and we are continuously exploring further avenues for development with them.

For instance, ACPO(S) continues to work closely with Europol, Eurojust and other European partner law enforcement agencies to prosecute offenders outside of the UK.

26. Paragraph 161 (request for information)

Although funding has been received to prepare this study, it has not been completed or published yet. It is currently unclear when this report may become available, but we will forward a copy to GRETA once it is.

27. Paragraph 166 (request for information)

The leaflets are in the process of being finalised and copies of them will be forwarded to GRETA once they are.

28. Paragraph 174 (proposal 14)

Planning has already commenced on future awareness-raising opportunities, including a comprehensive and varied programme of events and activities on and around European Anti-Slavery Day on 18 October. This includes national and local events involving the majority of IDMG members and key delivery partners across the UK. We are happy to share details with GRETA closer to the time, once these have been finalised.

Please also see comments above on paragraph 126 (proposal 9).

The UK Government agrees that awareness of trafficking in human beings for the purposes of all forms of exploitation is necessary in the fight to tackle this crime.

The Scottish Government has been involved, both as participant and adviser, with awareness raising campaigns carried out by the Scottish Crime and Drug Enforcement Agency and NGOs and it is anticipated that these will continue in the future. In June 2012 the Scottish Government issued guidance to raise awareness amongst healthcare staff in detecting and responding to victims of trafficking.

With regards to children who may have been trafficked, this is embedded into National Guidance for Child Protection 2010. This guidance is currently in the process of being refreshed. The Scottish Government will explore with delivery partners how the sections on child trafficking can be strengthened in particular to include internal trafficking. We will also expand and strengthen those areas connected to Child Sexual Exploitation.

29. Paragraph 175 (proposal 15)

The UK Government notes the proposal made by GRETA and will continue to support awareness raising campaigns where applicable.

30. Paragraph 182 (proposal 16)

The UK Government has already begun looking into ways in which this can be achieved in the absence of extending the scope of the GLA, for instance by engaging further with agencies responsible for regulating employment and health and safety, and raising awareness amongst the private sector in those sectors not covered by the GLA.

The Scottish Government notes the proposal made by GRETA and will continue working with the UK Government and others to address these points.

The Welsh Anti-Human Trafficking co-ordinator is now a standing member of the Welsh Border Management Group. This has enabled best practice to be shared concerning human trafficking, including the setting up of a multi-agency ports operation. It has also led to the coordinator seeking and agreeing ownership of intelligence opportunities, which have subsequently led to investigation. Following clear evidence and intelligence illuminating human trafficking between Ireland and North & South West Wales ports, the co-ordinator has encouraged applications to obtain European monies via Euro-Just funding streams.

31. Paragraph 189 (proposal 17)

The UK Government notes this proposal. The DfE is currently providing grant funding to a children's charity, Barnardo's, to provide specialist training and foster placements for children at risk of sexual exploitation by relocating and fostering them away from areas of risk.

Please also see comments above on paragraph 126 (proposal 9) regarding securing funding.

32. Paragraph 200 (proposal 18)

The UK Government supports the recommendation of stepping up efforts to detect potential victims at the border, which is in line with one of the themes of our 2011 strategy. We are working to build a rich understanding of the routes and methods used by traffickers, and we are using this information to prevent traffickers and migrants who are particularly vulnerable to trafficking from coming to the UK. Border Force staff continue to provide an important line of defence, and we are working to ensure they have access to the right training, information and intelligence to identify and scrutinise those most at risk. This is now, to a large degree, in place with the latest progress in the form of risk profiles for the most common nationality types of victims being circulated to all UK border staff with instruction in July 2012.

The UK Government is also currently considering the information that is already available to prospective migrants to ensure there are sufficient early warnings available to high risk groups.

33. Paragraph 213

All trafficking decisions are made by specially trained Competent Authority decision makers. Many of the trafficking decisions are not made by the asylum caseowner on the case and, where this does happen, a second more senior case worker will review the decision and, if they agree with it, sign off the NRM decision. That senior case worker will not be directly involved in the case's asylum decision and is outside the asylum case working management chain which provides a separation safeguard for those cases.

34. Paragraph 218

The UK Government does not believe the reported criticism is an accurate reflection of UK Border Agency decision-making or the organisation. The Agency operates in localities across the UK including the following areas; London and South East, Scotland and Northern Ireland, Wales and South West, North East, Yorkshire and Humber, the Midlands and East, and the North West. It has constructive relationships with external partners in all of those localities and UKBA representatives also attend and engage with partners at the NRM oversight group which provides transparency regarding decision making processes.

35. Paragraph 219

The UK Government does not believe that the first sentence of this paragraph accurately reflects the current position. Competent Authorities (CA) are instructed to engage with the First Responder throughout the decision making process to ensure quality decisions for example the published guidance instructs that before a negative decision is reached the CA should contact the First Responder/support provider to discuss and ensure all information has been gathered.

The UK Government does not consider the information reported regarding rarely interviewing potential victims accurately reflects current processes where most decisions take into account interviews that have taken place either by the Competent Authority of a First Responder. Where information is missing or needs clarifying Competent Authorities are instructed in the published guidance to conduct an interview, unless all of the relevant questions have been asked as part of another process, or they have commissioned another frontline agency or the support provider to ask the questions on their behalf.

The UK Government also wishes to clarify the position of UK Border Agency as both designated First Responder and Competent Authority. On a few rare occasions an asylum case owner who is trained as a Competent Authority may, as part of their wider asylum duties, identify a trafficking concern not previously referred into the NRM and decide that their knowledge of the case means they are best placed to assess the case under the Trafficking Convention. A support provider (or the Local Authority in the case of children) will still be engaged in the process. In all cases a second more senior case worker also reviews and, when content, signs off the NRM decision. Please also refer to our response to paragraph 213 above.

36. Paragraph 222

The UK Government wishes to point out that the "historic claims" policy is not non-EU/EEA national specific as it applies to all nationalities. All cases are carefully considered by a trained specialist, regardless of when the claimed exploitation took place. In some cases it may be concluded that on the facts of the case that the person is no longer in need of the protection or assistance offered under the Convention because the individual's circumstances have changed so much since the trafficking occurred. A negative decision in such cases would not be denying that someone may have been a victim of trafficking in the past, simply that at the time of assessment they did not meet the Convention criteria or need the protection or assistance that it can afford. This position has been upheld in the UK High Court case R v "Y" (case number CO/9946/2009).

37. Paragraph 223

The Government shares GRETA's concerns regarding these reported cases of overlooking deception and abuse and wishes to point out that this is clearly not in line with the Government's published policy. **The UK encourages GRETA to provide case details so the decisions can be reconsidered and lessons learnt.** In advance of receiving these details we have alerted all Competent Authorities to the correct approach in the guidance.

38. Paragraph 225

The Department of Justice is aware that there is confusion as to which First Responders in Northern Ireland can act and make referrals into the NRM and it will make arrangements to clarify this with all relevant statutory and non-statutory agencies and groups.

39. Paragraph 228

The UK Government recognises a small number of victims may be detained for a short period of time in connection with a suspected immigration or other criminal offence before their trafficking experience is identified. Unless public protection issues prevent the UK from doing so, following identification they will always be released in to appropriate care.
In cases where a suspect has already pleaded guilty or been found guilty by a court, the Government cannot and does not have the power to overturn the judicial sentence imposed. If further information comes to light that they may have been trafficked, it is open to their legal representative to ask the court to vacate the plea in order that the prosecution can re-review the decision to prosecute. In cases where a suspect has already been sentenced, their legal representative can seek leave to appeal conviction and sentence.

40. Paragraph 232 (proposal 19)

The Government will continue to keep the NRM under review through the multi-agency NRM Oversight Group in order to identify issues and look for improvements. However, it does not believe an independent review will provide added value to this process or to the review already held after 12 months operation of the NRM, which engaged over 40 external and internal partners including NGOs, Scottish Government officials and ACPO(S).

41. Paragraph 233 (proposal 20), first bullet

The UK Government is committed to making the NRM as accessible as possible to victims and is pleased to report that the NGO, Unseen UK, has recently been added to the list of designated First Responders. The NRM has numerous First Responders including nine NGOs that represent a wide range of victims and more civil society generally.

The multi-agency NRM oversight group remains open to considering further applications from those that have direct contact with victims who wish to become NRM First Responders provided they have the commitment, procedures and resources to ensure their staff are sufficiently trained for this purpose, and the organisation does not duplicate existing First Responders in this role.

42. Paragraph 233, second bullet

The Competent Authority status was allocated to the UK Border Agency and UK Human Trafficking Centre after an extensive process of consideration and testing in advance of the creation of the UK's National Referral Mechanism.

Where a victim is subject to immigration control and has no legal basis for being in the UK, a recovery and reflection period is granted by way of temporary admission. Under UK legislation only officials acting on behalf of the Home Secretary are able to grant this or immigration leave, or irrespective of this, have the necessary experience to do so. Accordingly the UK Border Agency Competent Authority will need to retain ultimate responsibility for deciding whether a non-EEA national is a victim in need of Council of Europe Convention protection.

We are, however, conscious of the need for impartiality in determining whether an individual is a victim of trafficking where a related asylum claim is also being considered. For that reason we have already put in place a safeguard to ensure this separation of decisions is maintained and we are committed to ensuring all relevant parties working under the NRM framework participate in the decision making process. We will be looking to strengthen our guidance for Competent Authorities to reinforce the position that their identification decisions are only taken after multi-agency consultation and engagement with relevant NRM parties including the First Responder. The functioning of the NRM will continue to be overseen by the multi-agency official oversight group chaired by the Home Office, which includes NGO representatives with a direct involvement in the NRM and victim support (Migrant Helpline, TARA, The Salvation Army, NSPCC and Barnardo's).

43. Paragraph 233, third bullet

Whilst the Home Office will continue to contribute to and advise on guidance and toolkits developed by other frontline organisations, such tools will be most effective when they are tailored and relevant to an organisation's particular business setup.

44. Paragraph 233, fourth bullet

The UK Government would welcome clarification on the point raised regarding "reconsidering identification decisions when new information is available." There is already a functioning process that enables first responders to provide additional information at a later stage if the competent authority is initially unable to make a positive identification. This can trigger a reconsideration of the decision. We have not received any feedback from First Responders to suggest this process is not working effectively.

45. Paragraph 233, fifth bullet

The UK Government would like to clarify that access to specialist NGOs and legal assistance to detained migrants is already happening. Any reasonable requests from specialist NGOs to visit immigration detention centres are facilitated and the NGO, Poppy Project, regularly visits these centres. In addition, regular legal advice surgeries are held, usually at least twice weekly, in all UK immigration detention centres to provide free initial advice to detainees and, if necessary, to signpost them to the further legal assistance available to them, subject to their eligibility for legal aid funding.

46. Paragraph 233, sixth bullet

Please refer to our response to 182 above.

47. Paragraph 233, seventh bullet

The UK Government agrees that following a positive reasonable grounds decision potential victims are speedily removed from detention and offered protection. This is clearly outlined in published guidance and the Government will remind Competent Authorities to ensure the policy is followed.

48. Paragraph 234 (proposal 21)

The Government will continue with its commitment to deliver multiagency training to Competent Authorities. We are also happy to consider viable opportunities for further multi-agency training for frontline staff building on existing training in place for First Responders such as police, UK Border Agency and local authorities.

Please also see comments above on paragraph 126 (proposal 9).

The Scottish Government notes this proposal and will continue working with the UK Government and others to address these points. For example the ACPO(S) Strategic and Tactical Leads Group includes representation from UKBA and UKHTC and will continue to develop and share future training practices.

49. Paragraph 244

In the absence of specific supporting examples, the UK Border Agency is not in a position to comment on the statement that 'the benefit of the doubt is not always given and that pressure may be put on frontline staff to determine that the child is older than they are'. The Agency's policy is clear that careful consideration must be given to assessing whether an applicant is 'significantly over 18' as they would, if assessed as such, be considered under adult processes and could be liable for detention.

Some young people may have no identifying information on them, their documents may be false or they may have been told to lie about their age to evade attention from the authorities. Some individuals may not know their age or claim to be children when they are in fact over 18 years of age or claim to be adults when they are in fact children.

Where it is not clear whether a young person is a child (i.e. under 18 years of age) then, in accordance with the United Nations Convention of the Rights of the Child, the young person should be treated as a child.

The UK Border Agency's policy is that, where there is little or no evidence to support an individual's claimed age and their claim to be a child is doubted, they should be treated as an adult, if their physical appearance/demeanour **very strongly** suggests that they are **significantly** over the age of 18, and if this assessment is independently verified by a senior officer. In all other cases they will be afforded the benefit of the doubt and treated as a child until a careful assessment of their age has been completed by the relevant local authority.

In cases where the benefit of the doubt is given and the young person is referred to the relevant Local Authority for an age assessment, the Agency will record the estimated date of birth on the Case Information Database as an age dispute case and on the Application Registration Card, along with the word 'disputed'. Once the Local Authority has conducted an age assessment, both the Case Information Database and the Application Registration Card should be amended, replacing the estimated date of birth with the assessed date of birth.

50. Paragraph 247 (proposal 22), first bullet

The proposal that Local Safeguarding Children Boards (LSCBs) could act as Competent Authorities appears to be based on a misunderstanding of these Boards and is not appropriate. LSCBs are not in general operational bodies or ones which deliver services to children or families. Instead, their role is to co-ordinate the actions of the bodies represented on the Board and ensure their effectiveness in safeguarding children and promoting their welfare.

Nevertheless, the UK Government will explore with the relevant agencies whether it would be practical or appropriate for the Local Children Safeguarding Boards to have a greater role in the assessment of NRM children cases. However there would be a statutory issue with LSCBs taking the final decision. Where a potential victim is subject to immigration control and has no legal basis for being in the UK, a recovery and reflection period is granted by way of temporary admission. Under UK legislation only officials acting on behalf of the Home Secretary are able to grant this or immigration leave. Accordingly the UKBA Competent Authority will need to retain ultimate responsibility for deciding whether a non-EEA national is a victim in need of Council of Europe Convention protection. We are, however, committed to exploiting opportunities for closer engagement with local authorities as part of the decision making process.

In Wales, the All Wales Child Protection Procedures Review Group was commissioned to develop an all Wales protocol which was published in September 2011. The protocol provides practice guidance to professionals and volunteers from all agencies to enable them to effectively safeguard children who are suspected of being trafficked. This protocol forms part of the national child protection procedures which ensures that all Local Safeguarding Children Boards (LSCBs) are signed up to its principles and practices. To help implementation of the protocol and further raise awareness of trafficking, the Welsh Government is currently considering funding a Wales-wide training programme.

51. Paragraph 247, second bullet

Unaccompanied asylum seeking children and those suspected of being victims of trafficking will be routinely referred to the local authority. A 'full assessment' may however not be appropriate in all cases, for example where the parents are contactable by phone and agree that the child can return on a flight the same day.

Where a decision is taken to return any child, due regard is always given to the UK Border Agency's legal duty under Section 55. This means that officers will not compromise the child's welfare and where directions are appropriately made for the child's removal, that proper reception arrangements are in place for the child's return.

When any child arrives in the UK unaccompanied, or with a person other than their parent, the Border Force officer will make enquires to ensure they are satisfied that suitable arrangements have been made for the child's reception and welfare in the UK, before allowing them to leave the primary checkpoint.
As part of their enquiries, Border Force officers will conduct checks to ensure that an arriving child's welfare and safety is no way compromised. Where a Border Force officer has specific concerns over a child and is still not satisfied following checks, referral will be made to the appropriate Police and/or Children's Services. It is routine for Border Force to make referrals to Children's Services where child protection issues are identified and in such cases Children's Service assume responsibility for the welfare of the child. Any unaccompanied child in such a circumstance will only be released to their sponsor, if Children's Services consent to this.

Any unaccompanied child who is refused and is to be removed, without the care of a suitable adult in the UK, will be placed in the care of Children's Services until their return flight.

52. Paragraph 247, third bullet

Interviews with child victims of trafficking should be held in a safe environment. Interviewers should attempt to determine where child witnesses would prefer to be interviewed, ensuring that where possible, surroundings are child-friendly.

53. Para, 247, fourth bullet

We are keen to ensure that frontline practitioners are equipped with the knowledge to identify and safeguarding child trafficking victims.
Statutory guidance under section 11 of the Children Act 2004 makes clear that local authority staff who work, or are in contact, with children have a responsibility to safeguard and promote their welfare. Local authorities should ensure that all such staff participate regularly in relevant training tailored towards their individual roles. In addition, LSCBs should ensure that local training programmes for practitioners and other professionals cover trafficking issues as appropriate.

54. Paragraph 247, fifth bullet

The Government maintains its position on legal guardians. Unaccompanied migrant children become looked after children and as such are entitled to the same support and services as all looked after children. Local authorities must allocate each child a social worker who will assess his or her needs and draw up a care plan which sets out how the authority intends to respond to the full range of the child's needs. This includes ensuring they have all the necessary legal and other support they need. The addition of a separate legal guardian would add an unnecessary and unhelpful level of complexity to the system.

Please also refer to our comments on paragraph 105 above.

The Scottish Government actively promotes a child-centred approach through the principles of Getting It Right For Every Child. This should ensure that all children's needs are met and responded to appropriately regardless of their circumstances. Children newly arrived in Scotland are referred to the Scottish Guardianship Service, a non-statutory provision, and allocated an guardian who sees them as regularly as necessary and acts as a link between all services and professionals that are involved in their case. The service also assists the children in understanding the complex immigration and welfare processes, advocating on their behalf and helping them to make informed decisions. The project is awaiting evaluation following the completion of its second year.

55. Paragraph 248 (proposal 23)

In addition to our work on missing children, the Government also announced in July 2012 that it is taking the following immediate action in partnership with others:

- Making sure there is a clearer picture of how many children go missing from care, and of where they are, by improving the quality and transparency of data;
- Considering if changes should be made to care planning regulations to ensure there is better planning of risks before a child is placed in a home or with a foster carer, including whether they might go missing.
- Supporting children to be located nearer to their local area by establishing a `task and finish group' to make recommendations by September on strengthening the regulatory framework on out-of-area placements (a key reason why children have said they go missing from care);
- Establishing a further expert working group to look at the quality of children's homes. This will review all aspects of the quality of provision in children's homes, including the management of behaviour and managing the risk of children going missing from the home

In addition to the action in the human trafficking strategy on this issue, the Government published a new cross Government strategy on missing children and adults on 5 December 2011. This strategy, which includes a specific focus on children's issues, outlines three strategic objectives to which all partners should work to protect missing children and adults and their families. Through the focus on prevention (reducing the number of people who go missing), protection (finding missing children and adults quickly) and providing support to missing people and their families, the strategy will drive better outcomes for all missing children and adults (including missing trafficked children).

In Scotland, the Care Inspectorate currently collects some information in relation to the number of children who have absconded from care. The Scottish Government will explore with the Care Inspectorate in the course of 2012 what action can be taken to improve the collation of this information and consider what action is needed in Scotland to address this.

56. Paragraph 249 (proposal 24)

The UK Government set out its plans for ending the detention of children for immigration purposes in December 2010. A new family returns process has been developed to achieve this and was rolled out nationally in March 2011.
The Scottish Government notes the proposal made by GRETA.

57. Paragraph 250 (proposal 25)

The UK Border Agency is committed to improving the age assessment process and is currently considering a range of methods, one of which is the use of dental x-rays.
The local authority, in whose area the victim has been rescued, will have responsibility for the care of the child as required by the Children Act 1989. The court should consider any evidence of age that is available, which may include documentary evidence such as a passport, school records or a Police National Computer (PNC) printout verified by fingerprints as well as oral evidence from people who know the child.

For further reference on age assessment, refer to R (on the application of A) v London Borough of Croydon (2009); R (M) v London Borough of Lambeth (2009). In this case, the Supreme Court held that the local authority must make a decision as to the child's age in the first instance, and that if there is a dispute thereafter, it is for the court to decide whether the young person is a child.

The Scottish Government is supportive of a consistent and fair approach to age assessment for unaccompanied asylum seeking and/or trafficked children across Scotland and supports the achievement of best practice in this area. Local authorities do have the discretion to presume age and would require to exercise that discretion reasonably in determining whether they have obligations towards that person, as a child, under the Children (Scotland) Act 1995 Act or otherwise. We have been closely involved in the development of the age assessment tool by the Scottish Refugee Council together with COSLA, UKBA and other delivery partners and we have provided funding for training events on the tool.

The Wales Strategic Migration Partnership and the All Wales Child Protection Procedures Review Group published the All Wales Practice Guidance on Safeguarding and Promoting the Welfare of Unaccompanied Asylum Seeking Children and Young People. It makes clear that 'it must be remembered that, despite doubts over a person's age, they should be treated as a child until proven otherwise'.

58. Paragraph 264

The Salvation Army is contracted to provide adult victims of human trafficking with a range of support services according to their individual needs for a minimum of 45 days. This period can be extended, if there is evidence of ongoing acute support needs related to their trafficking experience. During the 45 day reflection period, the needs of the victims are under continuous review. If there is evidence that victims need further support after the 45 days, and this is consistent with their entitlements under ECAT, they are not moved on until appropriate accommodation and ongoing support can be arranged. Victims are not abandoned. They are always informed of the options available to them and are supported, as far as practicable, in the choices they make.

59. Paragraph 278 (proposal 26), first bullet

The UK Government agree with this proposal. Common working practices and service expectations are discussed and agreed at quarterly contractor meetings with the sub-contracted service providers. Adherence is monitored through periodic contract review meetings. Qualitative outcomes are being developed and, subject to approval, will be monitored and measured whilst the victim is in the service and also at some point after exit for those who consent to this. The Salvation Army is also currently working with the Human Trafficking Foundation to develop core minimum standards across the sector; the aim is to incorporate these within a quality management system.

Support to victims is a prominent element also in the Scottish Government's approach. They already fund two agencies to support potential and confirmed victims of trafficking. The arrangements for supporting adult victims have grown over time and are still evolving and research to help inform consideration of future care standards has been commissioned. They will also review their approach to commissioning adult support services.

In Wales, intelligence is now beginning to be shared across agencies to ensure a more informed and joined up approach is being taken to prevention, intervention and victim support. Websites and reports have been researched to establish existing good practice. All UK investigative agencies and public sector providers were consulted and a route map prepared for agencies to respond to victims and perpetrators where human trafficking is apparent. The compilation of the map identified a number of existing gaps in process and procedure that have been highlighted and flagged up to the relevant agency.

60. Paragraph 278, second bullet

Local authorities in England have a statutory duty to ensure that they safeguard and promote the welfare of all children under Section 11 of the Children Act 2004, regardless of their immigration status or nationality. Those that become looked after are assessed and will have access to education and accommodation as well as support for psychological and other health needs.
Access to education for children is an entitlement under the European Convention.

Child victims of trafficking have the same entitlement to education as all other children of compulsory school age. This duty applies irrespective of a child's immigration status or rights of residence. The relevant provision is section 7 of the Education Act 1996.

Local authorities have a general duty under the Children (Scotland) Act 1995 (the CSA Act) to safeguard and promote the welfare of children and young people in need in their area. Under section 22 of the CSA Act, local authorities have a duty to safeguard and promote the welfare of children in their area who are in need, regardless of their immigration status.

Existing operational approaches also reinforce the terms of this section. The 'National Guidance for Child Protection and the Safeguarding Children in Scotland who may have been Trafficked' promotes a child-centred approach and highlights the roles and functions of relevant agencies; and the procedures to follow to ensure the safety of children suspected of being trafficked.

61. Paragraph 278, third bullet

A victim's support plan is tailored to their specific needs. If these include access to the labour market etc, the victim will be supported to engage with Jobcentre Plus. This will enable the victim to access all services available to job seekers, including the tracing or allocation of a National Insurance Number, access to training, job search facilities and other welfare to work initiatives. Support providers can provide access to English for Speakers of Other Languages (ESOL) classes, assistance with preparation of CVs and completion of any application forms and processes involved in obtaining ID documents. Victims are also made aware of any suitable training courses being provided within the sector that may be of interest to them.

62. Paragraph 278, fourth bullet

This is an entitlement under the European Convention and provision is made via telephone or face to face. Costs are met under the contract with The Salvation Army.

63. Paragraph 278, fifth bullet

This is an entitlement under the European Convention and all contractors have been consulted and supported to ensure victims have access to qualified legal advice locally and in a language they understand. In addition to arrangements made by individual contractors, the Salvation Army has secured the services of an international law firm (London office) who offer pro bono advice to victims where needed. The firm will also assist victims who wish to claim compensation.

Contractors have been provided with an overview of the Criminal Injuries Compensation Scheme and how to make an application. They have also received training on how the immigration and asylum processes operate. The aim of these sessions was to improve contractors' understanding of these areas and, consequently, the quality of support offered to victims.

Whilst contractors are obliged to ensure victims are made aware of their legal rights, the decision regarding eligibility rests with the Criminal Injuries Compensation Authority.

64. Paragraph 283 (proposal 27)

The UK Government is committed to ensuring the recovery and reflection period continues to be respected, but does not agree that enshrining it specifically in UK law is necessary. The UK has adopted the Convention and therefore the right therein to a recovery period of a minimum of 30 days is respected as if enshrined in English Law. Reduced regulation guidance discourages the duplication of such laws within UK legislation. Moreover the UK minimum of 45 days is set out in publicly available published guidance and there is no evidence that this is not being observed by the Competent Authorities to the detriment of victims.

The Scottish Government support the view that it is not necessary to enshrine in law the right to a period of recovery and reflection. This is evidenced by the current administrative practice.

65. Paragraph 286

The UK Government wishes to clarify that personal circumstances are carefully considered under the 1951 United Nations Convention relating to the Status of Refugees and the European Convention on Human Rights (ECHR) and an examination of the assessment for the country to which a person is to be returned undertaken. The types of personal circumstances that may be considered are provided in published guidance on discretionary leave on the UK Border Agency website www.ukba.homeoffice.gov.uk/policyandlaw/.

66. Paragraph 289 (proposal 28)

The UK Government notes this proposal. In Scotland the Police and Crown Office and Procurator Fiscal Service (COPFS) are aware of this possibility, as are First Responders and NGOs who are in direct contact with potential victims. COPFS will update its guidance to underline that this provision exists and outline the role of the prosecution service in the process.

67. Paragraph 292

Because compensation claims can be pursued in different courts and through different routes, it is not possible to have a single mechanism to record and aggregate all claims for compensation.
The 2 routes for claiming compensation where prosecutors are responsible for requesting a compensation order are under:

- Sections 130 -132 Powers of the Criminal Courts (Sentencing) Act 2000, which allow a sentencing court to order a defendant to pay compensation in respect of *personal injury, or pecuniary loss or damage to property caused as a direct result of the offence of which the defendant is convicted*. In considering whether to make such an order the court must have regard to the means of the defendant. A compensation order should not be made if its effect would be to subject the offender on his release to a financial burden which he would not be able to meet and might encourage him to commit further crime to meet the requirements of a compensation order. In cases of trafficking, only if the convicted trafficker was arrested with assets would the court be able to make such an order.

- Section 13(2) Proceeds of Crime Act 2002 (POCA), by virtue of which the court must determine any application for confiscation before considering a compensation order. However, the court has discretion to make both a compensation order and a confiscation order against the same person in the same proceedings if it believes that the defendant will have sufficient means to satisfy both orders in full. Alternatively, the court may order that all or part of the compensation order be paid out of the confiscation order. Whilst confiscation orders are often made for defendants under the Proceeds of Crime Act, there are difficulties in realising property from confiscation and it is not always possible to force the defendants to return assets which are often sent out of the jurisdiction.

68. Paragraph 294 (request for information)

On 2 July 2012 the Government published its response to the consultation 'Getting it right for Victims and Witnesses' which began on 30 January and ended on 22 April. The response set out the final set of proposals to the reform of the Criminal Injuries Compensation Scheme. As a result, Parliament is considering changes to the Criminal Injuries Compensation Scheme. Under the proposed new scheme, victims of human trafficking will continue to be eligible to submit an application for criminal injuries compensation. Dependent on Parliamentary approval, the revised Scheme will come into force on 30 September. Further detail on the new scheme can be found at: https://consult.justice.gov.uk/digital-communications/victims-witnesses.

69. Paragraph 298 (proposal 29), first bullet

All victims of trafficking are made aware of their rights for legal redress in a language that they can understand. Victims of trafficking have the right to seek legal advice and assistance. The provision of compensation at the conclusion of criminal proceedings is a matter for the presiding Sheriff or Judge. Prosecutors can, however, raise the matter of compensation within the court setting and invite the court to consider imposing an order for compensation. The Scottish Government‘s Victim and Witnesses Bill, which is planned for introduction during the current Parliament, will strengthen the role of the victim in the criminal justice system and will require judges to consider whether a compensation order is necessary. Victims can also seek damages through the civil courts.

70. Paragraph 298, second and third bullet

All contracted service providers have been consulted and supported to ensure victims have access to qualified legal advice locally, where relevant, their entitlement to legal aid and in a language they understand. Please also refer to our reply to paragraph 278, fifth bullet point, for more information.

71. Paragraph 298, fourth bullet

CPS guidance advises prosecutors to make applications for compensation in all cases of human trafficking. However, only if the convicted trafficker was arrested with assets would the court be able to make such an order. A compensation order should not be made if its effect would be to subject the offender on his release to a financial burden which he would not be able to meet and might encourage him to commit further crime to meet the requirements of a compensation order.

72. Paragraph 298, fifth bullet

Victims of trafficking, once they have left the UK and wish to do so, are already able to submit an application for an award under the Criminal Injuries Compensation Scheme and, in a number of cases, pursue a claim for damages in the civil courts. In the case of Criminal Injuries Compensation, the applicant must have been referred to a competent authority as a potential victim of trafficking at the date of their application, and as result of the referral they must be conclusively identified by a competent authority as a victim of trafficking.

73. Paragraph 299 (proposal 30)

The Government is considering this matter. In the meantime, The Salvation Army has liaised with a London law firm about setting up such a system for victims supported under the victim care contract. They will hold a central record so that victims can have a point of contact even after leaving the service.

74. Paragraph 305

The Government wishes to point out that Refugee Action have been supporting vulnerable migrants, including potential victims of trafficking, through their One Stop Shop advice service since 2000 and through their Choices pre-departure advice service for over 11 years.
Depending on where the victim wants to return to, Refugee Action will either liaise with their partner organisation in the country of return or look to secure the assistance of another organisation operating there.

75. Paragraph307

The average length of time between application and departure is currently 7 weeks. The time taken to arrange a person's departure depends on their situation, risks on return, country of return and availability of travel documents. It is important that pre-departure processes are thorough to ensure that the return is safe and sustainable.

76. Paragraph 308

Refugee Action will carry out a risk assessment looking at a range of factors including family situation, whether children are involved, where the person will be living post-return, risk from traffickers, involvement of law enforcement, support options post-return and income generation options post-return. They then develop an action plan to ensure that these risks are reduced by working with the individual throughout their journey (for example this may involve booking an escort, carrying out detailed reintegration planning around business set up pre-return, police protection at airport and meet and greet services).

77. Paragraph 310

The UK Government wishes to point out that assessing risk on return is central to the asylum process. This is dealt with in general terms in the Considering the Asylum Claim and Assessing Credibility Asylum Instruction:
http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/asylumprocessguidance/consideringanddecidingtheclaim/guidance/considering-protection-.pdf?view=Binary
Country specific guidance contains more detailed information, for example Operational Guidance Notes for Vietnam and Nigeria – both of which have specific sections on the issue of trafficking:
http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/countryspecificasylumpolicyogns/nigeriaogn?view=Binary

Any potential victim of trafficking who makes a claim for asylum/humanitarian protection will have their claim considered (including the assessment of risk on return) in accordance with this guidance.

78. Paragraph 312 (proposal 31), first bullet

As noted in our response to paragraph 308, Refugee Action already carry out risk assessments that look at a range of factors including family situation, whether children are involved, where the person will be living post-return, risk from traffickers, involvement of law enforcement, support options post-return and income generation options post-return. They then develop an action plan to try to ensure that these risks are reduced by working with the individual throughout their journey (for example this may involve booking an escort, carrying out detailed reintegration planning around business set up pre-return, police protection at airport and meet and greet services).

79. Paragraph 312, second bullet

The UK welcomes this recommendation and is considering ways of strengthening the link between providers of assisted voluntary returns and support for victims.

80. Paragraph 312, third bullet

As noted in our response to paragraph 305, Refugee Action have already established a number of important links with organisations in the country of return and we will be continuing to encourage them to develop links further.

81. Paragraph 333

In some instances victims of trafficking will only come to the attention of the authorities during their time in custody or serving sentences. Individuals can find it very hard to disclose their trafficking experiences, making their identification as victims very difficult, even with the level of training given to all front line law enforcement officers. In such cases the individual will often have pleaded guilty from the outset on their legal representative's advice and there was no information from any sources to suggest that they might have been trafficked. The Government will continue to look at ways to enhance its ability to identify victims early.

82. Paragraph 334

In the case of R v N and Le, the positive identification decision that the suspects were victims of trafficking was not challenged by the prosecutor. A reasonable grounds decision for the purposes of the Convention is through a civil process, and is carried out by designated Competent Authorities. The 'reasonable grounds' test has a low threshold and is lower than the threshold required for prima facie evidence (which is legally sufficient evidence, that if uncontested, would establish a fact or raise a presumption of a fact) required for criminal proceedings. The reasonable grounds decision on whether someone is a victim of trafficking is solely for the purpose of enabling them to access provisions under the Convention, to be granted a recovery and reflection period. It is not an authoritative decision on their status. The fact that someone is able to access that support does not override the decision to continue with a criminal prosecution.

In all cases where there is information that the suspect might be a trafficked victim, prosecutors must consider whether the public interest is best served in continuing the prosecution in respect of the offence. Where there is clear evidence that the suspect has a credible defence of duress, the case should be discontinued on evidential grounds. However, if a victim was involved in unlawful activity but not compelled to do so by circumstances related to their trafficking, then Article 26 does not afford them protection from the imposition of penalties. In the case of R v N and Le, prosecutors carried out the relevant reviews in accordance with CPS policy; they did not challenge the competent authority decision but considered that the offending was not as a direct consequence of their trafficking situation.

83. 336 (proposal 32)

Guidance to prosecutors advises taking a human rights approach in these cases. However, where there is no information or disclosure from the suspect that they are trafficked, and they plead guilty from the outset on legal advice, then prosecutors can only take a public interest decision on whether to continue with a prosecution on the evidence that is available to them.

In Scotland, COPFS has specific policy guidance relating to credible victims of human trafficking who commit offences as a direct result of their trafficked situation which reflects the serious nature of the trafficking of human beings. All reports of human trafficking offending are routed through a dedicated member of Crown Counsel, within the National Sexual Crimes Unit (NSCU). This assists in applying a consistent approach to such offences and in particular to identifying credible victims of human trafficking offences. ACPO(S) continues to promote early consultation with the Procurator Fiscal Service on discovery of potential victims of trafficking committing crime.

84. Paragraph 353

The Public Prosecution Service (PPS) draft policy on prosecuting cases of human trafficking is out for consultation. This closes on 3 September 2012. The PPS hopes to issue the guidance this year.

85. Paragraph 357 (proposal 34), first bullet

As awareness increases through work currently ongoing within Local Education Authorities for frontline staff, proactive investigations will naturally increase as the intelligence flow increases. The skills required are already in place in the normal setup of police forces to detect and investigate such crimes and the aim should be for all investigators to identify and deal with an incident of trafficking in human beings as a matter of everyday business. This means knowledge will not be specialised and limited to a few people. The aim is for skills to be force-wide using already established multi-agency links.
Please also see comments above on paragraph 126 (proposal 9).

ACPO(S) continues to progress the training of front line officers in recognising the indicators of human trafficking. At the Scottish Intelligence Coordination Unit police officers work along partners such as the UKBA, SOCA, HMRC and Scottish Prison Service and through a coordinated approach actively target identified serious and organised crime.

86. Paragraph 357 (proposal 34), second bullet

Please refer to our response to paragraph 233, sixth bullet point above.
The Scottish Government notes the proposal made by GRETA.

87. Paragraph 357 (proposal 34), third bullet

This is dependant on more successful investigations by law enforcement agencies.

In Scotland a member of Crown Counsel, within the National Sexual Crimes Unit (NSCU) has been appointed as the national lead for the prosecution of all human trafficking offences. COPFS Serious and Organised Crime Division, National High Court Unit and area specialist teams provide specialist advice and operational expertise relating to serious organised crime.

88. Paragraph 367 (proposal 35)

Employment Tribunals are not subject to the same court orders as criminal courts; they are independent judicial bodies who determine disputes between employers and employees over employment rights and would not be covered by the Youth Justice and Criminal Evidence Act. This only applies to adult witnesses in criminal proceedings, the quality of whose evidence or whose co-operation, is likely to be diminished if their identity is made public.

In Scotland, all victims of human trafficking will be referred to the Victims Information and Advice service which is part of COPFS. They will:-

- provide information about how the criminal justice system works
- keep victims up-to-date on progress and key developments in their case
- direct victims to organisations that can offer practical and emotional support.
- discuss what support may be available to help victims to give evidence or attend court if the case goes to trial.

ACPO(S) guidelines exist regarding the protection of vulnerable witnesses and the risk assessment process involved. The SCDEA operate the Scottish Witness Liaison Unit on behalf of all Scottish Police Forces and can be involved where a serious threat exists.
The Scottish Government‘s Victim and Witnesses Bill, which is planned for introduction during the current Parliament, will strengthen the role of the victim in the criminal justice system and will provide additional support measures for those who need it – particularly vulnerable victims and witnesses.

89. Paragraph 371

The UK Government confirms that UK Border Agency deals with representations that are submitted after removal directions are set. By their nature they are last minute and after a migrant has had previous opportunities to raise human trafficking whilst in the UK, but in any event an individual will have at least 72 hours notice prior to their removal and any claims will still be considered by a trained Competent Authority decision maker. If there are reasonable grounds to believe the claim is true, removal will be postponed and the person given a minimum 45 days for recovery and reflection.

If a competent authority does not find reasonable grounds to believe the person is a victim of trafficking the removal will proceed. To defer every imminent removal where a negative identification decision is made would potentially serve to encourage individuals to make unmeritorious claims solely to frustrate their legitimate removal whilst having regard to the UK’s international obligations.