



GRETA

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

GRETA(2013)16

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

Premier cycle d'évaluation

Strasbourg, le 27 septembre 2013

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 des droits de l'Homme et des affaires juridiques
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG CEDEX
Tel: + 33 (0)3 90 21 52 54

trafficking@coe.int

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

Table des matières

Préambule	5
Résumé général	8
I. Introduction	10
II. Cadre national de la lutte contre la traite des êtres humains en Espagne	12
1. Aperçu de la situation actuelle en matière de traite des êtres humains en Espagne	12
2. Aperçu du cadre juridique et politique de la lutte contre la traite des êtres humains	12
a. Cadre juridique	12
b. Plans d'action et stratégies nationaux.....	14
c. Le protocole-cadre national et les protocoles régionaux.....	15
3. Aperçu du cadre institutionnel de la lutte contre la traite des êtres humains	16
a. La délégation du gouvernement contre la violence fondée sur le genre	16
b. Commission de suivi	16
c. Forces de police et de sécurité	17
d. Ministère public.....	18
e. Le défenseur du peuple	18
f. Forum social de lutte contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle.....	19
g. ONG, société civile et organisations intergouvernementales.....	19
III. Mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par l'Espagne	21
1. Intégration dans le droit interne des concepts de base et des définitions figurant dans la Convention	21
a. Application à la lutte contre la traite d'une approche fondée sur les droits humains	21
b. Définition de « traite des êtres humains » et « victime de la traite » en droit espagnol	22
<i>i. Définition de « traite des êtres humains »</i>	22
<i>ii. Définition de « victime de la traite »</i>	23
c. Approche globale de la lutte contre la traite, coordination de tous les acteurs et de toutes les mesures et coopération internationale	24
<i>i. Approche globale et coordination</i>	24
<i>ii. Formation des professionnels concernés</i>	29
<i>iii. Collecte de données et recherche</i>	31
<i>iv. Coopération internationale</i>	33
2. Mise en œuvre par l'Espagne de mesures visant à prévenir la traite des êtres humains	36
a. Actions de sensibilisation et mesures destinées à décourager la demande	36
b. Mesures aux frontières destinées à prévenir la traite et mesures en faveur des voies légales de migration.....	39
c. Mesures visant à assurer la qualité, la sécurité et l'intégrité des documents de voyage et d'identité.....	40
3. Mise en œuvre par l'Espagne des mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite des êtres humains	40
a. Identification des victimes de la traite des êtres humains	40
<i>i. Description du système d'identification</i>	41
<i>ii. Évaluation du GRETA du système d'identification</i>	45
b. Assistance aux victimes	47
c. Délai de rétablissement et de réflexion	53
d. Permis de séjour	56
e. Indemnisation et recours.....	60
f. Rapatriement et retour des victimes.....	62

4. Mise en œuvre par l'Espagne des mesures concernant le droit pénal matériel, les enquêtes, les poursuites et le droit procédural	64
a. Droit pénal matériel.....	64
b. Non-sanction des victimes de la traite.....	66
c. Enquêtes, poursuites et droit procédural.....	67
d. Protection des victimes et des témoins	69
5. Conclusions	71
Annexe I : Liste des propositions du GRETA.....	72
Annexe II : Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations.....	79
Commentaires du Gouvernement	81

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'exigent. Enfin, la Convention garantit aux victimes le droit d'être indemnisées et établit les conditions de leur retour ou de leur rapatriement en tenant dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité.

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

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

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

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

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

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

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

Résumé général

Ces dernières années, les autorités espagnoles ont pris une série de mesures pour prévenir et combattre la traite des êtres humains. Le caractère d'infraction pénale a été conféré à la traite en 2010. En octobre 2011 a été signé un protocole-cadre de protection des victimes de la traite, destiné à améliorer la lutte contre la traite, de l'identification à l'assistance et à la protection. En 2008 a été adopté un plan d'action national sur la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle.

Toutefois, en Espagne, l'action anti-traite se caractérise par une attention particulière portée à la lutte contre la traite des femmes étrangères aux fins d'exploitation sexuelle. Tout en reconnaissant la nécessité de continuer à combattre ce type de traite, le GRETA souligne qu'il faut s'attaquer plus activement à la traite pratiquée aux fins de tous les types d'exploitation, et notamment adopter un plan d'action complet, qui englobe aussi la traite aux fins d'exploitation par le travail.

En outre, s'il représente un progrès, le protocole-cadre susmentionné doit cependant encore être mis pleinement en pratique. Cela suppose d'améliorer la coordination entre les acteurs publics au niveau de l'Etat et au niveau des régions (en particulier entre les forces de police nationales et régionales) et la coopération entre les autorités compétentes et la société civile ; il convient notamment d'associer cette dernière de manière effective à l'évaluation de la législation et des politiques anti-traite lors de la mise en œuvre du protocole-cadre.

Concernant la prévention de la traite, plusieurs initiatives ont été prises pour sensibiliser la population au problème de la traite pratiquée aux fins d'exploitation sexuelle. Toutefois, le GRETA souligne la nécessité de mener des actions de sensibilisation qui portent aussi sur d'autres types d'exploitation, en particulier l'exploitation par le travail dans les secteurs économiques à haut risque (agriculture saisonnière, industrie textile, travail domestique, bâtiment, hôtellerie/restauration, etc.), ainsi que sur la traite des enfants et la traite de ressortissants espagnols. Il faudrait aussi déployer des efforts pour décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite aux fins de tous les types d'exploitation.

En ce qui concerne l'identification des victimes de la traite, le GRETA note que le rôle des ONG est limité à la notification de cas potentiels de traite à la police, à la prestation de services juridiques et à la communication d'informations à prendre en compte dans les décisions d'identification. C'est pourquoi il recommande d'associer officiellement au processus d'identification les acteurs de première ligne, notamment les ONG. De plus, le repérage et l'identification des personnes soumises à la traite aux fins d'exploitation par le travail restent insuffisants. Selon le GRETA, il est nécessaire d'adopter une approche proactive pour améliorer l'identification des victimes de l'exploitation par le travail, ce qui suppose d'y faire participer davantage des professionnels autres que les policiers, notamment des inspecteurs du travail. Par ailleurs, il faudrait établir un mécanisme d'orientation spécialement destiné aux enfants victimes de la traite, pour tenir compte de leurs besoins spécifiques ; à ce mécanisme devraient être associés des spécialistes de l'enfance et des policiers et des procureurs spécialisés.

S'agissant de l'assistance aux victimes, le GRETA salue la gamme de services d'assistance proposés aux femmes soumises à la traite aux fins d'exploitation sexuelle, mais souligne la nécessité d'apporter une assistance adéquate aux autres victimes de la traite, telles que les hommes victimes de l'exploitation sexuelle ou les femmes et les hommes victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail. Le GRETA insiste également sur la nécessité d'apporter une assistance adéquate à tous les enfants victimes de la traite, quel que soit le type d'exploitation aux fins duquel la traite est pratiquée.

La législation espagnole prévoit un délai de rétablissement et de réflexion d'au moins 30 jours. Le GRETA note que les victimes potentielles de la traite sont en contact avec la police dès le début du processus d'identification et que la demande de délai de rétablissement et de réflexion est soumise par la police. Le GRETA craint que l'obligation d'être en contact avec la police qui enquête sur l'infraction ne fasse diminuer le nombre de victimes qui bénéficient de ce délai. Le GRETA souligne qu'un délai de rétablissement et de réflexion doit être accordé non seulement aux victimes identifiées, mais aussi lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire que la personne concernée est une victime. Le GRETA estime que toutes les victimes potentielles devraient être informées systématiquement de la possibilité de bénéficier d'un délai de rétablissement et de réflexion et il faudrait établir des critères clairs permettant de déterminer la durée de ce délai.

Concernant les permis de séjour, le GRETA salue la possibilité, pour les victimes de la traite, de se voir accorder un permis de séjour temporaire, non seulement en raison de leur coopération avec les autorités, mais aussi en raison de leur situation personnelle. Il note cependant que très peu de permis de séjour ont été délivrés sur la base de la situation personnelle de la victime et que les critères d'octroi de ces permis manquent de clarté. Plus généralement, le GRETA souligne la nécessité de prendre des dispositions complémentaires pour que les victimes de la traite puissent tirer pleinement parti de la possibilité d'obtenir un permis de séjour temporaire.

Le GRETA juge nécessaire d'améliorer l'accès des victimes de la traite à une indemnisation, notamment en les informant mieux, dans une langue qu'elles comprennent, et en leur permettant de bénéficier du fonds public d'aide aux victimes d'infractions graves. De plus, il faut redoubler d'efforts pour faire en sorte que les trafiquants versent une indemnisation aux victimes, ce qui suppose d'améliorer l'identification, la saisie et la confiscation des avoirs d'origine criminelle.

En outre, le GRETA souligne l'importance d'éviter que des victimes potentielles de la traite soient éloignées de force du territoire espagnol. A cause des lacunes en matière d'identification des victimes aux frontières et dans les centres de rétention pour migrants en situation irrégulière, et faute d'accès des victimes de la traite aux procédures d'asile, il peut arriver que des victimes potentielles soient expulsées ou rapatriées pour séjour irrégulier sans avoir été dûment identifiées comme victimes de la traite. Il faudrait aussi prendre des mesures pour développer la coopération avec les pays d'origine, afin de faire en sorte que les risques soient correctement évalués et que les victimes de la traite puissent retourner dans leur pays en toute sécurité et s'y réinsérer effectivement.

Le GRETA prend note avec intérêt de l'intégration d'une disposition de non-sanction dans le code pénal, ainsi que des instructions données aux procureurs à ce sujet. Il est toutefois nécessaire de faire davantage pour que cette disposition soit bien appliquée, en surveillant sa mise en œuvre, ce qui passe aussi par la formation dispensée aux membres des forces de l'ordre, procureurs et juges.

Le GRETA souligne que, pour amener les victimes à coopérer dans le cadre de la procédure pénale, il est nécessaire de les protéger efficacement pendant l'enquête et le procès et ultérieurement. A cette fin, le GRETA appelle les autorités à revoir le système actuel pour améliorer la protection des adultes et des enfants victimes de la traite.

I. Introduction

1. L'Espagne 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 2 avril 2009¹. La Convention est entrée en vigueur en Espagne le 1^{er} août 2009².

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 (2010-2013), selon lequel les Parties à la Convention ont été distribuées en plusieurs groupes l'Espagne appartenant au troisième 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 l'Espagne pour mettre en œuvre les dispositions de la Convention. Le « Questionnaire pour l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties - Premier cycle d'évaluation » a été envoyé aux autorités espagnoles le 31 janvier 2012. La réponse au questionnaire devait être soumise pour le 1^{er} juin 2012. L'Espagne a soumis sa réponse le 31 mai 2012.

4. Le GRETA a préparé le présent rapport en utilisant la réponse au questionnaire soumise par l'Espagne, d'autres informations collectées par le GRETA et des informations reçues de la part de la société civile. En outre, une visite d'évaluation s'est tenue en Espagne du 5 au 19 octobre 2012. Elle a été effectuée par une délégation composée de :

- M. Helmut Sax, membre du GRETA ;
- Mme Diana Tudorache, membre du GRETA ;
- Mme Carolina Lasén Diaz, Administratrice, Secrétariat de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains ;
- M. Gerald Dunn, Administrateur, Secrétariat de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

5. Au cours de la visite, la délégation du GRETA a eu des entretiens avec des représentants des ministères compétents et d'autres organismes publics, le parquet général et le conseil général de la magistrature. En outre, la délégation du GRETA a rencontré des représentants des Communautés autonomes d'Andalousie, de Catalogne et de Madrid, ainsi que des procureurs dans ces régions. Un échange a aussi eu lieu avec la défenseure du peuple espagnole et l'ombudsman de Catalogne. Ces entretiens (voir l'annexe II) se sont déroulés dans un esprit d'étroite coopération.

6. La délégation du GRETA a également rencontré des membres de la société civile œuvrant dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains et des organisations internationales présentes en Espagne (voir l'annexe II). Le GRETA leur sait gré des informations reçues.

¹ L'Espagne a soumis une déclaration au moment de la ratification de la Convention quant au statut de Gibraltar selon laquelle les relations internationales relèvent du Royaume-Uni et autorités de Gibraltar ont un caractère local et exercent des compétences exclusivement internes qui trouvent leur origine et leur fondement dans une distribution et une attribution de compétences effectuées par le Royaume-Uni conformément aux dispositions de sa législation interne, en sa qualité d'Etat souverain dont dépend ledit territoire non autonome.

² La Convention elle-même est entrée en vigueur le 1^{er} février 2008, à la suite de sa 10^e ratification.

7. Au cours de la visite, la délégation du GRETA s'est également rendue dans deux maisons d'hébergement d'urgence pour victimes de la traite, à Madrid et à Barcelone, qui sont gérés par des ONG.

8. Le GRETA tient à remercier la personne de contact nommée par les autorités espagnoles, M. Juan Armando Andrada-Vanderwilde Parada, Chef de l'Unité « Conseil de l'Europe et OSCE » du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération. Le GRETA souhaite également exprimé sa gratitude à Mme Miriam Benterrak Ayensa, Conseillère technique de la Délégation gouvernementale sur la violence fondée sur le genre, pour son assistance précieuse tout au long de la visite d'évaluation.

9. Le GRETA a adopté un projet du présent rapport à sa 16^e réunion (11-15 mars 2013) et l'a soumis aux autorités espagnoles le 11 avril 2013 pour commentaires. Les commentaires des autorités espagnoles ont été reçus les 11, 17 et 18 juin 2013 et ont été pris en compte par le GRETA dans le cadre de son rapport final, dont l'adoption a eu lieu lors de sa 17^e réunion (1-5 juillet 2013).

II. Cadre national de la lutte contre la traite des êtres humains en Espagne

1. Aperçu de la situation actuelle en matière de traite des êtres humains en Espagne

10. L'Espagne est principalement un pays de destination et de transit des victimes de la traite des êtres humains. Les autorités espagnoles ont dénombré 443 victimes de la traite identifiées en 2009, 1 605 en 2010 et 234 en 2011. L'ensemble des victimes identifiées entre 2009 et 2011 avaient été soumises à la traite aux fins d'exploitation sexuelle, dont la plupart étaient des femmes, originaires principalement de Chine, du Brésil, du Paraguay, du Nigeria, de Roumanie et de la République dominicaine. Un certain nombre de ressortissants espagnols ont été identifiés comme victimes de la traite (26 en 2009, 109 en 2010 et huit en 2011). Le nombre d'enfants identifiés comme victimes de la traite est peu élevé (quatre en 2009, 13 en 2010 et sept en 2011). Selon les statistiques fournies par le ministère public pour 2012, le nombre de victimes de traite aux fins d'exploitation sexuelle s'élevait à 406 et aux fins d'exploitation par le travail et la mendicité forcée à 89 ; 76% des victimes étaient des femmes (principalement du Brésil, Paraguay et de Roumanie) et 4,6% des victimes de sexe féminin soumises à la traite aux fins d'exploitation sexuelle étaient des enfants.

11. Il convient de noter que l'infraction de traite, telle que la définit la Convention du Conseil de l'Europe, est entrée en vigueur en décembre 2010, et par conséquent, seules les statistiques établies à partir de 2011 et 2012 correspondent à cette définition. Les statistiques fournies par les autorités espagnoles pour 2009 et 2010 couvrent, outre les victimes des infractions relatives à la traite, les victimes d'infractions telles que la prostitution forcée, l'exploitation sexuelle des enfants et le trafic illicite de migrants (cette dernière infraction étant liée à la traite jusqu'à la modification du code pénal en décembre 2010, voir paragraphe 14). Il convient également de noter que les dispositions relatives à l'identification des victimes de la traite, quelle que soit la forme d'exploitation, ont été adoptées seulement en octobre 2011.

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

a. Cadre juridique

12. Au niveau international, outre la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite, l'Espagne est partie à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et à son Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (elle a ratifié ces deux instruments en 2002). L'Espagne est également partie à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et à son Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (ratifiés respectivement en 1990 et 2001), à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (ratifiée en 1984) ainsi qu'à des conventions élaborées au sein de l'Organisation internationale du travail (OIT)³. L'Espagne est par ailleurs partie à un certain nombre de conventions du Conseil de l'Europe qui présentent un intérêt dans le cadre de la lutte contre la traite, dont la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels et des conventions sur la coopération dans le domaine pénal⁴.

³ Convention concernant le travail forcé ou obligatoire (n° 29), Convention concernant l'abolition du travail forcé (n° 105), Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination (N° 182).

⁴ En particulier la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels ; la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et ses Protocoles additionnels ; la Convention européenne d'extradition et ses premier et deuxième Protocoles additionnels et la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme. De plus, en 2011, l'Espagne a signé 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.

13. En tant qu'État membre de l'Union européenne (UE), l'Espagne est liée par la directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil. Parmi les autres instruments juridiques pertinents de l'UE qui lient l'Espagne figurent 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, la directive 2004/80/CE relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité et la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité, remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales.

14. L'infraction de traite a été établie en 2010 lors de l'introduction dans le code pénal espagnol (CP) de la loi organique 5/2010 et de son nouveau titre VII bis sur la traite des êtres humains. L'article 177 bis du CP érigeant en infraction la traite est en vigueur en décembre 2010 et les premiers jugements relatifs à cette infraction ont été rendus à la fin 2012 (voir paragraphe 264). Avant l'ajout de l'article 177 bis, la traite a souvent été confondue avec le trafic illicite de migrants et l'immigration clandestine car l'ancien article 318 bis, paragraphe 2, du CP érigeait en infraction pénale le trafic illicite de migrants aux fins d'exploitation sexuelle. Certaines dispositions du CP concernant les droits des travailleurs ont aussi été utilisées pour examiner des affaires de traite avant l'introduction de l'article 177 bis. C'est le cas de l'article 312, paragraphe 2, du CP (sanctionnant les personnes qui recrutent des travailleurs⁵ en leur offrant de faux emplois ou en les trompant sur les conditions de travail, et les personnes qui emploient des ressortissants étrangers sans permis de travail dans des conditions qui portent atteinte à leurs droits, ou réduisent ou suppriment leurs droits tels que consacrés par la loi, une convention collective ou un contrat de travail) et de l'article 313 du CP (érigeant en infraction le fait de favoriser la migration d'une personne vers un autre pays par le biais de faux contrats, offres d'emplois ou autres formes de tromperie). La révision du CP en 2010 a également permis l'ajout d'un nouveau Chapitre II bis sous le titre VIII, relatif aux sévices et agressions sexuels sur des enfants, qui a étendu le champ d'application de l'infraction de pédopornographie, introduit l'infraction de cyber-harcèlement sexuel et augmenté la peine encourue pour ce type d'infractions qui peut aller jusqu'à 15 ans d'emprisonnement.

15. D'autres instruments juridiques internes portent également sur la lutte contre la traite :

- La loi organique 4/2000 portant sur les droits et les libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale (ci-après la loi sur les étrangers), qui a été modifiée en 2009 avec l'introduction de l'article 59 bis sur les victimes de la traite des êtres humains ;
- Le décret royal 557/2011, qui a établi un nouveau règlement pour la mise en œuvre de la loi sur les étrangers (ci-après le règlement sur les étrangers)⁶. Les articles 140 à 146 de ce règlement ont introduit des dispositions concernant l'identification des victimes de la traite, le délai de rétablissement et de réflexion, la non-sanction, les permis de séjour et de travail temporaires, et le retour assisté des victimes de la traite dans leur pays d'origine, ainsi que des dispositions spéciales relatives aux enfants victimes de la traite ;

⁵ Ainsi que défini à l'article 1 de la loi sur les droits des travailleurs. Le travail domestique relève d'un statut particulier (il n'était pas couvert par le droit du travail espagnol jusqu'en 1985) et est réglementé par les décrets royaux 1620/2011 et 29/2012. Cette réglementation vise à rapprocher la protection des travailleurs domestiques plus proche de celles des autres travailleurs (en termes de salaire, des heures de travail, de la sécurité sociale, de fin de contrat, etc.) tout en tenant compte des spécificités du secteur (par exemple, services au foyer de l'employeur, la confiance comme élément primordial de la relation de travail).

⁶ Au moment de la modification du règlement mettant en œuvre la loi organique 4/2000, le Secrétaire d'État à la Sécurité du ministère de l'Intérieur a publié l'Instruction 1/2010 concernant l'application transitoire de l'article 59 bis aux victimes de la traite.

- La loi organique 1/1996, portant sur la protection juridique des mineurs, qui établit les droits des enfants (définies comme des personnes de moins de 18 ans) et s'applique à tous les enfants qui se trouvent sur le territoire espagnol. La loi règlemente la protection des enfants, notamment par la mise sous tutelle et des mesures d'assistance spécialisée.

b. Plans d'action et stratégies nationales

16. Un plan d'action national sur la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle a été approuvé le 12 décembre 2008 par le Conseil des ministres espagnol. Il visait à couvrir la période 2009-2011, mais son application a été prolongée jusqu'à la fin de l'année 2012. Il comprend au total 62 mesures dans cinq domaines : sensibilisation, prévention et enquête ; éducation et formation ; prise en charge et protection des victimes ; mesures législatives et procédurales ; et mesures de coordination et de coopération.

17. Le plan d'action prévoyait la création d'une commission interministérielle de suivi pour contrôler et évaluer sa mise en œuvre. La commission réunit des représentants de cinq ministères (Santé, Services sociaux et Égalité ; Justice ; Intérieur ; Affaires étrangères et Coopération, et Emploi et Sécurité sociale). Trois rapports de suivi de la mise en œuvre du plan d'action ont été publiés, portant sur les années 2009, 2010 et 2011⁷. D'après le dernier rapport de suivi, publié en octobre 2012, le gouvernement espagnol a consacré 6,2 millions d'euros à la mise en œuvre du plan d'action en 2011. Les autorités espagnoles ont informé le GRETA que le quatrième rapport annuel sur la mise en œuvre du plan d'action en 2012 devait être adopté en juillet 2013. Une évaluation du plan d'action sera menée en 2013 par ladite commission, qui fournira une base pour un nouvel instrument de politique publique contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle (qui devait être adopté à la fin 2013).

18. La Délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre, relevant du ministère de la Santé, des Services sociaux et de l'Égalité (voir paragraphe 29), est chargée de coordonner la mise en œuvre du plan d'action.

19. Un projet de plan national de lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail a été préparé avec la participation des syndicats, mais il n'a jamais été adopté. La défenseure du peuple (voir paragraphe 37) a recommandé au Bureau du sous-secrétaire d'État à l'Emploi et à la Sécurité sociale d'accélérer les travaux en vue de la publication de ce plan⁸.

20. La Stratégie nationale de lutte contre le crime organisé pour 2011-2014 considère la traite comme l'une des priorités. Le GRETA note que cette stratégie entretient la confusion qui existait avant la révision du CP en 2010 entre le trafic illicite de migrants et la traite, en raison du lien établi entre la prévention et la lutte contre l'immigration irrégulière et la traite, et souligne la nécessité d'éviter que le crime organisé ne recrute ou n'utilise des migrants pour des activités illégales tels que le trafic illicite de migrants et la traite des êtres humains. Une Commission de coordination contre le crime organisé a été créée dans le cadre de la stratégie, en vue de faciliter le partage d'informations et d'évaluer les mesures. Cette commission est présidée par le Secrétaire d'État à la Sécurité et rassemble des représentants de la police nationale et de la garde civile, le directeur du centre de renseignements contre le crime organisé (CICO), les procureurs généraux chargés de la lutte contre la drogue et la corruption, et des chefs de la police judiciaire au sein de la police nationale et de la garde civile. Le GRETA note que les procureurs généraux chargés des étrangers et des mineurs, qui examinent des affaires de traite, ne font pas partie de ladite commission.

21. Les autorités espagnoles ont informé le GRETA que la police nationale met en œuvre un plan opérationnel de lutte contre la traite et qu'un plan de la police contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle a été lancé en avril 2013.

⁷ Disponible sur : www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/planIntegral/home.htm

⁸ Rapport spécial « Human trafficking in Spain: invisible victims » (La traite des êtres humains en Espagne : les victimes invisibles), voir les conclusions et recommandations (en anglais) à l'adresse suivante : www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/Trata_Conclusiones_y_Recomendaciones_Ingles.pdf ; le rapport complet est disponible sur : www.defensordelpueblo.es/en/Documentacion/Opcion5/Documentos/Summary_Human_Trafficking.pdf

22. Le troisième plan d'action contre l'exploitation sexuelle des enfants et des adolescents (2010-2013) comprend un chapitre sur la traite aux fins d'exploitation sexuelle et mentionne aussi le plan d'action visant à lutter contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle, qui prévoyait des mesures spécifiques pour les enfants victimes de la traite. L'une des mesures opérationnelles envisagées par ce plan d'action est de fournir une assistance spécialisée aux enfants victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, ce qui exige une coordination entre les ministères concernés et les autorités des communautés autonomes. Le suivi et l'évaluation du troisième plan d'action sont assurés par le groupe de travail concernant les sévices sur les enfants de l'Observatoire de l'enfance⁹, qui publie des rapports annuels.

23. Il convient également de mentionner le premier plan pour les droits de l'homme pour la période 2009-2011, qui a été adopté en décembre 2008. Il avait pour objectif, entre autres, de lutter contre la traite, notamment en renforçant la coopération internationale. Le plan pour les droits de l'homme visait également à combattre la traite dans le contexte des politiques migratoires et de la lutte contre le trafic illicite de migrants. En outre, le plan demandait l'adoption d'un plan d'action visant à lutter contre la traite, en particulier des femmes et des enfants, et l'introduction de l'infraction de traite dans le CP. L'évaluation du premier plan pour les droits de l'homme a été publiée en novembre 2012¹⁰ et un nouveau plan en la matière devrait être adopté en 2013. Le Centre d'études politiques et constitutionnelles (organisme public relevant du ministère de la Présidence qui mène des recherches sur les sciences sociales et le droit) et la commission constitutionnelle de la Chambre des députés participent à l'élaboration du nouveau plan.

c. Le protocole-cadre national et les protocoles régionaux

24. L'article 140 du règlement sur les étrangers (voir paragraphe 15) mentionne qu'il convient d'adopter un protocole-cadre de protection des victimes de la traite des êtres humains, précisant les missions des autorités concernées, les éléments de base de la coordination institutionnelle et l'étendue du rôle des organisations non gouvernementales spécialisées dans l'assistance aux victimes de la traite. Par la suite, le Protocole-cadre de protection des victimes de la traite a été signé en octobre 2011, établissant des procédures de détection, d'identification, d'orientation, de soutien et de protection des adultes et des enfants victimes de la traite, applicables tant aux citoyens de l'UE qu'aux ressortissants de pays tiers.

25. En octobre 2011, les ministères de la Justice, de l'Intérieur, du Travail et de l'Immigration, et de la Santé, des Services sociaux et de l'Égalité, conjointement avec le Conseil général de la magistrature et le parquet, ont signé un accord pour la mise en œuvre du Protocole-cadre de protection des victimes de la traite. L'accord s'applique à l'ensemble de l'Espagne, nonobstant l'adoption de protocoles régionaux et locaux qui prennent en considération les spécificités de chaque communauté autonome¹¹.

⁹ L'Observatoire de l'enfance, créé en 1999, est un organisme public qui relève du ministère de la Santé, des Services sociaux et de l'Égalité. Il a pour but de coordonner les mesures de protection de l'enfance du gouvernement central, des communautés autonomes, des municipalités et des organisations à but non lucratif œuvrant en la matière.

¹⁰ Disponible sur : www.abogacia.es/wp-content/uploads/2013/01/INFORME-DE-EVALUACION-DEL-PLAN-DE-DDHH.pdf (en espagnol uniquement).

¹¹ Le territoire espagnol est divisé en 17 communautés autonomes et deux villes autonomes en Afrique du Nord (Ceuta et Melilla). Les communautés autonomes sont seules compétentes, entre autres, en matière d'éducation, de santé et de services sociaux, tandis que le gouvernement central jouit de pouvoirs exclusifs en matière de relations internationales, de politique migratoire, de législation pénale et du travail, etc. Chaque communauté autonome dispose d'une assemblée législative monocamérale élue au suffrage direct, qui élit le président de la communauté autonome et adopte la législation et le budget. Chaque communauté autonome comprend plusieurs provinces (hormis pour des régions composées d'une seule province telles que Madrid).

26. En outre, les autorités de certaines communautés autonomes ont élaboré ou élaborent actuellement des protocoles régionaux pour la protection des victimes de la traite. Un protocole régional sur les mesures institutionnelles visant à prévenir, détecter et assister les femmes victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle a été signé en Galice en janvier 2010¹². Un autre protocole régional a été préparé au Pays basque. Un troisième protocole régional pour la protection des victimes est en cours d'élaboration en Catalogne et devrait être publié en septembre en 2013. En janvier 2010, le gouvernement d'Andalousie a adopté le premier plan stratégique sur l'égalité entre femmes et hommes (2010-2013) qui prévoit des mesures pour prévenir l'exploitation sexuelle et la traite.

27. Conformément à l'article 190 de la réglementation sur les étrangers, le secrétariat général chargé des migrations relevant du ministère de l'Emploi et de la Sécurité sociale doit promouvoir l'adoption d'un protocole-cadre sur les mineurs étrangers non accompagnés. Ce protocole-cadre, actuellement en cours d'élaboration, vise à coordonner le rôle de l'ensemble des institutions et organismes publics concernés, à compter du moment où le mineur non accompagné est détecté, jusqu'à son identification, la détermination de son âge et son orientation vers l'institution chargée de la protection des mineurs.

28. Par ailleurs, le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération prévoit la rédaction d'un protocole national de détection des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail dans les missions diplomatiques étrangères en Espagne.

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

a. La délégation du gouvernement contre la violence fondée sur le genre

29. La politique de lutte contre la traite de l'Espagne a depuis longtemps été principalement axée sur la lutte contre la traite des femmes aux fins d'exploitation sexuelle en tant que forme de violence fondée sur le genre. La délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre, au sein du secrétariat d'État aux Services sociaux (ministère de la Santé, des Services sociaux et de l'Égalité), a coordonné cette action au niveau du gouvernement central (par le biais de 44 agents), notamment la mise en œuvre du plan d'action sur la lutte contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle.

b. Commission de suivi

30. L'accord interministériel pour la mise en œuvre du Protocole-cadre de protection des victimes de la traite (voir paragraphe 25) a créé une commission de suivi chargée de contrôler sa mise en œuvre ainsi que de se prononcer sur des problèmes d'interprétation ou de conformité. La commission de suivi a été mise en place en juin 2012 et se compose de représentants des ministères de la Justice, de l'Intérieur, de l'Emploi et de la Sécurité sociale, de la Santé, des Services sociaux et de l'Égalité (au travers de la délégation gouvernementale), ainsi que du Conseil général de la magistrature et du ministère public. Elle se réunit au moins deux fois par an. Les ONG n'en font pas parti. Toutefois, il a été décidé lors de la première réunion de la commission de suivi, en juin 2012, que pour recevoir des informations sur la mise en œuvre du protocole-cadre, des représentants des organisations ayant une expérience en matière d'assistance de victimes de la traite pourraient être invitées. Le forum social de lutte contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle (voir paragraphe 38) a invité toutes les organisations pertinentes à sa réunion du 28 février 2013 dans le but d'inclure des questions soulevées par celles-ci à l'ordre du jour de la commission de suivi et d'inviter les ONG spécialisées à ses réunions.

¹² Disponible à l'adresse suivante (en espagnol uniquement) : www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/ProtocoloMarco/DOC/ProtocoloActuacionConjuntaGalicia.pdf

c. Forces de police et de sécurité

31. La police nationale (*Cuerpo Nacional de Policia*) constitue la principale force de police dans les communes de plus de 20 000 habitants et a compétence en matière d'asile et de immigration. La garde civile (*Guardia Civil*) est compétente pour contrôler les côtes, les frontières, les ports et les aéroports espagnols et, dans ce contexte, lutte contre la migration irrégulière. La police nationale et la garde civile disposent d'unités de police judiciaire, qui assistent les juges, les tribunaux et les procureurs dans les enquêtes pénales. Les brigades provinciales de police judiciaire comprennent des groupes spécialisés sur le travail avec les mineurs (GRUME) chargés de protéger les enfants victimes de sévices physiques et psychologiques. Depuis 1995, la garde civile possède des équipes de protection des femmes et des mineurs (EMUME) qui ont été créée pour protéger et porter assistance aux personnes vulnérables, y compris les femmes, les enfants, les personnes handicapées, ainsi que pour enquêter sur des infractions dont ils ont été victimes. Les EMUME font partie des unités de police judiciaires chargées des enquêtes en cas d'infractions liées à la traite. La police nationale et la garde civile sont formées pour identifier les victimes de la traite et enquêter sur des infractions liées à la traite.

32. La police nationale a créé des unités de lutte contre les réseaux d'immigration et les falsifications documentaires (UCRIF), qui sont chargés d'enquêter sur les activités criminelles liées à la traite, le trafic illicite de personnes et la migration irrégulière. Un service central au sein de la direction générale de la police chargée de la migration et des frontières assure la coordination de 23 services UCRIF territoriaux répartis dans tout le pays. Dans les provinces ou municipalités qui ne disposent pas de service UCRIF, les tâches mentionnées ci-dessus sont assurées par des unités de police provinciales ou locales chargées des migrations. En janvier 2013, une nouvelle structure de la police nationale a été créée, comprenant un nouvel office central de lutte contre la traite rattachée au service UCRIF central, ce qui signifie que la lutte contre la traite continue d'être associée à l'action contre le trafic illicite de personnes et les migrants irréguliers. Les principales missions du nouvel office sont d'enquêter et de lutter contre les réseaux et les organisations criminelles impliquées dans le trafic illicite de migrants, la migration irrégulière, l'exploitation par le travail, l'exploitation de la prostitution et la traite¹³. En outre, la police nationale comprend un Office central contre la criminalité organisée, un Office central sur l'immigration clandestine, qui couvre aussi la traite, et un Office central des enquêtes sur les infractions pénales commises contre les personnes, qui couvre les infractions contre les enfants. Un registre des mineurs étrangers non accompagnés (MENAS) est géré par la direction générale de la police (voir paragraphe 36). Les autorités espagnoles ont informé le GRETA que 103 officiers ont été affectés au nouvel office central de lutte contre la traite qui inclue des groupes spécialisés sur des questions comme les enquêtes sur les revenus. L'office central coordonne les travaux des différents offices avec d'autres unités de police nationales et internationales et leur apporte son soutien et des renseignements.

33. En septembre 2006, un centre national de renseignements contre le crime organisé (CICO) a été créé au sein du ministère de l'Intérieur. Il emploie des agents de la police nationale et de la garde civile et, si besoin, il peut faire appel à des membres des forces de police régionales, du service des douanes et des forces armées. Le CICO élabore des informations stratégiques pour lutter contre le crime organisé, ainsi que des modalités de coordination opérationnelle lorsque plus d'un corps de police participe à une enquête. Par ailleurs, il recueille des données et rédige des rapports annuels sur la situation du crime organisé en Espagne, notamment la traite.

34. Les communautés autonomes de Catalogne et du Pays basque disposent de leurs propres forces de police (respectivement les *Mossos d'Esquadra* et *Ertzaintza*), qui doivent assurer la coordination des mesures de lutte contre la traite avec la police nationale et la garde civile lorsque des ressortissants de pays tiers sont concernés, étant donné que la migration et le contrôle des frontières relèvent exclusivement de la compétence du gouvernement central. La police catalane dispose d'un service central spécialisé dans la lutte contre la traite, créé en 2007.

¹³ Ordonnance INT/28/2013 du 18 janvier 2013 sur la structure et les missions des services centraux et déconcentrés de la Direction générale de la Police (Journal officiel n° 21, 24 janvier 2013).

d. Ministère public

35. Le ministère public regroupe quelque 111 procureurs spécialisés sur les questions relatives aux ressortissants étrangers¹⁴, dont 50 exercent un rôle de coordination en matière de traite au niveau provincial. En novembre 2011, le ministère public a publié la circulaire 5/2011 sur l'harmonisation des mesures prises par les procureurs spécialisés dans les affaires relatives aux étrangers et à l'immigration, qui fournit une explication détaillée des concepts pertinents figurant à l'article 177 bis et dans les dispositions pénales en la matière afin de clarifier leur application. Ces procureurs spécialisés sont confrontés aux différents types de traite (à la fois nationale et transnationale), quelle que soit l'exploitation et la nationalité des victimes.

36. Il existe également des procureurs spécialisés dans les affaires impliquant des mineurs, qui jouent un rôle important dans la protection des enfants étrangers non accompagnés victimes de la traite. L'article 35 de la loi sur les étrangers prévoit que le ministère public mène la procédure de détermination de l'âge des mineurs sans papiers trouvés par la police. S'ils sont considérés comme étant mineurs, le ministère public les oriente vers les centres régionaux de protection de l'enfance compétents. Le ministère public est par ailleurs chargé de coordonner le registre des mineurs étrangers non accompagnés (MENAS), mis en place par la direction générale de la police (conformément à l'article 215 du règlement sur les étrangers). Le registre MENAS fait partie du système d'informations ADEXTTRA qui regroupe des données sur l'application de la législation relative aux ressortissants de pays tiers, notamment sur les visas, les permis de séjour, les contrôles aux frontières, les expulsions, les interdictions d'entrée sur le territoire, l'asile, etc. Un accord-cadre a été signé en décembre 2011 entre le ministère public et le secrétariat d'État à la Sécurité pour que les procureurs puissent accéder aux bases de données ADEXTTRA et MENAS. En 2012, le ministère public a publié la circulaire 1/2012 sur la coordination du registre MENAS, qui inclut des règles sur la manière de veiller à ce que cette coordination est menée de manière efficace. En outre, les procureurs jouent un rôle important dans le suivi de l'encadrement et la protection dans le cadre de la tutelle des centres régionaux de la protection de l'enfance (voir paragraphe 183).

e. Le défenseur du peuple

37. Le défenseur du peuple (*Defensor del Pueblo*) est responsable de la défense des droits fondamentaux et libertés civiles des citoyens par le biais d'une supervision des activités des autorités publiques. Chaque citoyen peut solliciter l'intervention du défenseur du peuple afin d'enquêter sur des allégations d'abus des autorités publiques et/ou de leurs agents. Le bureau du défenseur peut aussi intervenir de son propre chef dans les affaires qui sont portées à sa connaissance. Le défenseur soumet un rapport annuel au Parlement et peut soumettre des rapports sur des questions d'une particulière gravité ou urgence. Un rapport thématique intitulé « traite des êtres humains en Espagne : des victimes invisibles »¹⁵ a été publié par la défenseuse du peuple, en septembre 2012, sur la base d'investigations auprès de différentes autorités publiques, d'enquêtes menées à sa propre initiative, de plaintes, d'entretiens avec des organisations qui travaillent avec des victimes de la traite, de visites des centres d'hébergement et d'entretiens avec des victimes de la traite.

¹⁴ *Fiscalía de Extranjería*.

¹⁵ Disponible sur :

www.defensordelpueblo.es/en/Documentacion/Other/Documentos/Defensor_del_Pueblo_Human_Trafficking.pdf

f. Forum social de lutte contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle

38. En juillet 2009, le Forum social de lutte contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle a été créé afin de renforcer la coopération et l'échange d'informations entre les autorités compétentes et la société civile¹⁶. Il a été mis en place dans le cadre du plan d'action visant à lutter contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle et coordonné par la délégation gouvernementale chargée de la lutte contre la violence fondée sur le genre. Il rassemblait des ONG spécialisées dans l'assistance aux victimes, des représentants des neuf ministères participant à la mise en œuvre du plan d'action, ainsi que des représentants de deux communautés autonomes (la Navarre et la Galice) et de la Fédération espagnole des municipalités et des provinces. Un groupe de travail sur l'enfance a été formé au sein du Forum social. Les ONG ont exprimé leur déception quant au rôle joué par le Forum social, regrettant qu'il n'ait pas atteint son objectif consistant à assurer une coordination durable. Les autorités espagnoles ont informé le GRETA que le Forum social est encore en activité depuis l'expiration du plan action susmentionné.

g. ONG, société civile et organisations intergouvernementales

39. La participation de la société civile aux actions de lutte contre la traite en Espagne est organisée principalement par le réseau espagnol de lutte contre la traite des êtres humains, qui réunit plus de 20 ONG et organisations internationales, comme membres ou membres associés. Ce réseau a été créé en 2006 et compte comme membres AIETI, APRAMP, ASKABIDE, Médecins du Monde (Médicos del Mundo), la Fédération des femmes progressistes, le Proyecto Esperanza, IEPALA, la Commission espagnole pour l'aide aux réfugiés (CEAR), la fondation Tierra de Hombres, la White Cross Foundation, Women in Conflict Zones et Women's Link Worldwide. Les organisations suivantes participent comme membres associés (*organizaciones colaboradoras*) : Accem, Amnesty International, Caritas, CONFER, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), Save the Children, la délégation espagnole du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, la Croix rouge espagnole et Villa Teresita.

40. Le réseau est représenté par une commission de coordination composée d'un secrétariat et de points focaux provenant de deux groupes de travail qui ont été mis en place au sein du réseau (l'un sur l'identification et l'orientation des victimes et l'autre sur la politique et la sensibilisation). Les tâches du secrétariat sont assurées à tour de rôle par une organisation membre sur la base d'une rotation tous les six mois et les décisions sont prises à l'occasion des réunions plénières avec participation de tous les membres.

41. Trois réseaux régionaux d'ONG de lutte contre la traite sont aussi membres du réseau national : les réseaux contre la traite et l'exploitation sexuelle des communautés autonomes d'Andalousie (Antena Sur contra la Trata), de Cantabrie (Red Cántabra contra el Tráfico de Personas y la Explotación Sexual) et de Catalogne (Xarxa catalana sobre la trata de persones). Le réseau de Cantabrie contre la traite et l'exploitation sexuelle existe depuis 2003 et regroupe 25 organisations. Le réseau catalan, fondé en mai 2008, rassemble des représentants d'ONG, d'institutions et des autorités, telles que l'Institut des femmes de Catalogne, la police régionale (*Mossos d'Esquadra*)¹⁷ et le conseil municipal de Barcelone. Le réseau andalou, Antena Sur, a été créé en décembre 2011 et regroupe 17 organisations. Il a pour objectif de coordonner l'action de tous les membres, de recenser les ressources, d'améliorer l'assistance aux victimes de la traite et de défendre leurs droits.

¹⁶ Les règles internes du Forum social et l'ordre du jour de ces réunions sont disponibles à l'adresse suivante (en espagnol seulement) :

www.msc.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/foroSocial/Home1.htm

¹⁷ La police régionale participe au réseau catalan en qualité de membre de soutien et de conseil, et assiste aux réunions sans droit de vote ou obligation d'avaliser les documents produits par le réseau.

42. La fédération espagnole pour la prévention des sévices sur les enfants (FAPMI), créée en 1990, réunit des professionnels et des associations œuvrant pour l'élimination de toutes les formes de sévices sur les enfants et la protection des droits des enfants et des adolescents. La FAPMI regroupe des associations de protection de l'enfance basées dans les communautés autonomes d'Andalousie, d'Asturies, du Pays basque, de Cantabrie, de Castille-et-León, de Catalogne, de Madrid, de Murcie et de Navarre. À la fin de l'année 2011, la FAPMI a rejoint le réseau international ECPAT (End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes), en tant qu'organisme national affilié.

43. Les deux principaux syndicats d'Espagne, Comisiones Obreras (CC.OO.) et Unión General de Trabajadores (UGT), fournissent des informations sur la réglementation du travail aux travailleurs migrants, ainsi qu'aux travailleurs espagnols partant à l'étranger. Le CC.OO. possède 136 centres d'information pour les travailleurs migrants (CITE) répartis dans tout le pays. Ces syndicats ont pris part à la préparation d'un projet de plan d'action national sur la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail (voir paragraphe 19). En février 2013, l'UGT a tenu un séminaire d'une journée sur la traite aux fins d'exploitation par le travail sous l'angle de la différence femme-homme, qui a appelé à une « tolérance zéro » contre la traite en Espagne et à l'adoption d'un plan d'action pour lutter contre la traite aux fins d'exploitation par le travail.

44. Le premier syndicat pour les travailleurs domestiques et les aides-soignants à domicile d'Espagne, Sindihogar/Sindillar, a été fondé fin 2011 en Catalogne et s'adresse aux travailleurs domestiques espagnols et issus de la migration¹⁸. Les associations Territoire domestique et Services domestiques actifs (SEDOAC) fournissent des informations aux travailleurs migrants se trouvant en Espagne et mènent des actions de plaidoyer en faveur de leurs droits.

¹⁸ La loi sur les étrangers excluait le droit pour les travailleurs migrants irréguliers de s'affilier à un syndicat. En décembre 2007, la Cour constitutionnelle espagnole a considéré que cette disposition était inconstitutionnelle et la loi a donc été amendée en 2009. Fin octobre 2011, 300 000 personnes étaient enregistrées auprès du ministère de l'Emploi comme travailleur domestique, alors même que les statistiques officielles indiquaient qu'en Espagne 700 000 familles employaient un travailleur domestique. Cela démontre que plus de la moitié des travailleurs domestiques n'était pas régularisés.

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

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

45. Selon l'article 1, paragraphe 1(b) de la Convention, celle-ci a pour objet, entre autres, de protéger les droits de la personne humaine des victimes de la traite. L'article 5, paragraphe 3, fait obligation aux Parties de promouvoir une approche fondée sur les droits de la personne humaine dans le développement, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et programmes de prévention de la traite. Le rapport explicatif énonce 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 »¹⁹.

46. La traite constitue une atteinte à la dignité et aux libertés fondamentales de l'être humain, et donc une violation grave des droits humains. Le GRETA attire l'attention sur l'obligation des 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 gouvernementaux, conformément à leur devoir de diligence. Un État qui manque à ces obligations peut être tenu responsable de violations de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme a confirmé ce principe dans l'arrêt *Rantsev c. Chypre et Russie*, où elle a estimé que la traite, telle que définie à l'article 3(a) du Protocole de Palerme et à l'article 4(a) de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, entre dans le champ d'application de l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme²⁰ (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 traite²¹.

47. 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 dûment identifiées. Cela implique également de prendre des mesures pour favoriser l'autonomie des personnes victimes de la traite en renforçant leur droit à une protection, une assistance et une réparation adéquates, y compris des mesures de rétablissement et de réadaptation, et d'inscrire ces mesures dans un cadre participatif et non discriminatoire, 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.

¹⁹ Addendum au rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (E/2002/68/Add.1), www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingfr.pdf

²⁰ *Rantsev c. Chypre et Russie*, n° 25965/04, CEDH 2010, paragraphe 282.

²¹ Voir également *Siliadin c. France*, n° 73316/01, CEDH 2005-VII ; *C.N. et V. c. France*, n°67724/09, 11 octobre 2012, et *C.N. c. Royaume-Uni*, n° 4239/08, 13 novembre 2012.

48. Le GRETA souhaite attirer l'attention sur la nécessité pour les États de considérer la traite également comme une forme de violence à l'encontre des femmes et de garder à l'esprit la dimension liée au genre des différentes formes d'exploitation ainsi que la situation particulière des enfants victimes de la traite, conformément aux instruments juridiques internationaux pertinents²².

49. S'agissant de l'Espagne, en vertu de l'article 41 de la loi organique définissant les règles d'action de la Cour constitutionnelle, tout citoyen peut saisir la Cour constitutionnelle pour des violations des droits et libertés figurant aux articles 14 à 29 de la Constitution espagnole résultant de mesures, d'omissions ou d'actes irréguliers des autorités publiques. En outre, l'article 10, paragraphe 2, de la Constitution ajoute que les normes relatives aux droits et libertés fondamentales consacrés par la Constitution doivent être interprétés conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme et aux traités et accords internationaux en la matière ratifiés par l'Espagne. Les traités internationaux valablement conclus, une fois publiés officiellement en Espagne, font partie de l'ordre juridique interne. La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains a été publiée au Journal officiel espagnol le 10 septembre 2009, en faisant une partie intégrante du droit interne.

50. Le préambule de la loi organique 5/2010 portant modification du CP par l'introduction de la disposition qui érige la traite en infraction indique qu'elle vise à protéger la dignité humaine et la liberté des victimes de la traite. En outre, le Protocole-cadre de protection des victimes de la traite présente ses principaux objectifs comme étant de promouvoir et défendre les droits de l'homme, donner la priorité au soutien et à la protection des victimes, éviter la re-victimisation et encourager les victimes à coopérer dans les procédures pénales contre les trafiquants. Par ailleurs, le plan d'action visant à lutter contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle a abordé cette question selon une approche fondée sur le genre et en tant que violation des droits de l'homme.

51. Cela étant, d'après les ONG, la lutte contre la traite en Espagne est principalement axée sur la lutte contre la migration irrégulière, plutôt que sur l'assistance et la protection des victimes de la traite. Il semblerait qu'un virage s'amorce peu à peu vers une approche davantage centrée sur les victimes, mais les ONG estiment que ce changement s'opère trop lentement.

52. Le GRETA note que les mesures spécifiques de lutte contre la traite énoncées dans le premier plan pour les droits de l'homme (voir paragraphe 23) portaient essentiellement sur l'élaboration du cadre juridique et politique de l'Espagne en matière de lutte contre la traite. **Le GRETA encourage les autorités espagnoles à renforcer leur approche fondée sur les droits humains de la lutte contre la traite dans le prochain plan pour les droits de l'homme, notamment en abordant la traite des êtres humains comme une violation grave des droits humains des victimes de la traite. Le GRETA souhaite être tenu informé de l'adoption du prochain plan pour les droits de l'homme.**

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

b. Définition de « traite des êtres humains » et « victime de la traite » en droit espagnol

i. *Définition de « traite des êtres humains »*

²² 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 des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

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

55. En droit espagnol, le paragraphe 1 de l'article 177 bis du CP définit la traite des êtres humains comme « le recours à la violence, l'intimidation, la tromperie, ou l'abus d'autorité ou d'une situation de détresse ou de vulnérabilité d'une victime, de nationalité espagnole ou autre, afin de recruter, transporter, transférer, cacher, accueillir ou héberger cette victime sur le territoire espagnol, à partir de l'Espagne, en transit ou à destination de l'Espagne, aux fins suivantes : le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou la mendicité ; l'exploitation sexuelle, notamment la pornographie ; ou le prélèvement d'organes ».

56. La définition de la traite en droit espagnol comprend les trois éléments constitutifs de la traite mentionnés précédemment, conformément à la Convention, en ce qui concerne les adultes. Pour ce qui est des moyens, la circulaire 5/2011 du ministère public (voir paragraphe 35) indique que l'article 177 bis couvre les mêmes moyens que ceux énumérés dans la disposition sur la prostitution forcée (article 188, paragraphe 1, du CP) et que la jurisprudence de la Cour suprême²³ sur cette disposition s'applique aussi à l'article 177 bis. Cette jurisprudence établit que les termes « violence » et « intimidation » couvrent le recours à la force, à des menaces et à la contrainte²⁴. Néanmoins, le GRETA note que la liste des moyens de l'article 177 bis ne se réfère pas à « l'enlèvement » et « l'offre ou acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre ». Les autorités espagnoles ont indiqué que l'inclusion du dernier de ces moyens avait déjà été prévu dans le projet de loi d'amendement du CP et qu'il a aussi été proposé d'ajouter « l'enlèvement » parmi les moyens. A cet égard, les autorités ont noté que « l'enlèvement » est défini en droit espagnol comme une infraction autonome et que s'il devait être utilisé comme moyen pour commettre une infraction de traite, il sera puni séparément et conjointement à la traite. Dans un souci de pleine conformité avec la définition de la traite donnée dans la Convention, **le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient inclure « l'enlèvement » et « l'offre ou acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre » parmi les moyens inclus dans la définition juridique de la traite des êtres humains.**

57. S'agissant des enfants, le paragraphe 2 de l'article 177 bis établit que lorsque l'infraction de traite est commise à l'encontre de mineurs²⁵ aux fins d'exploitation, le recours aux moyens énoncés dans le paragraphe précédent est indifférent. Cela est conforme à la définition figurant dans la Convention.

58. Le paragraphe 3 de l'article 177 bis stipule que le consentement d'une victime de la traite est indifférent dès lors que l'un des moyens mentionnés au paragraphe 1 a été utilisé, ce qui est également conforme à la Convention.

59. Il est procédé à une analyse approfondie de l'infraction de traite, notamment en termes de sanction, prévue par le code pénal dans la partie relative au droit pénal matériel (voir paragraphes 240 à 249).

ii. Définition de « victime de la traite »

²³ Les jugements de la Cour Suprême 1367/2004, 1536/2004, 1257/2005 et 1425/2005.

²⁴ Voir aussi les jugements de la Cour Suprême 1428/2000, 1588/2001, 823/2007 et 15/2008.

²⁵ Personnes de moins de 18 ans au sens du droit espagnol.

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

61. Le paragraphe III.4 du Protocole-cadre de protection des victimes de la traite définit comme victime de la traite des êtres humains toute personne physique qui présente des motifs raisonnables de penser qu'elle a été soumise à la traite, conformément à la définition de la traite fournie dans le protocole, même dans les cas où l'exploitation n'aurait pas eu lieu et indépendamment de l'existence d'une plainte déposée par la victime présumée. Le protocole-cadre n'est pas un instrument juridiquement contraignant et il précise que cette définition devra être utilisée « aux fins du présent protocole ».

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

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

i. Approche globale et coordination

63. 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).

64. Le contrôle des migrations et d'autres préoccupations relatives à la sécurité continuent de jouer un rôle important dans l'approche espagnole de la traite des êtres humains ; la traite est ainsi considérée principalement comme une infraction impliquant des ressortissants de pays tiers. Ainsi qu'il est mentionné au paragraphe 14, cela peut s'expliquer en partie par le fait que, jusqu'à décembre 2010, le code pénal amalgamait le trafic illicite de migrants avec l'exploitation sexuelle et n'érigait pas en infraction la traite en tant que tel. Les dispositions pénales actuelles criminalisent la traite telle que définie par le Protocole de Palerme et la Convention du Conseil de l'Europe séparément de la migration irrégulière. Toutefois, comme noté au paragraphe 20, la stratégie nationale de lutte contre le crime organisé établit toujours un lien entre le trafic illicite de migrants et la traite. Les seules dispositions juridiquement contraignantes sur l'identification et l'assistance des victimes de la traite s'appliquent exclusivement aux ressortissants de pays tiers, ainsi que le prévoient la loi et la réglementation sur les étrangers. Il n'existait aucune réglementation concernant l'identification et l'assistance des ressortissants espagnols ou de l'UE victimes de la traite jusqu'à la signature du Protocole-cadre de protection des victimes de la traite en octobre 2011²⁶. S'il est vrai que le protocole-cadre a une portée étendue et couvre tous les formes d'exploitation liée à la traite, ce n'est pas un instrument juridiquement contraignant. Le GRETA note que l'identification des victimes et les mesures d'assistance varient selon la situation au regard du droit de séjour, et se déclare préoccupé par les éventuelles incidences négatives d'une telle approche sur l'application concrète du protocole-cadre et finalement sur les victimes de la traite elles-mêmes.

65. Outre le fait d'être un pays de destination, l'Espagne est, du fait de sa situation géographique, un pays de transit de l'Afrique et de l'Amérique latine vers l'Europe. En outre, comme noté au paragraphe 10, des ressortissants espagnols ont été identifiés comme victimes de la traite. Le GRETA insiste sur la nécessité d'adopter une approche globale pour aborder la traite en Espagne à la fois en tant que pays de destination, de transit et d'origine.

66. Les lois et les politiques de lutte contre la traite en Espagne ont été caractérisées par une attention particulière portée à la lutte contre la traite des femmes étrangères aux fins d'exploitation sexuelle. Ainsi qu'il est mentionné auparavant, le plan d'action visant à lutter contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle a expiré à la fin de l'année 2012 et le plan pour lutter contre la traite aux fins d'exploitation par le travail n'a pas été publié. Le GRETA note qu'il y a un manque d'instruments stratégiques et politiques pour lutter contre la traite sous toutes ses formes en Espagne.

67. Des informations récentes laissent entendre que la traite aux fins d'exploitation par le travail en Espagne survient principalement dans les secteurs de l'agriculture (concernant en particulier le travail saisonnier), de l'industrie textile, du travail domestique, du bâtiment et de la restauration/hôtellerie (voir également paragraphe 101)²⁷. Si le CP érige en infraction la traite des êtres humains aux fins de travail ou de services forcés, d'esclavage, de servitude, de mendicité forcée et de prélèvement des organes, aucune mesure spécifique n'a été prise pour prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail en Espagne, hormis la mise à disposition par les autorités compétentes et les syndicats d'informations sur la réglementation du travail pour les travailleurs migrants.

²⁶ En novembre 2009, la garde civile a adopté une circulaire interne sur la lutte contre la traite des êtres humains (n° 40/2009), qui inclut une liste d'indicateurs pour détecter les victimes de la traite (qu'elles soient espagnoles ou étrangères).

²⁷ Le rapport sur la traite des êtres humains publié par la défenseure du peuple mentionne 11 enquêtes menées *ex officio* entre mai 2010 et janvier 2012 sur la traite aux fins d'exploitation par le travail. Les cas concernaient des hommes roumains exploités dans le cadre de la cueillette de fruits à Valence et Séville, des ressortissants pakistanais exploités dans le même cadre à Castellón, des Chinois exploités dans des ateliers de confection textile à Madrid et Tolède, des Africains d'origine subsaharienne exploités dans le cadre de la vente de contrefaçons dans la rue à Madrid, sur les plages et dans des régions touristiques du Sud de l'Espagne, et des ressortissants roumains exploités aux fins de mendicité forcée à Majorque et Castellón.

68. Les autorités espagnoles ont informé le GRETA qu'un accord de coopération a été signé le 30 avril 2013 entre le ministère de l'Emploi et de la Sécurité sociale et le ministère de l'Intérieur dans le but de lutter l'emploi illégal et la fraude à la sécurité sociale. Cet accord couvre la coordination entre l'inspection du travail et de la sécurité sociale et les agences des forces de l'ordre sur un certain nombre de questions, y compris la traite aux fins d'exploitation par le travail ainsi que l'exploitation par le travail comme infraction autonome. L'accord établit des groupes de travail conjoints, prévoit des inspections conjointes et une coordination contre l'exploitation par le travail aux niveaux provincial et national.

69. Le fait d'avoir mis l'accent sur la lutte contre la traite exclusivement aux fins d'exploitation sexuelle des femmes²⁸ explique l'absence d'initiative institutionnelle en vue de la protection et de l'assistance de toutes les victimes de la traite, quel que soit le type d'exploitation. En conséquence, une attention insuffisante a été accordée aux hommes et garçons victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle et aux fins d'exploitation par le travail. Le GRETA constate qu'il n'existe pas de structure institutionnelle unique en Espagne chargée d'élaborer et de coordonner des mesures de lutte contre la traite pour tous les types d'exploitation et toutes les victimes de la traite. De plus, il n'existe aucun mécanisme indépendant (un rapporteur national, par exemple) responsable du suivi de la mise en œuvre de la politique espagnole de lutte contre la traite. Le GRETA note qu'il serait particulièrement utile de nommer un rapporteur national indépendant.

70. Ainsi que mentionné au paragraphe 17, une évaluation du plan d'action visant à lutter contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle devrait être réalisée en 2013. Le GRETA note qu'une évaluation indépendante du plan d'action pourrait aider les autorités à mesurer l'effet des actions menées et à planifier les futures politiques et mesures de lutte contre la traite. Le GRETA a été informé une sous-commission parlementaire sur la traite, relevant de la commission sur l'égalité du parlement espagnol, devait être créée au début de l'année 2013, chargée de se pencher plus particulièrement sur une loi spécifique de lutte contre la traite visant à transposer la directive en la matière adoptée en 2011 par l'UE.

71. Il existe en outre des différences importantes entre les communautés autonomes quant à l'assistance fournie aux victimes (voir paragraphe 176). A titre d'exemple, les gouvernements régionaux n'ont pas tous mis en place des services d'aide aux victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail.

72. L'absence d'approche globale en matière de lutte contre la traite a engendré une coordination insuffisante entre les différents organismes publics concernant l'identification des victimes et les mesures d'assistance, s'agissant de la traite aux fins d'exploitation autre que sexuelle. Le Protocole-cadre de protection des victimes de la traite vise à y remédier et demande la tenue de réunions de coordination dans chaque province au moins deux fois par an afin d'assurer une coordination interinstitutionnelle appropriée, de suivre les actions de détection de la traite et d'évaluer l'efficacité des mesures visant à soutenir et protéger les victimes de la traite. Ces réunions seront organisées par le ministère public. Le protocole-cadre charge en outre les procureurs de maintenir les contacts institutionnels nécessaires avec les instances judiciaires, la police, les organismes de santé et d'assistance, les barreaux d'avocats et les ONG ayant une expérience en matière d'assistance aux victimes de la traite, « afin de permettre une coopération efficace dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains ».

²⁸ Toutefois, d'après les médias, le premier réseau de traite d'hommes aux fins d'exploitation sexuelle a été démantelé en Espagne en 2010. Un groupe de 60 à 80 hommes de nationalité brésilienne âgés d'environ 20 ans auraient été recrutés au Brésil, emmenés en Espagne avec la promesse d'être employés en tant que danseurs ou mannequins et forcés de se prostituer (*El País*, 31 août 2010).

73. Dans son rapport thématique sur la traite en Espagne, la défenseure du peuple a cité le projet de protocole du Pays basque sur la coordination de l'assistance aux victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle comme exemple de bonne pratique de coordination. Le projet de protocole précise les tâches et rôles de chaque institution et fixe des mesures de coopération institutionnelle. D'après le protocole régional de Galice concernant des mesures institutionnelles de prévention, de détection et d'assistance pour les femmes victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle exige que la police, l'inspection du travail, les autorités de santé et les ONG envoient des rapports périodiques au bureau du procureur chargé des étrangers au niveau provincial, incluant des informations sur les femmes susceptibles d'être victimes de la traite.

74. Le Forum social de lutte contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle, auquel il est fait référence au paragraphe 38, constitue l'unique cadre pour la coopération et l'échange d'informations entre les autorités compétentes et la société civile. Selon les ONG, le forum social n'a pas permis d'assurer la coordination entre acteurs et il était nécessaire de clarifier le rôle de la société civile quant au développement et à l'évaluation des politiques de lutte contre la traite menées en Espagne. Par ailleurs, en Catalogne, les ONG n'auraient pas été impliquées dans le processus de développement du protocole catalan pour la protection des victimes de la traite (voir paragraphe 26).

75. La coopération entre les institutions publiques et les ONG et autres organisations œuvrant en matière d'assistance et de protection des victimes de la traite des êtres humains est prévue dans la loi et le règlement sur les étrangers (respectivement, paragraphe 6 de l'article 59 bis et article 140). Cependant, le Protocole-cadre de protection des victimes de la traite doit définir le rôle et la forme de cette coopération. Le protocole-cadre fait référence à la participation de ces organisations « dans tous les processus décrits, en particulier, en matière d'accueil, de protection et d'assistance des victimes », mais les modalités de leur participation ne sont pas établies²⁹. Un bon exemple de coopération concerne la Catalogne, où la police régionale et les organisations fournissant une assistance spécialisée aux victimes de la traite coordonnent leur action en matière de détection et d'assistance des victimes de la traite. Cette collaboration a débuté en 2008 avec la création du réseau catalan contre la traite des êtres humains, auquel contribue la police régionale (voir paragraphe 41). Le GRETA souligne l'importance de formaliser les modalités de coopération avec les ONG et les autres membres de la société civile afin de coordonner le développement et la mise en œuvre des politiques de lutte contre la traite.

76. Ainsi qu'indiqué au paragraphe 10, le nombre d'enfants identifiés comme victimes de la traite en Espagne est peu élevé. Le protocole-cadre comprend des dispositions spécifiques concernant l'assistance aux enfants victimes de la traite, notamment les mineurs étrangers non accompagnés. Un nouveau protocole sur les mineurs étrangers non accompagnés est en cours d'élaboration (voir paragraphe 27). Cependant, il y a encore une absence de mesures spécifiques pour lutter contre la traite des enfants auxquelles seraient associés toutes les institutions concernées et les organismes publics responsables de la protection de l'enfance, émanant des autorités compétentes au niveau national, régional et local. La défenseure du peuple a demandé qu'il soit remédié à cette situation par l'élaboration d'un protocole national de détection et d'assistance des enfants victimes de la traite, et l'amélioration des procédures visant à déterminer l'âge, ainsi que la mise en place de dispositions spécifiques pour l'identification des mineurs étrangers sans papiers qui entrent sur le territoire espagnol³⁰.

²⁹ La garde civile a informé le GRETA que même s'il n'y a pas de protocole spécifique, la garde civile a des contacts stratégiques et opérationnels avec les ONG afin de coordonner leur action et coopérer avec elles pour l'assistance des victimes de la traite, à la fois au niveau national et au niveau provincial.

³⁰ Rapport de la défenseure du peuple sur la traite, (lien vers ledit rapport dans la note de bas de page n° 8), pages 279, 285 et 286.

77. Le GRETA se réjouit du champ d'application étendu du protocole-cadre, qui couvre toutes les formes de traite. Il est dit dans ledit protocole que les mesures de lutte contre la traite seront « abordées depuis une perspective de genre, garantissant en outre que les mesures avancées soient conformes à une approche intégrée et soient appropriées au sexe, à l'âge et aux autres situations de vulnérabilité des victimes potentielles de la traite, comme les situations de grossesse, l'état de santé et les handicaps ». Le GRETA rappelle que l'article 17 de la Convention établit que les Parties doivent chercher à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et recourir à l'approche intégrée de l'égalité dans le développement, la mise en œuvre et l'évaluation des mesures adoptées pour protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite.

78. Le GRETA salue les multiples efforts déployés pour prévenir et combattre spécifiquement la traite des femmes aux fins d'exploitation sexuelle en Espagne, et encourage à les poursuivre. Le GRETA souligne toutefois qu'il faudrait veiller à élaborer et mettre en œuvre des politiques de prévention, de protection et de poursuite relatives à la traite couvrant l'ensemble des victimes de la traite aux fins de tous les types d'exploitation. Le GRETA se dit préoccupé par les liens établis en Espagne entre la traite des êtres humains et le contrôle de la migration irrégulière, et souligne la nécessité de fournir assistance et protection à toutes les victimes de la traite, quelle que soit leur nationalité.

79. **Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à prendre des mesures pour inscrire l'action nationale et régionale de lutte contre la traite dans une approche globale et notamment :**

- **de prendre en considération tous les types de victimes de la traite de toutes les formes d'exploitation dans le cadre juridique et politique anti-traite, tout en tenant compte de la dimension de genre de la traite, y compris au travers d'un plan d'action national complet sur la lutte contre la traite ;**
- **d'intensifier les efforts destinés à prévenir et détecter la traite en Espagne, y compris en tenant compte de la situation de l'Espagne en tant que pays de transit ;**
- **de renforcer les mesures de prévention et de protection destinées aux enfants, qui sont particulièrement vulnérables à la traite.**

80. **Le GRETA exhorte également les autorités espagnoles à renforcer la coordination et la coopération :**

- **entre les autorités au niveau de l'État et des régions, notamment entre la police nationale, la garde civile et les forces de police régionales ;**
- **entre toutes les autorités compétentes et la société civile, en particulier en précisant les conditions de la participation de la société civile à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des mesures de lutte contre la traite en Espagne (au niveau étatique et au niveau des communautés autonomes) et en associant la société civile au processus de suivi établi par le protocole-cadre pour la protection des victimes de la traite.**

81. **Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient examiner les répercussions des différentes bases juridiques relatives à l'identification, l'orientation et l'assistance des victimes de la traite, selon qu'elles sont originaires des pays de l'Union européenne ou d'un pays tiers, étant donné que cela peut avoir une incidence négative sur leurs droits en vertu de la Convention.**

82. Le GRETA invite les autorités espagnoles à faire procéder à une évaluation indépendante du plan d'action visant à lutter contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle, afin de mesurer l'impact des actions menées dans ce cadre et de planifier les futures politiques et mesures de lutte contre la traite.

83. En outre, le GRETA invite les autorités espagnoles à réfléchir à la mise en place d'un rapporteur national indépendant ou d'un autre mécanisme pour le suivi des activités anti-traite menées par les autorités et de la mise en œuvre des obligations découlant du droit interne (voir l'article 29, paragraphe 4, de la Convention et le paragraphe 298 du rapport explicatif).

ii. Formation des professionnels concernés

84. L'un des objectifs du plan d'action de lutte contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle était d'améliorer la capacité des agents des forces de l'ordre à enquêter et à combattre la traite. Un certain nombre de mesures ont été adoptées à cette fin, notamment une offre de formation sur le modus operandi des trafiquants et le recours à des techniques spéciales d'enquête intégrant des bonnes pratiques au niveau national et international. Il semble que cela ait permis d'aborder l'action de la police en matière de lutte contre la traite selon une approche plus stratégique, fondée sur les renseignements. Un code de bonnes pratiques pour les enquêtes sur les cas de traite a également été élaboré.

85. Le troisième rapport de suivi sur le plan d'action susmentionné a reconnu les progrès accomplis mais exigé des mesures supplémentaires afin de renforcer la sensibilisation et la formation spécialisée relative à la traite de tous les professionnels concernés. Le rapport fait référence, entre autres, aux activités de formation suivantes, menées en 2011 :

- Unités de police : 1 076 fonctionnaires de la police nationale ont été formés dans 11 programmes (une formation spécialisée a déjà été dispensée à l'ensemble du personnel d'enquête du service UCRIF) ; 90 membres de la garde civile ont été formés dans trois programmes destinés à la police judiciaire et 115 autres membres de la police judiciaire ont reçu une formation avancée sur la traite ; 79 membres de la garde civile ont reçu une formation sur les femmes et les mineurs, notamment les questions relatives à la traite ; 24 membres de la garde civile ont reçu une formation spéciale sur la traite au Pays basque et en Catalogne ;
- Le personnel diplomatique et consulaire a également reçu une formation spéciale sur la traite, notamment les attachés aux affaires intérieures en poste dans les missions consulaires espagnoles à l'étranger. La délégation gouvernementale chargée de la lutte contre la violence fondée sur le genre a élaboré une nouvelle édition d'un module de formation en ligne sur l'égalité, la violence fondée sur le genre et la traite des êtres humains destinée au personnel des consulats et aux fonctionnaires des ministères de l'Intérieur et de l'Emploi et de la Sécurité sociale en poste hors de l'Espagne ;
- 90 travailleurs sociaux des communautés autonomes, communes et ONG ont suivi la formation par internet proposée par la direction générale des services chargés de la famille et de l'enfance (ministère de la Santé, des Services sociaux et de l'Égalité) sur la traite des enfants et des adolescents aux fins d'exploitation sexuelle ;
- Le ministère de la Défense a organisé 24 activités de formation pour les membres des forces armées, qui portaient sur la traite aux fins d'exploitation sexuelle ;
- Le ministère de l'Emploi et de la Sécurité sociale a organisé et financé le projet « Safer Path » ciblant les professionnels des secteurs public et privé qui s'occupent de demandeurs d'asile pour répondre aux besoins des victimes de la traite qui sont aussi demandeurs d'asile ;
- La délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre a organisé une formation à la lutte contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle afin de former le personnel des services provinciaux de lutte contre la violence fondée sur le genre.

86. Le règlement sur les étrangers et le protocole-cadre établissent que l'identification des victimes de la traite doit être effectuée par des fonctionnaires de police spécifiquement formés. Le protocole-cadre souligne également la nécessité que les professionnels ayant reçu une formation adéquate participent à tous les entretiens menés avec des victimes de la traite, du fait de leur vulnérabilité particulière. Les autorités espagnoles ont informé le GRETA que les nouvelles recrues de la police nationale ainsi que les officiers postulant à une promotion reçoivent une formation aux enquêtes sur des affaires de traite, avec un accent particulier sur la protection des victimes. Le personnel des unités spéciales d'enquête de la police, des postes de contrôle aux frontières, des services d'asile et des réfugiés ainsi que les officiers en poste outre-mer sont formés sur les modalités de coopération avec le ministère de l'Emploi et la Sécurité sociale, le ministère de la Santé, des Affaires sociales et de l'Égalité, le ministère public et les ONG portant assistance aux victimes. En outre, des officiers de police ont participé à un programme de « formation des formateurs » de Frontex. Des formations en ligne, y compris sur la détection des victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, sont mises à disposition des officiers de police. La garde civile offre également des formations aux enquêtes sur les différentes formes de traite, y compris un module sur la façon de traiter les victimes.

87. Toutefois, les ONG rencontrées lors de la visite d'évaluation se sont inquiétées du manque de personnel spécialisé sur la traite des enfants au sein des services de police chargés de la traite et de ceux chargés des mineurs. Le GRETA constate que le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies³¹ a recommandé aux autorités espagnoles de dispenser une formation sur les questions relatives à l'asile et sur les besoins spécifiques des enfants, notamment sur les questions relatives à la traite, au personnel en charge des enfants non accompagnés, notamment aux membres des services d'asile, aux membres de la police des frontières et aux fonctionnaires qui sont en contact avec les enfants qui ont besoin d'une protection.

88. La direction de l'inspection du travail et de la sécurité sociale a élaboré des lignes directrices sur la traite destinées aux inspecteurs du travail et aux inspecteurs adjoints et propose une formation en vue de leur application. Les autorités espagnoles ont informé le GRETA que la formation à la détection des cas de traite aux fins d'exploitation par le travail devait être assurée par l'école de formation des inspecteurs du travail à partir de février 2013. En outre, les gardes-frontières tiennent des réunions avec les services responsables des migrations et l'inspection du travail et de la sécurité sociale afin de partager des renseignements sur les réseaux de traite aux fins d'exploitation par le travail.

89. La formation à la fois initiale et continue des procureurs couvre la traite. Selon les autorités espagnoles, les 50 procureurs spécialisés sur les étrangers qui ont un rôle de coordination dans les affaires de traite au niveau provincial, ont suivi une formation spécifiquement sur la traite. En juin 2011, le ministère de la Justice, le Conseil général de la magistrature et le parquet ont tenu un séminaire conjoint sur la traite des êtres humains, à l'intention des juges et des procureurs, visant à examiner les difficultés de l'instruction de cette infraction, notamment les questions liées aux preuves. En outre, les conclusions de la réunion annuelle de 2011 des procureurs spécialisés sur les étrangers font référence à l'application de l'article 177 bis du CP.

90. Le GRETA se félicite des efforts faits par les autorités espagnoles pour former les professionnels à l'identification des victimes de la traite, aux enquêtes dans des affaires de traite et aux poursuites des trafiquants. L'attention du GRETA a toutefois été attirée sur l'absence de formation et de sensibilisation aux droits des victimes de traite parmi les membres de la police des frontières et les membres des services d'asile, le personnel des centres de rétention temporaire pour les étrangers (en particulier dans les villes autonomes de Ceuta et Melilla), le personnel des centres de réception pour les demandeurs d'asile, des centres de rétention où les ressortissants de pays tiers attendent d'être expulsés, ainsi que des organismes judiciaires chargés de prendre des mesures d'expulsion. Une meilleure connaissance du phénomène du personnel judiciaire sur les questions de traite est également nécessaire.

³¹ Voir « Observations finales : Espagne », document CRC/C/ESP/CO/3-4, du 29 septembre 2010, paragraphe 60(i).

91. Le GRETA note que la formation à la traite devrait mettre en avant les droits de victimes découlant de la Convention et clarifier les différences en traite, trafic illicite de personnes et immigration irrégulière. Par ailleurs, la formation devrait encourager une attitude proactive de la part des officiers des forces de l'ordre et des autres professionnels de terrain pour identifier les victimes potentielles de traite.

92. **Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient prendre des mesures complémentaires pour assurer une formation spécialisée et régulière sur la traite à l'ensemble des professionnels concernés, en particulier les membres des forces de l'ordre nationales et régionales (notamment la police des frontières), les inspecteurs du travail, les travailleurs sociaux, les agents de la protection de l'enfance, les agents chargés des visas, les agents des services d'asile, les juges et les procureurs. Cette formation devrait aborder la traite comme une violation grave des droits humains et couvrir les droits des victimes de la traite, notamment les besoins de protection des enfants victimes de la traite. Il faudrait concevoir les futurs programmes de formation de manière à ce que ces professionnels puissent améliorer les connaissances et les compétences dont ils ont besoin pour identifier, aider et protéger les victimes de la traite, en tenant compte de leur sexe et de leur âge, et pour faire condamner les trafiquants.**

iii. Collecte de données et recherche

93. 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.

94. L'une des tâches du ministère de l'Intérieur dans le cadre du plan d'action pour lutter contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle était de recueillir des renseignements destinés à être exploités par le centre national de renseignements contre le crime organisé (CICO) pour fixer des priorités stratégiques dans la lutte contre la traite. Le CICO gère une base de données sur la traite comprenant des informations transmises par les forces de police nationales. Le GRETA a été informé que la base de données sur la traite a conduit à l'uniformisation des critères de collecte de données en la matière par les forces de police.

95. En janvier 2012 une sous-direction au sein de la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre a été mise en place afin de mettre en place un système d'information visant à collecter, analyser et diffuser des données sur la violence à l'encontre des femmes fournies par des organismes publics et d'autres entités, afin d'améliorer la connaissance de la situation et d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées. Toutefois, ce système d'information ne contient pas de renseignements sur la traite.

96. Les rapports annuels du ministère public, qui contiennent des statistiques sur le nombre de poursuites pénales engagées pour traite et infractions relatives à la traite, constituent une autre source d'information.

97. Les autorités espagnoles ont informé le GRETA que la base de données de l'inspection du travail et de la sécurité sociale a été modifiée afin d'améliorer la collecte d'informations sur la traite. L'inspection prévoit d'améliorer la qualité des informations rassemblées sur la traite aux fins d'exploitation par le travail et une évaluation de ces modifications va être menée en juin-juillet 2013.

98. Le GRETA se félicite des mesures prises pour améliorer la collecte de données sur la traite aux fins d'exploitation par le travail. Cela étant, le GRETA note le manque de données fiables sur la traite en Espagne, du fait de la divergence des informations rendues publiques par différentes sources. (CICO, ministère public, inspection du travail et de la sécurité sociale).

99. **Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à concevoir et entretenir un système statistique complet et cohérent sur la traite des êtres humains, en réunissant des données statistiques fiables émanant de tous les acteurs clés et pouvant être ventilées (par sexe, âge, type d'exploitation, pays d'origine et/ou de destination, etc.). La mise en place de ce système devrait s'accompagner de toutes les mesures nécessaires au respect du droit des personnes concernées à la protection des données à caractère personnel, y compris lorsque des ONG travaillant avec des victimes de la traite sont invitées à fournir des informations pour alimenter la base de données nationale. Le système statistique devrait contribuer à l'élaboration, la supervision et l'évaluation des politiques de lutte contre la traite.**

100. En 2011, la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre a publié une étude sur l'aide à l'immigration clandestine et de la traite de femmes en Espagne, qui a été réalisée par une équipe de chercheurs universitaires entre 2006 et 2010³².

101. En septembre 2012, la défenseure du peuple a publié un rapport thématique sur la traite en Espagne (voir paragraphe 37) analysant la situation de l'Espagne par rapport à la traite aux fins d'exploitation sexuelle et d'exploitation par le travail, l'identification des victimes de la traite et les mesures d'assistance. Le rapport formule un certain nombre de conclusions et de recommandations aux administrations nationales et régionales concernées, ainsi qu'au ministère public. Il a été transmis au gouvernement et au parlement espagnols et un suivi sera mis en place. **Le GRETA salue l'initiative de la défenseure du peuple d'élaborer un rapport thématique sur la traite et souhaiterait être tenu informé du suivi du rapport, notamment la réponse des autorités compétentes aux recommandations formulées dans le rapport.**

102. En 2010-2012, l'ONG espagnole Accem, qui travaille avec les réfugiés et les migrants, a mené le projet Mirror financé par l'UE, visant à élaborer une méthodologie d'identification et de prise en charge des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail³³. Le projet a analysé la situation de la traite aux fins d'exploitation par le travail dans les pays participants (Italie, Roumanie et Espagne) afin de repérer les principaux secteurs et conditions dans lesquels cette forme de traite est plus susceptible de se produire. En ce qui concerne l'Espagne, il ressort que les types les plus fréquents de traite aux fins d'exploitation par le travail se rencontrent dans l'agriculture (en particulier le travail saisonnier), l'industrie textile, le travail domestique, la construction et le secteur hôtelier/de la restauration.

³² García Cuesta, S., López Sala, A. M., Hernández Corrochano, E. et Mena Martínez, L. « Poblaciones-mercancía: Tráfico y Trata de Mujeres en España », Colección Documentos contra la Violencia de Género, n° 13, Ministère de la Santé, des Affaires sociales et de l'Égalité. Disponible sur : www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/publicaciones/coleccion/libroscoleccionVG/libro_13.htm

³³ Le rapport final de ce projet, publié en octobre 2012, est disponible en français sur : www.accem.es/ficheros/documentos/pdf_trata/MIRROR_-_French.pdf

103. Les autorités espagnoles prennent part à un projet financé par l'Union européenne (« EuroTrafGuID »), à l'initiative de la France et avec la participation de la Bulgarie, de la Grèce, des Pays-Bas et de la Roumanie, en vue de l'élaboration de principes directeurs communs et de procédures de détection des victimes de la traite par les professionnels sur le terrain (y compris les services sociaux, les agents de la police aux frontières, le personnel des centres d'immigration, des institutions pour les jeunes et les centres de santé)³⁴. Le projet a été lancé au début de l'année 2012 et les résultats devraient être publiés à la fin de l'année 2013. L'Université Carlos III de Madrid participe aussi à un autre projet de recherche financé par l'UE, mené par l'Université de Coimbra (Portugal), sur « La lutte contre la traite des êtres humains dans l'Union européenne : promouvoir la coopération juridique et la protection des victimes ». Le principal objectif de ce projet, qui se poursuivra jusqu'à la fin de l'année 2013, est d'examiner les spécificités de la traite aux fins d'exploitation sexuelle ou d'exploitation par le travail, et de développer la coopération entre les services répressifs et judiciaires.

104. Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient continuer à mener et à soutenir des recherches sur les questions liées à la traite, en ce qu'elles constituent une source d'information importante pour toute future mesure de politique. Parmi les domaines dans lesquels des recherches supplémentaires sont nécessaires pour mieux cerner l'ampleur de la traite en Espagne figurent la traite aux fins d'exploitation par le travail, la traite interne, la traite des enfants et l'incidence de la traite parmi les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile.

iv. Coopération internationale

105. 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).

106. L'Espagne est liée par un certain nombre de conventions internationales et la législation de l'UE sur l'entraide judiciaire en matière pénale. Au niveau européen, l'Espagne coopère au travers de ses magistrats de liaison et d'Eurojust. L'Espagne a aussi conclu plusieurs traités régionaux et bilatéraux sur des questions judiciaires et répressives et participe à IberRed, Réseau ibéro-américain de coopération internationale en matière pénale, et à l'Association ibéro-américaine des ministères publics. Il convient de citer le rapport évaluant la mise en œuvre du premier plan pour les droits de l'homme (2009-2011) qui indique que la traite a été prise en considération par les agents de liaison espagnols déployés en Afrique de l'Ouest et dans les pays d'Amérique latine³⁵.

³⁴ La délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre participe à ce projet. Un programme pilote de formation a été mis en œuvre en Espagne en novembre 2012, ciblant les acteurs clés d'institutions publiques et privées, afin de définir des bonnes pratiques en matière de détection, identification, assistance et protection des victimes potentielles et des victimes de traites et revoir le projet de lignes directrices préparé dans le cadre de ce projet. En mars 2013, un séminaire s'est tenu à Madrid afin de partager l'information collectée pour le projet de lignes directrices pour la détection de victimes potentielles de la traite.

³⁵ Voir note de bas de page 10, à la page 23.

107. Les autorités espagnoles ont informé le GRETA que les autorités judiciaires du pays coopèrent avec les autorités judiciaires étrangères conformément aux traités internationaux et aux conventions auxquels l'Espagne est partie. De plus, l'Espagne applique le principe de réciprocité en matière de coopération judiciaire internationale. Conformément aux articles 276 à 278 de la loi organique sur le pouvoir judiciaire, les demandes de coopération internationale émises par l'Espagne doivent être adressées par le président de la Cour suprême, le Tribunal supérieur de justice régional ou l'*Audiencia Nacional*³⁶ au ministère de la Justice qui les transmet aux autorités compétentes de l'État concerné par la voie consulaire ou diplomatique ou directement, si cela est prévu par des traités internationaux. Aux fins de la coopération internationale, les procureurs espagnols ont le même statut que les autres membres du pouvoir judiciaire.

108. Un exemple de coopération bilatérale contribuant à combattre la traite est le mémorandum d'accord signé en octobre 2011 par les parquets d'Espagne et de Panama pour renforcer la coopération institutionnelle et l'entraide judiciaire afin d'améliorer les enquêtes pénales. Cette coopération bilatérale prévoit un échange d'informations et une offre de formation en vue de partager des expériences sur les enquêtes et les poursuites relatives à des infractions graves telles que la corruption, la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle et le trafic de drogues.

109. IberRed et Eurojust fournissent aussi des instruments destinés à renforcer la coopération internationale en matière pénale concernant la collecte et l'analyse d'informations, les enquêtes et les actions communes. Les informations policières sont partagées sur une base bilatérale par les agents de liaison de la police et les attachés au ministère de l'Intérieur en poste dans les ambassades espagnoles à l'étranger, et grâce à Europol, Interpol, au traité de Schengen et au traité de Prüm. Selon le troisième rapport de suivi sur la mise en œuvre du plan d'action, en 2011, les forces de police espagnoles ont participé à 28 opérations policières avec des services de police d'autres pays par le biais d'Interpol et d'Europol, en matière de traite aux fins d'exploitation sexuelle.

110. La police nationale entretient une étroite coopération avec l'agence de gestion des frontières de l'Union européenne (Frontex) et que ses agents ont participé à des missions internationales communes et à un échange d'informations sur la traite. En outre, la police nationale attend l'établissement d'une équipe commune d'enquête (ECE) avec les autorités grecques dans le cadre d'une enquête dans une affaire de traite en Espagne. La garde civile a également pris part à des actions internationales communes concernant le partage de renseignements, la coordination d'enquêtes et les équipes communes d'enquête.

111. Le centre national de renseignements contre le crime organisé (CICO) coopère avec des pays d'origine des victimes de la traite, à travers la conférence des ministres de la justice des pays ibéro-américains (COMJIB). Cette coopération vise à prévenir la traite des êtres humains par le biais d'enquêtes destinées à détecter des victimes potentielles de la traite. Le CICO participe aussi au projet de l'UE « EMPACT » (plate-forme européenne pluridisciplinaire contre les menaces criminelles), qui vise principalement les groupes criminels organisés impliqués dans la traite pour types d'exploitation.

³⁶ L'*Audiencia Nacional* est la cour pénale centrale d'Espagne, qui a une compétence nationale. Il s'agit d'une cour d'appel mais elle opère également en tant que tribunal de première instance pour les aspects prévus par la loi organique relative au pouvoir judiciaire, tels que les actes terroristes.

112. Le plan d'action visant à lutter contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle avait notamment pour objectif d'améliorer les mécanismes afin d'obtenir de meilleures informations et de renforcer la collaboration entre les pays d'origine, de transit et de destination pour ce type de traite. Le troisième rapport de suivi sur la mise en œuvre du plan d'action mentionne les nombreuses actions de coopération internationale visant à lutter contre la traite en priorité dans les pays d'origine des victimes de la traite se retrouvant en Espagne. Le rapport présente les mesures adoptées dans le cadre du plan directeur sur la coopération internationale de l'Espagne pour 2009-2012, en matière de lutte contre la traite des femmes et des filles aux fins d'exploitation sexuelle. Des actions de coopération ont aussi été menées pour combattre la traite en tant que forme de violence fondée sur le genre dans les pays d'Amérique latine. En outre, l'assistance internationale a été orientée, bien que dans une moindre mesure, sur la lutte contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle dans la région Asie-Pacifique.

113. En 2012, des voies de communication et collaboration directes avec les pays d'Amérique latine en ce qui concerne la protection des victimes de la traite ont été instaurées et un procureur espagnol de liaison a été nommé.

114. Le quatrième plan directeur pour la coopération au développement 2013-2016, adopté le 21 décembre 2012, comporte un chapitre sur la promotion des droits des femmes et l'égalité hommes-femmes, qui prévoit une ligne d'action spécifique sur le renforcement de l'autonomie des femmes afin de lutter contre la violence et la discrimination à l'encontre des femmes et des filles, en particulier dans des situations extrêmement difficiles telles que la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle. Au cours de sa visite d'évaluation en Espagne, la délégation du GRETA a été informée d'une réduction de 75 % du financement alloué au quatrième plan directeur sur la coopération internationale pour 2013-2016, par rapport au précédent.

115. Les autorités espagnoles ont contribué au projet de l'Union européenne ENPATES (« European NGOs Platform against Trafficking, Exploitation and Slavery » – plate-forme des ONG européennes contre la traite, l'exploitation et l'esclavage) : neuf pays européens ont coopéré entre 2010 et 2012 en vue d'établir une plate-forme européenne pour les ONG œuvrant contre la traite afin d'élaborer une stratégie de coordination efficace pour promouvoir et protéger les droits des victimes de la traite.

116. Tout en saluant les actions de coopération internationale visant à lutter contre la traite menées par les autorités espagnoles, en particulier avec les principaux pays d'origine des victimes de la traite se retrouvant en Espagne, le GRETA note que ces actions sont axées sur la traite aux fins d'exploitation sexuelle.

117. Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient poursuivre leurs efforts visant à renforcer la coopération internationale avec des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux pour prévenir et combattre toute forme de traite, aider et protéger les victimes de la traite, enquêter sur les affaires de traite et poursuivre les trafiquants.

118. De plus, le GRETA invite les autorités espagnoles à évaluer les actions de coopération internationale menées à ce jour afin de cibler leur action future sur les priorités fondamentales et obtenir ainsi un impact maximal avec des moyens financiers réduits.

2. Mise en œuvre par l'Espagne de mesures visant à prévenir la traite des êtres humains

119. En vertu de l'article 5 de la Convention, les Parties doivent prendre des mesures coordonnées afin de prévenir la traite des êtres humains, en associant à ces mesures, le cas échéant, des ONG, d'autres organisations compétentes et d'autres éléments de la société civile (article 5, paragraphes 2 et 6). La Convention établit que les Parties doivent également prendre des mesures pour décourager la demande, renforcer les contrôles aux frontières et assurer l'intégrité et la sécurité des documents de voyage ou d'identité (articles 6 à 9).

120. Les dispositions de la Convention consacrées aux mesures destinées à décourager la demande de services fournis par des victimes de la traite, en particulier des femmes et des enfants, doivent être considérées comme imposant aux Parties l'obligation positive d'adopter ou de renforcer de telles mesures, quelle que soit la forme d'exploitation aux fins de laquelle la traite est pratiquée (voir paragraphe 108 du rapport explicatif de la Convention). Comme indiqué dans les Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations des Nations Unies, les stratégies de prévention de la traite doivent s'attaquer à la demande, qui est à l'origine du problème³⁷.

a. Actions de sensibilisation et mesures destinées à décourager la demande

121. Comme noté au paragraphe 10, l'Espagne est essentiellement un pays de destination et de transit des victimes de la traite. Les campagnes d'information anti-traite ont avant tout cherché à toucher les victimes potentielles dans les lieux où des services sexuels sont proposés et leur fournir des renseignements quant à leurs droits et les moyens de recevoir assistance et protection. La plupart des activités de sensibilisation à l'intention des victimes de la traite sont organisées par des ONG spécialisées dans l'assistance aux victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle et financées par le gouvernement central ou les gouvernements régionaux ou locaux. En avril 2013, la police nationale a lancé une campagne de sensibilisation avec une ligne d'appel gratuite accessible 24 heures sur 24 et une adresse électronique pour rapporter de manière confidentielle les cas de traite aux fins d'exploitation sexuelle. La police nationale a aussi mis en place une page web dédiée à la traite³⁸.

122. Le plan d'action pour lutter contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle contenait des mesures destinées à décourager la demande motivant la traite aux fins d'exploitation sexuelle, y compris des mesures d'information et de sensibilisation du public pour promouvoir le rejet social de cette forme de traite en tant que violation des droits humains. Le coût total des campagnes de prévention et des mesures destinées à décourager la demande motivant la traite aux fins d'exploitation sexuelle, organisées par le ministère de la Santé, des Services sociaux et de l'Égalité, s'est élevé à plus de 576 000 euros. A titre d'exemple, les activités suivantes peuvent être mentionnées :

- Des efforts ont été entrepris pour éliminer la publicité pour les services sexuels dans les médias, en négociant avec les médias concernés, avec le résultat que 12 journaux ont arrêté ce genre de publicité ;

³⁷ Principe 4 de l'addendum au rapport présenté au Conseil économique et social par le Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (E/2002/68/Add.1), www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingfr.pdf.

³⁸ Page web de la police nationale disponible sur : www.policia.es/trata/index.html

- Le ministère du Commerce, de l'Énergie et du Tourisme a organisé des activités de sensibilisation et d'information à l'intention des agences de voyage et des organisateurs de congrès et d'événements sportifs afin de les sensibiliser au problème du tourisme sexuel et de l'exploitation sexuelle. Cela incluait l'organisation du 1er Congrès mondial sur l'éthique et le tourisme à Madrid les 15 et 16 septembre 2011, au cours duquel 15 sociétés espagnoles du secteur du transport aérien et du secteur hôtelier ont signé le code mondial d'éthique du tourisme de l'organisation mondiale du tourisme et se sont engagées à appliquer le code de conduite pour la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle dans le tourisme ;
- Une campagne de sensibilisation « Non à l'exploitation sexuelle » a été menée en 2009-2010 sur la base d'un accord avec la fédération espagnole des hôtels et des restaurants. La campagne comprenait la distribution de sous-verres, d'autocollants et d'affiches portant des informations sur la traite aux fins d'exploitation sexuelle et un numéro de téléphone pour la dénoncer des cas de traite ou demander de l'aide. La campagne couvrait environ 13 000 bars et établissements de restauration dans les villes de plus de 50 000 habitants dans toute l'Espagne ;
- Le ministère de l'Emploi et de la Sécurité sociale a cofinancé la campagne de sensibilisation « *Abre los ojos* » (Ouvre les yeux), organisée par l'ONG ACCEM, spécialisée dans la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail. La campagne a produit six annonces télévisées montrant les différentes étapes de la traite : le recrutement, le transport, la réception et l'exploitation. La campagne a été lancée en mars 2012³⁹ ;
- Deux expositions itinérantes ont été organisées, qui établissaient un lien entre la traite aux fins d'exploitation sexuelle et l'esclavage, afin de rendre ce phénomène visible et de décourager la demande de services sexuels.

123. Le troisième rapport de suivi sur la mise en œuvre du plan d'action susmentionné, publié en octobre 2012, indique que des actions restent à mener, notamment de continuer à sensibiliser le grand public au problème de la traite et de la sensibilisation et de la formation spécialisée de tous les professionnels concernés. L'Institut des femmes (*Instituto de la Mujer*) et le ministère de l'Égalité a élaboré un guide éducatif pour sensibiliser les élèves des écoles primaires et secondaires au danger de la traite aux fins d'exploitation sexuelle (« *El viaje de Laia* »)⁴⁰.

124. Tout en saluant les mesures prises en Espagne pour sensibiliser le public à la traite aux fins d'exploitation sexuelle, le GRETA souligne la nécessité de sensibiliser le public et de décourager la demande de services fournis par les victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail dans les secteurs à risque élevé (par exemple : agriculture saisonnière, industrie du textile, services domestiques, construction et industrie hôtelière/restauration). Étant donné que des enfants et des ressortissants espagnols ont été victimes de la traite, des mesures doivent également être prises en matière d'éducation et d'information pour prévenir la traite des enfants et la traite de ressortissants espagnols.

³⁹ Disponible sur : www.accem.es/refugiados/inmigrantes

⁴⁰ Le guide est disponible sur : www.inmujer.gob.es/areasTematicas/multiDiscriminacion/mujeresVuln/docs/guia.pdf

125. Comme indiqué plus haut, les mesures de lutte contre la traite se sont concentrées sur la traite aux fins d'exploitation sexuelle et étaient liées à la prostitution forcée comme forme de violence fondée sur le genre. Depuis 2004, certaines villes (dont Barcelone, Séville, Bilbao, Malaga, Grenade, Alicante) ont adopté des ordonnances civiques prévoyant la possibilité d'imposer des amendes aux personnes prostituées et/ou aux clients. D'autres municipalités sont en train d'élaborer de tels règlements locaux. De plus, la Fédération espagnole des municipalités et des provinces (FEMP) a élaboré une ordonnance locale type en vue de réduire la prostitution dans les espaces publics. En outre, la Communauté autonome de Catalogne a adopté une loi régionale qui rend passibles d'une amende les personnes prostituées qui travaillent le long des routes ainsi que leurs clients. Il y a toutefois un manque de recherche sur l'exploitation de la prostitution avec une perspective « traite » et une évaluation de l'impact des mesures prises en Espagne fait aussi défaut⁴¹.

126. Selon certaines ONG, la conséquence de ces ordonnances locales est que les personnes pratiquant la prostitution se tournent vers les zones plus reculées et isolées, en dehors des villes, pour offrir des services sexuels, ce qui les rend encore plus vulnérables. Dans ces circonstances, la détection des cas de traite et l'assistance aux victimes de la traite deviennent plus difficiles.

127. Le GRETA souligne la nécessité de faire la distinction entre la traite aux fins d'exploitation sexuelle d'une part et la prostitution d'autre part. Le GRETA note que le fait d'imposer des amendes aux personnes prostituées et/ou à leurs clients ne répond pas spécifiquement à l'obligation découlant de l'article 19 de la Convention, qui est de criminaliser l'utilisation de services fournis par une personne dont il est avéré qu'elle est victime de la traite, étant donné que la situation des personnes prostituées n'est pas systématiquement synonyme de traite. Le GRETA souligne l'importance de garder à l'examen l'impact de toute mesure relative à la prostitution sur l'identification des victimes de la traite, leur protection et leur assistance ainsi que la poursuite des trafiquants.

128. Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à élaborer des mesures de sensibilisation à la traite aux fins d'exploitation par le travail. Des mesures d'information et d'éducation devraient également être prises pour promouvoir une sensibilisation à la traite parmi les ressortissants espagnols, y compris les enfants. Les autorités espagnoles devraient prévoir des campagnes d'information, de sensibilisation et d'éducation, en y associant la société civile, en s'appuyant sur les résultats des recherches et des évaluations d'impact et en se concentrant sur les besoins identifiés.

129. Le GRETA exhorte aussi les autorités espagnoles :

- **à poursuivre les efforts destinés à décourager la demande de services fournis par les victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, en veillant à ce que ces mesures soient équilibrées et n'entraînent pas l'incrimination des victimes ;**
- **à intensifier leurs efforts destinés à décourager la demande de services fournis par les victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, y compris en renforçant les inspections du travail, en particulier dans les secteurs à risques comme l'agriculture, l'industrie textile, le travail domestique, la construction et l'hôtellerie/la restauration.**

130. Le GRETA invite les autorités espagnoles à envisager l'adoption de mesures législatives ou autres pour ériger en infraction pénale le fait d'utiliser les services d'une personne dont on sait qu'elle est victime de la traite.

131. En outre, le GRETA invite les autorités espagnoles à continuer de contribuer aux activités de sensibilisation à la traite dans les principaux pays d'origine des victimes de la traite se trouvant en Espagne.

⁴¹ Il y a un vide juridique concernant la réglementation des activités de prostitution en Espagne. Des estimations sur le nombre de prostituées en Espagne vont d'environ 60 000 à entre 200 000 et 400 000 (comme il ressort d'un rapport publié en 2010 par le ministère de l'Égalité) et le nombre estimé de maisons closes est de 4 000.

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

132. La garde civile et la police nationale sont responsables de la surveillance des frontières et du contrôle de l'immigration en Espagne, ainsi que de la liaison avec d'autres autorités sur les questions concernant les ressortissants de pays tiers (voir paragraphe 31). Les autorités espagnoles ont informé le GRETA que le personnel consulaire est formé pour détecter les victimes potentielles de la traite. En cas de soupçon de traite pendant l'entretien préalable à la délivrance du visa, le personnel consulaire informe l'attaché du ministère de l'Intérieur, qui est chargé de vérifier les informations et les circonstances personnelles avec les autorités compétentes.

133. Le troisième rapport de suivi de la mise en œuvre du plan d'action de lutte contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle indique que la traite est une priorité de la coopération entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Intérieur afin d'améliorer les renseignements et la détection précoce par la procédure des visas.

134. Dans le contexte de l'application du système d'information sur les visas (VIS), dans le cadre de l'accord de Schengen, le secrétariat d'État à la Sécurité a mis en place la vérification obligatoire des visas biométriques dans la base de données européenne centrale aux points de passage des frontières. Le nouveau système VIS permet le partage de données parmi les pays de la zone Schengen par le biais d'une base de données centralisée qui aide à prévenir la fraude et améliore la coopération internationale.

135. Des ONG ont rapporté qu'un nombre considérable de victimes de la traite d'Afrique du Nord et d'Afrique subsaharienne arrivent en Espagne par avion ou, de manière irrégulière, par bateau. La défenseure du peuple a alerté les autorités à ce sujet et leur a demandé de donner des instructions spécifiques aux agents chargés des contrôles aux frontières, notamment en ce qui concerne les jeunes femmes africaines. Selon des informations données par la garde civile, les équipes d'assistance aux immigrants (EDATI) reçoivent une formation spéciale afin de guider et informer les migrants irréguliers qui arrivent en Espagne par bateau sur leurs droits et les procédures à suivre pour régulariser leur séjour en Espagne. Selon les autorités espagnoles, des ressortissants africains arrivant de manière irrégulière sur la côte d'Almeria, Grenade et Murcia sont interrogés de manière à établir un lien de confiance sur les circonstances personnelles et les raisons de leur voyage, se voient fournis une assistance juridique et un interprète, ainsi que toute forme d'assistance qui puisse s'avérer nécessaire. Des enquêtes sont lancées pour déterminer les cas de trafic illicite de migrants ou de traite. Cependant, des ONG ont souligné le manque de capacité et d'expertise des officiers des forces de l'ordre s'agissant de l'identification des victimes potentielles de traite, leur priorité étant le contrôle de l'immigration irrégulière. Comme noté au paragraphe 90, il y a un besoin de formation et de sensibilisation sur la traite en direction des agents qui sont chargés de gérer les demandes d'asile.

136. Aussi bien les ONG que la défenseure du peuple ont souligné la nécessité de mettre en place une base de données pour enregistrer tous les mineurs sans papiers qui arrivent de manière irrégulière en Espagne, ainsi que pour vérifier les liens parentaux allégués par les personnes qui les accompagnent. Le procureur spécialisé en matière de mineur ayant un rôle de coordonnateur a publié l'opinion 2/2012 sur la façon de gérer les cas de mineurs étrangers non accompagnés arrivant avec des adultes dont le lien parental n'a pas été établi, qui inclut des mécanismes d'identification spécifiques pour protéger ces mineurs en raison de leur particulière vulnérabilité. Selon un communiqué de presse publié par le bureau de la défenseure du peuple le 25 mars 2013, la direction générale de la police va prendre des mesures pour identifier des mineurs étrangers arrivant de manière irrégulière sur le territoire espagnol. Les empreintes digitales et les photos de ces mineurs vont être conservées et le ministère public et les agences de protection de l'enfance seront tenus informés. Les services centraux pour les étrangers et les frontières de la police ont déjà publié des circulaires en la matière.

137. **Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à intensifier leurs efforts pour détecter les cas de traite aux frontières et dans le cadre de la lutte contre la migration irrégulière, notamment en dispensant des formations spécialisées et régulières sur la lutte contre la traite, selon une approche fondée sur les droits humains et centrée sur les victimes, aux membres des forces de l'ordre, y compris la police des frontières, avec des instructions claires sur la marche à suivre.**

138. **Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient :**

- **garder à l'examen l'application des nouvelles circulaires sur l'enregistrement des enfants sans papiers qui arrivent de manière irrégulière en Espagne, et de vérifier les liens qui existent entre l'enfant et le ou les adulte(s) l'accompagnant ;**
- **garder à l'examen la délivrance de visas et accréditations pour les travailleurs domestiques employés dans des foyers diplomatiques ;**
- **prendre des mesures supplémentaires pour fournir des informations écrites aux ressortissants étrangers qui envisagent de travailler en Espagne, dans une langue qu'ils comprennent, afin de les mettre en garde contre les risques liés à la traite aux fins d'exploitation sexuelle et d'exploitation par le travail, de les informer sur leurs droits et les services auxquels ils peuvent s'adresser pour obtenir de l'aide et des conseils.**

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

139. Les autorités espagnoles ont informé le GRETA que la sécurité des documents d'identité et de voyage espagnols s'est améliorée et que ces documents contiennent désormais des éléments de sécurité physiques et électroniques sophistiqués. Le règlement (CE) n° 2252/2004 du Conseil établit les normes concernant les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres. L'utilisation d'éléments d'identification biométriques pour l'émission et le contrôle de visas et de permis de séjour a été rendue obligatoire par le règlement 67/2008 de l'UE, qui est entré en vigueur en 2011. En conséquence, tous les visas Schengen de courte durée contiennent une photographie et les empreintes digitales des demandeurs de visa.

140. En outre, les autorités espagnoles ont informé le GRETA que, en conséquence de cette évolution dans la sécurité des documents de voyage et d'identité en Espagne, des changements ont été effectués dans les départements concernés du siège principal de la police des étrangers et des frontières ; les documents de voyage et d'identité délivrés sont conformes aux normes internationales et de l'UE, aussi bien en ce qui concerne le format que les éléments de sécurité.

3. Mise en œuvre par l'Espagne des mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite des êtres humains

a. Identification des victimes de la traite des êtres humains

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

i. Description du système d'identification

142. En Espagne, l'identification des victimes de la traite relève de l'article 59 bis de la loi sur les étrangers qui prévoit que « les autorités compétentes adopteront les mesures nécessaires à l'identification des victimes de la traite conformément à l'article 10 de la Convention du Conseil de l'Europe de 2005 ». L'article 141 du Règlement sur les étrangers comprend des règles pour l'identification des victimes de la traite qui ne sont pas des ressortissants de l'UE. Par ailleurs, le Protocole-cadre de protection des victimes de la traite des êtres humains établit la procédure à suivre pour l'identification des victimes de la traite et la coordination entre les autorités et les institutions compétentes. Le protocole-cadre reprend les dispositions de la loi et du règlement sur les étrangers et les étend à toutes les victimes de la traite, qu'elles soient ressortissants de l'UE ou de pays tiers.

143. Le protocole-cadre prévoit une obligation générale de signaler au ministère public, aux tribunaux ou à la police tout cas soupçonné de traite ou toute victime potentielle de traite⁴². Lorsque des agents des forces de l'ordre entrent en contact avec une victime potentielle de la traite, dans le contexte d'une enquête ou dans le cadre d'un contrôle d'immigration, ils doivent en notifier le ministère public « de manière immédiate et, autant que possible, par des moyens électroniques »⁴³. Quand des cas potentiels de traite sont détectés lors d'inspections du travail, ils doivent également être notifiés au ministère public. Le ministère public doit, pour sa part, respecter son obligation juridique de protéger les victimes de crimes et veiller à ce que les victimes de la traite soient informées en temps utile de leurs droits, d'une manière claire et accessible, y compris de tout acte judiciaire qui pourrait affecter leur sécurité et des informations sur la possibilité d'intenter une action en justice.

144. Les différentes voies pour la détection des victimes potentielles de la traite sont décrites dans le protocole-cadre, y compris les enquêtes menées par les services de détection et de répression, les inspections sur les lieux de travail, les contacts des victimes potentielles avec des services médicaux, sociaux ou éducatifs, les appels aux numéros d'information, les ONG et l'auto-signallement par les victimes elles-mêmes. La détection de victimes potentielles de la traite peut également avoir lieu aux frontières, dans les centres de rétention pour migrants en situation irrégulière, dans les centres de protection pour mineurs et dans le cadre de la procédure d'asile.

145. L'identification formelle relève des seuls agents de police ayant suivi une formation spécialisée dans le domaine de la traite, tels que les agents de la nouvelle brigade centrale contre la traite, des unités centrale et provinciales de la police de l'immigration (UCRIF), de la police judiciaire, et de certaines forces de police régionales telles que l'unité centrale sur la traite au sein de la police catalane (voir les paragraphes 31-34). Les autorités espagnoles ont informé le GRETA qu'en 2011, environ 980 des agents de police susmentionnés ont reçu une formation sur la traite. La Garde civile a formé 126 de ses agents à l'identification des victimes et 54 autres agents ont été formés dans le cadre d'un séminaire organisé en 2012. Dans les commissariats n'ayant pas d'UCRIF, les tâches liées à la lutte contre la traite sont menées par les groupes spécialisés dans les étrangers et l'immigration. C'est le cas de 125 commissariats locaux, 76 points de contrôle aux frontières, 5 centres de coopération policière et douanière avec le Portugal, 4 centres de ce type avec la France et 2 avec le Maroc.

⁴² Protocole-cadre, paragraphe V.A.4.

⁴³ Protocole-cadre, section V.B.

146. L'identification des victimes de la traite repose sur trois éléments : une évaluation des indicateurs, un entretien et des informations fournies par des tiers. Le protocole-cadre établit que pour l'identification des victimes de la traite, « différents éléments doivent être évalués, en plus de l'obtention d'informations relatives aux aspects afférents au délit de la traite des êtres humains et à ses auteurs ». Les entretiens doivent être réalisés de manière privée et confidentielle, dans une langue compréhensible pour la victime ou avec l'assistance d'un interprète si nécessaire. Dans la mesure du possible, les entretiens seront réalisés dans un environnement approprié au sexe, à l'âge et aux autres circonstances personnelles de la victime et les mesures nécessaires seront adoptées afin d'éviter le contact avec ses trafiquants présumés. Les directives à suivre lors des entretiens avec les victimes potentielles de la traite figurent à l'annexe 1 au protocole-cadre, qui n'est pas publique.

147. Les fonctionnaires de police compétents déterminent l'existence de motifs raisonnables de penser qu'une personne est victime de la traite. Le protocole-cadre ne définit pas les « motifs raisonnables » et, pour procéder à cette évaluation, il est tenu compte des indicateurs décrits dans l'annexe 2 au protocole, qui n'est pas publique. Le protocole-cadre indique que, pendant la procédure d'identification, toutes les informations disponibles sur les circonstances personnelles de la victime potentielle seront collectées, y compris des informations provenant de professionnels qualifiés sur la situation médicale et sociale de la victime potentielle, ainsi que des informations provenant d'ONG. L'évaluation des preuves existantes doit être effectuée « conformément à un critère de protection maximale de la victime potentielle, dans le but de garantir une assistance et sa sécurité et d'approfondir les investigations. ». Cette évaluation doit prendre en compte les risques auxquels est confrontée la victime potentielle et proposer des mesures de protection, de sécurité et de confidentialité.

148. Selon le protocole-cadre, après l'entretien d'identification, le fonctionnaire de police compétent fournit à la victime de la traite des informations relatives au droit à l'assistance juridique gratuite (si la victime est démunie) et à la possibilité de prendre contact avec une organisation d'assistance aux victimes de la traite, afin de recevoir l'aide nécessaire. En outre, les victimes potentielles sont informées que l'identification comme victime de la traite ouvre les droits suivants :

- la réparation des dommages, torts ou griefs subis, y compris par le biais d'une action civile ;
- les mesures de protection prévues par la loi organique de 1994 sur la protection des témoins et des témoins experts dans les procédures pénales (voir paragraphe 270), notamment le droit d'obtenir le statut de témoin protégé ;
- les droits énoncés dans la loi sur l'aide et l'assistance aux victimes d'infractions violentes et de violations de la liberté sexuelle, et les droits reconnus aux victimes de la violence fondée sur le genre, le cas échéant ;
- le rapatriement/retour assisté.

149. Le protocole-cadre prévoit que ces informations doivent être fournies aux victimes de la traite de manière claire et dans une langue qu'elles comprennent. Les autorités espagnoles ont indiqué que ces informations sont fournies sous forme orale et écrite, en ayant recours à des interprètes si nécessaire. Deux formulaires d'information sont utilisés : l'un pour les ressortissants de pays tiers en situation irrégulière, l'autre pour les ressortissants de pays tiers disposant d'un titre de séjour et les ressortissant UE/EEE. Le premier formulaire contient des informations complémentaires sur le droit à un délai de rétablissement et de réflexion et la possibilité d'obtenir un permis de séjour et de travail. La victime, le fonctionnaire de police et l'interprète, le cas échéant, doivent signer le formulaire pour clore la procédure d'identification. Les formulaires contiennent le nom du fonctionnaire de police qui a mené l'entretien et informé la victime, ainsi que celui de la victime. Les formulaires ne sont disponibles qu'en espagnol et les victimes doivent recourir à des interprètes pour connaître leurs droits avant de signer le formulaire.

150. Le protocole-cadre établit que « une fois le processus d'identification achevé, l'unité de police compétente pour l'identification élaborera le rapport correspondant qui sera accompagné des autres informations recueillies durant le processus d'identification ». Ces informations pourront être obtenues sous forme écrite ou verbale, avec, dans ce dernier cas, consignation par écrit de l'identité de la source et du contenu de l'information. L'article 141(2) du Règlement sur les étrangers prévoit que toute information collectée pour l'identification des victimes étrangères de la traite sera traitée de manière confidentielle afin de protéger l'intégrité de la personne. Les autorités espagnoles ont précisé que les mêmes règles de confidentialité s'appliquent aux ressortissants de l'UE.

151. Selon le protocole-cadre, tout au long de la procédure d'identification, les unités de police spécialisées doivent prendre les mesures nécessaires pour garantir la protection des droits de la victime, y compris la séparation des trafiquants, l'assistance médicale et sociale et, dans la mesure du possible, l'assistance juridique. Si la victime potentielle est un ressortissant d'un pays tiers sans titre de séjour légal, elle ne sera pas poursuivie par la police de l'immigration compétente et les mesures d'expulsion ou de retour seront suspendues, conformément à l'article 2 de l'article 59 bis de la loi sur les étrangers.

152. Il n'est pas prévu de délai pour l'identification des victimes de la traite, ni de procédure particulière pour communiquer la décision sur l'identification à la personne concernée. Les autorités espagnoles ont indiqué qu'elles ne disposent pas d'informations sur la durée moyenne de la procédure d'identification d'une victime de la traite et que cela dépendait des preuves disponibles pour démontrer que la personne était soumise à la traite, la coopération de la victime potentielle elle-même étant souvent cruciale pour obtenir ces preuves. Le statut de victime de la traite est octroyé lorsque la police estime qu'il y a suffisamment d'indications et que le résultat de la procédure d'identification est communiqué oralement à la personne concernée. Les autorités espagnoles ont indiqué que l'identification des victimes de la traite ne peut être considérée comme une décision administrative et qu'aucun recours n'est donc possible.

153. Il n'existe pas de règles spécifiques pour l'identification des enfants victimes de la traite. L'article 59 bis de la loi sur les étrangers prévoit que ses dispositions sont également applicables aux enfants étrangers victimes de la traite et qu'il est nécessaire de tenir compte de leur âge et de leur maturité durant la procédure, où l'intérêt de l'enfant doit primer. L'article 146 du Règlement sur les étrangers mentionne également le besoin de préserver les intérêts des enfants étrangers qui sont des victimes de la traite. Le protocole-cadre n'a pas de procédure d'identification spécifique aux enfants victimes de traite mais mentionne le futur protocole sur les mineurs étrangers non accompagnés, actuellement en cours d'élaboration (voir paragraphe 27). Le protocole-cadre se concentre sur le besoin d'établir l'identité, la nationalité et le lieu d'origine des enfants étrangers non accompagnés qui sont victimes de la traite, ainsi que sur la protection des enfants durant les enquêtes policières et les procédures judiciaires en raison de leur vulnérabilité particulière. Le GRETA note que la défenseure du peuple a recommandé l'élaboration d'un protocole national pour la détection et l'assistance aux enfants victimes de la traite⁴⁴.

⁴⁴

Rapport de la défenseure du peuple, pages 279, 285 et 286.

154. Les autorités espagnoles ont signalé une augmentation du nombre d'inspections policières effectuées en 2011 dans des lieux présentant un risque pour la traite aux fins d'exploitation sexuelle, avec 2 375 inspections administratives effectuées par des forces de police dans des lieux où la prostitution est pratiquée⁴⁵. En ce qui concerne la détection de la traite par le personnel médical, en 2011, le Comité contre la violence fondée sur le genre du Conseil interterritorial sur le système national de santé a commencé à mettre à jour le protocole commun sur les mesures de santé à prendre dans les cas de violence fondée sur le genre, datant de 2007, dans le but d'inclure les cas de traite aux fins d'exploitation sexuelle et afin de promouvoir la détection de ce type de traite par le personnel médical. Le GRETA prend note des estimations élevées publiées par CICO concernant le nombre de personnes détectées dans des situations présentant un risque d'exploitation sexuelle ou de traite aux fins d'exploitation sexuelle (6 157 en 2009, 15 075 en 2010 et 14 730 en 2011) et la disparité entre les données sur les victimes de la traite identifiées publiées dans le rapport de la défenseure du peuple⁴⁶, citant CICO comme source, et celles fournies au GRETA (voir paragraphe 19).

155. En ce qui concerne l'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, l'inspection du travail et de la sécurité sociale couvre tous les secteurs de l'économie, y compris le travail domestique, même si certaines difficultés peuvent apparaître en raison des droits liés à la vie privée des employeurs des travailleurs domestiques. Il y a plus de 800 inspecteurs qui coopèrent avec les membres des forces de l'ordre concernant les cas potentiels de traite. Les inspecteurs du travail utilisent des indicateurs liés au recrutement et à l'exploitation des victimes de la traite qui ont été adaptés sur la base de ceux élaborés par l'Organisation internationale du travail (OIT). En 2011, plus de 12 000 inspections du travail ont été effectuées, mais il n'y a pas de statistiques sur le nombre de cas potentiels de traite détectés. Le GRETA a été informé que la base de données de l'inspection du travail et de la sécurité sociale sera modifiée pour inclure de telles informations. La formation des inspecteurs du travail sur la traite sera intensifiée et des directives opérationnelles sur la traite aux fins d'exploitation par le travail sont en cours d'élaboration (voir paragraphe 88). Selon l'inspection du travail et de la sécurité sociale, 21 cas de traite aux fins d'exploitation par le travail ont été détectés en Espagne entre 2009 et 2011, avant que le code pénal ait été modifié pour introduire le délit de traite.

156. Les cas potentiels de traite détectés à la frontière doivent être immédiatement notifiés à la brigade de l'immigration provinciale pour que la procédure d'identification puisse être effectuée par des agents ayant reçu une formation spécifique. Si la détection a lieu dans des centres de rétention des étrangers (*Centros de Internamiento de Extranjeros* ou CIE), le directeur du centre et le ministère public doivent être immédiatement notifiés pour que l'unité compétente de la police de l'immigration puisse procéder à l'identification de la victime conformément au protocole-cadre. La Croix Rouge, qui dispose de services permanents dans ces centres, y fournit une assistance sociale. Certaines ONG ont accès aux CIE et peuvent rencontrer le directeur du centre pour lui communiquer tout ce qu'elles considèrent important, y compris la détection de victimes potentielles de la traite. En outre, les autorités espagnoles ont informé le GRETA de l'existence d'un protocole pour la détection des cas de traite dans les centres de rétention temporaire pour immigrants et demandeurs d'asile (*Centros de Estancia Temporal a Inmigrantes* ou CETI) dans les villes autonomes de Ceuta et Melilla et d'un autre protocole utilisé dans les centres pour migrants de la Croix Rouge. Un protocole commun contenant des directives pour la détection de victimes de la traite, applicable dans tous les centres pour immigrants, est en cours d'élaboration et devait être adopté en 2013. Lorsque des cas de traite sont détectés aux frontières, dans les CIE ou les CETI, les services de l'ordre les ayant détecté (la garde civile, la police nationale ou la police régionale) sont compétents pour enquêter sur ces cas et identifier les potentielles victimes.

⁴⁵ Troisième rapport de suivi sur la mise en œuvre du plan d'action pour lutter contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle, délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre, octobre 2012.

⁴⁶ Le rapport de la défenseure du peuple mentionne 1 301 victimes de la traite identifiées en 2009, 1 641 en 2010 et 1 082 en 2011.

157. Les migrants en situation irrégulière et sans papiers sont placés dans des centres de rétention des étrangers (CIE) par décision judiciaire à leur arrivée en Espagne⁴⁷. Le GRETA souligne la nécessité de prendre des mesures pour repérer les victimes potentielles de la traite parmi les migrants en situation irrégulière, étant donné que les victimes de la traite risquent d'être recrutées ou contrôlées par leurs trafiquants pendant la rétention et même d'être placées dans des centres de rétention avec eux. En outre, le GRETA note que la politique de rétention des migrants en situation irrégulière dans des centres de rétention fermés ne crée pas un environnement incitant les victimes de la traite à faire confiance aux autorités et à se présenter pour demander de l'aide. Les autorités espagnoles ont indiqué que la police nationale, qui est responsable des CIE, applique le protocole-cadre afin de détecter les victimes potentielles de traite.

158. Conformément au protocole-cadre, si les autorités qui examinent les demandes d'asile sont confrontées à un demandeur d'asile qui pourrait être une victime de traite, elles doivent informer les forces de police spécialisées compétentes en matière de traite afin d'engager la procédure d'identification. Il a déjà fait référence au paragraphe 85 au projet « Safer Path » visant à promouvoir l'identification, la protection et l'orientation des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile et les réfugiés. Toutefois, des ONG ont cependant signalé au GRETA qu'en pratique, les autorités compétentes en matière d'asile ne communiquent qu'exceptionnellement de tels cas à la police, ce qui peut avoir pour conséquence que des victimes potentielles de la traite qui demandent l'asile à la frontière ou dans un centre de rétention dans l'attente d'une expulsion ou d'un rapatriement peuvent se voir expulsées sans avoir été identifiées comme victimes de la traite.

ii. Évaluation du GRETA du système d'identification

159. Comme il a été noté au paragraphe 145, l'identification officielle des victimes de la traite est menée exclusivement en Espagne par des agents de police spécialisés dans les enquêtes relatives à la traite. Le GRETA est préoccupé par le lien qui est établi entre l'identification des victimes de la traite et les enquêtes pénales. Le système d'identification espagnol met rapidement les victimes potentielles en contact avec la police et cela peut dissuader les victimes potentielles en situation irrégulière ou ayant peu confiance en la police, parfois en conséquence de menaces ou de fausses informations données par les trafiquants, de se faire connaître. Il semblerait que les entretiens d'identification prennent plutôt la forme d'interrogatoires menés sans connaître l'impact que peut avoir l'expérience traumatique vécue par la victime potentielle, notamment sur sa mémoire et sur sa capacité à relater une série d'événements.

160. Le GRETA note que le rôle des ONG dans l'identification des victimes de la traite est limité à la notification de cas potentiels de traite aux autorités compétentes⁴⁸, à la fourniture de services juridiques aux victimes potentielles de la traite et à la communication d'informations à prendre en compte dans les décisions d'identification. Le GRETA estime que les ONG spécialisées peuvent grandement contribuer à l'identification de victimes et devraient être impliquées dans l'effort multidisciplinaire pour qu'aucune victime de la traite ne puisse manquer d'être identifiée. Cela découle de l'article 10 de la Convention, selon lequel l'identification est un processus collaboratif entre les autorités et les organisations de soutien aux victimes.

161. Un autre problème réside dans la méconnaissance du concept de « victime potentielle » et dans la confusion entre « motifs raisonnables » et « preuves objectives ». Les ONG ont souligné le niveau élevé de preuve souvent requis par les forces de police pour considérer une personne comme une victime de la traite et pour lui proposer de l'assistance et des mesures de protection. En pratique, l'identification officielle et l'assistance sont soumises à la condition que la victime de la traite collabore à l'enquête policière.

⁴⁷ Les femmes enceintes et les femmes ayant de jeunes enfants ne sont pas admises dans les centres de rétention des immigrants. Elles sont soit libérées, soit orientées vers des organisations sociales qui fournissent une aide humanitaire.

⁴⁸ Certaines ONG entretiennent leurs propres lignes téléphoniques disponibles 24 heures sur 24. Par exemple, le *Proyecto Esperanza* à Madrid a reçu 105 appels en 2011, menant à la détection de 84 victimes potentielles de la traite, dont 47 ont reçu une assistance de l'ONG.

162. Le GRETA constate aussi avec inquiétude l'absence d'approche systématique visant à détecter et identifier les enfants victimes de traite. Les ONG ont attiré l'attention sur la situation des mineurs étrangers non accompagnés qui sont renvoyés dans leur pays d'origine sans évaluation préalable des risques et sans que rien ne soit fait pour établir s'ils sont victimes de la traite.

163. En outre, le GRETA note que la détection des victimes de la traite aux frontières et dans les centres de rétention pour migrants en situation irrégulière semble être très limitée. La défenseure du peuple a souligné les lacunes constatées dans l'identification des victimes de la traite aux frontières et a proposé des directives pour mener des entretiens avec les victimes potentielles. La défenseure a alerté les autorités sur l'attention qui doit être portée à un groupe de victimes potentielles de la traite, les ressortissants nigériens, principalement des femmes, qui arrivent sans papiers et sont détectés quand ils essaient d'entrer en Espagne de manière irrégulière ou lors de contrôles d'immigration dans des lieux publics⁴⁹ (voir aussi paragraphe 135). Selon les autorités espagnoles, les ressortissants africains surpris en train d'essayer d'atteindre la côte espagnole dans la région de Grenade, Murcie ou Almeria étaient généralement des victimes de trafic illicite de migrants, tout en reconnaissant que les femmes et enfants pouvaient être considérés comme étant exposés au risque de traite.

164. **Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à revoir la procédure d'identification des victimes de la traite pour faire en sorte que les victimes potentielles soient considérées d'abord comme des personnes ayant été exposées à des violations des droits humains, et non comme une source de preuves pour des enquêtes pénales. À cette fin, les autorités espagnoles devraient :**

- **renforcer le caractère multidisciplinaire de la prise de décision relative à l'identification des victimes de la traite, y compris en confiant un rôle officiel dans la procédure d'identification à d'autres acteurs de terrain, tels que les inspecteurs du travail, les assistants sociaux, le personnel médical et les ONG ;**
- **s'assurer qu'il y ait une coordination et un échange d'informations satisfaisants entre tous les acteurs impliqués dans la procédure d'identification ;**
- **veiller à ce que les indicateurs et autres outils utilisés pour l'identification des victimes de la traite couvrent tous les types de traite et à ce que leur application soit dûment surveillée et évaluée ;**
- **prévoir suffisamment de temps pour l'identification des victimes de la traite, afin de tenir compte de l'expérience traumatisante qu'elles ont subie ainsi que du temps nécessaire pour rassembler toutes les informations requises et prendre une décision concernant l'identification ;**
- **garantir la qualité et la disponibilité des interprètes durant la procédure d'identification et à fournir un document décrivant les droits des victimes de la traite dans une langue qu'elles comprennent ;**
- **informer par écrit les personnes concernées, dans une langue qu'elles comprennent, sur l'issue de la procédure d'identification ;**
- **adopter une approche proactive en matière d'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, notamment dans les secteurs où le risque de traite est le plus élevé, comme l'agriculture, le bâtiment, le textile, la restauration, l'hôtellerie et le travail domestique ;**
- **améliorer la détection et l'identification des victimes de la traite parmi les migrants en situation irrégulière au moyen d'une approche proactive comprenant**

⁴⁹ Le rapport sur la traite de la défenseure du peuple indique que dans le contexte des plaintes reçues et des visites effectuées aux sites d'accueil temporaire des immigrants à Motril (Grenade), un certain nombre de femmes et d'enfants africains présentaient le profil des victimes potentielles de la traite.

des formations régulières sur la traite et les droits des victimes, dispensées aux fonctionnaires des services de l'immigration, de la police des frontières et des services chargés des demandes d'asile, y compris le personnel des CIE et des CETI ;

- **prendre en compte, lors de l'identification des enfants victimes de la traite, la situation et les besoins particuliers de ces victimes, notamment en établissant un mécanisme d'orientation spécial pour les enfants, avec la participation de spécialistes de l'enfance, de services de protection des enfants, de forces de police et de procureurs.**

b. Assistance aux victimes

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

166. Le protocole-cadre prévoit que les victimes de la traite doivent recevoir des informations sur l'assistance disponible, y compris un hébergement convenable et sûr, une aide matérielle, un soutien psychologique, des soins médicaux, des services d'interprétation et des conseils juridiques. Avec le consentement éclairé de la victime, cette dernière peut être adressée aux services sociaux des autorités régionales ou locales compétentes ou à des organisations et organes ayant une expérience avérée en matière d'assistance aux victimes de la traite. L'assistance et la protection sont fournies aux victimes quelles que soient leur nationalité et leur situation au regard du droit de séjour. Le protocole-cadre reconnaît la contribution des ONG à l'assistance aux victimes de la traite, notamment leur rôle dans l'hébergement, la protection et le soutien des victimes, en complément des ressources publiques. Des ONG spécialisées apportent une aide aux victimes de la traite en dehors de la procédure d'identification officielle et indépendamment de la volonté de la victime de coopérer ou non avec les autorités.

167. Dans le troisième rapport de suivi sur la mise en œuvre du plan d'action pour lutter contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle, il est indiqué qu'en 2011, le ministère de l'Intérieur a élaboré et distribué aux forces de police et de sécurité des documents destinés à informer les victimes de la traite de leurs droits et de l'assistance disponible, ainsi que des coordonnées d'ONG spécialisées. Ces documents incluaient des affiches et des dépliants en sept langues (espagnol, catalan, anglais, français, portugais, russe et roumain).

168. D'après les autorités espagnoles, les victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle ont accès à toutes les mesures d'assistance énumérées à l'article 12 de la Convention du Conseil de l'Europe. Un guide des ressources pour les victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle a été rédigé en 2009 ; il énumère les organisations qui fournissent une assistance, avec ou sans hébergement, aux victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle dans chaque province⁵⁰. Le guide contient des informations sur le nombre de places d'hébergement proposées par chaque organisation dans chaque province et sur la durée de séjour maximale autorisée : d'un mois à deux ans (dans certains cas, la durée de séjour peut être illimitée).

169. L'Espagne compte 44 refuges, qui permettent d'héberger au total environ 400 victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, principalement des femmes. Les hommes ne sont admis que dans deux refuges (dirigés par la fondation Cruz Blanca à Huesca et APRAMU à Murcie). Deux autres refuges ont des places pour les jeunes filles victimes de la traite : l'un à Madrid, dirigé par APRAMP, qui accueille les jeunes filles entre 14 et 18 ans, et un autre à Majorque, dirigé par la fondation de solidarité Amaranta, qui accueille les jeunes filles de 16 à 18 ans. D'après le guide des ressources, la plupart des refuges assurent un accompagnement psychologique et des services sociaux ; plus de la moitié des refuges apportent une assistance médicale. Les soins psychiatriques sont dispensés par les centres de santé publique. Beaucoup de refuges proposent des programmes d'insertion professionnelle, des conseils juridiques et des formations. En outre, une bonne centaine de centres d'accueil de jour (sans places d'hébergement) proposent les services d'assistance susmentionnés, ainsi que des services de proximité en matière d'information et de conseil. Les refuges et les centres d'accueil de jour qui apportent une aide aux victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle sont gérés par 50 organisations ; leur financement repose sur une combinaison de fonds publics et de ressources propres.

170. La délégation du GRETA a visité deux centres d'hébergement d'urgence pour les femmes victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, à Madrid et à Barcelone. Ces refuges sont dirigés par les Adoratrices religieuses, une organisation qui a des refuges dans toutes les communautés autonomes, dont certains accueillent également les enfants des victimes de la traite. Le refuge de Madrid est géré par le Proyecto Esperanza (Projet Espoir), lancé par les Adoratrices religieuses en 1999. Ce projet propose trois formules d'hébergement : des centres d'hébergement d'urgence pour les séjours compris entre un et deux mois ; des refuges de longue durée pour les séjours pouvant aller jusqu'à six mois, qui apportent aussi une aide à l'intégration sociale et professionnelle ; enfin, des appartements où les victimes de la traite peuvent mener une vie quasiment indépendante. Le projet Espoir propose par ailleurs un ensemble de mesures de soutien, hors hébergement, qui consistent par exemple à aider les victimes à obtenir des documents d'identité. Les victimes potentielles de la traite sont adressées au projet Espoir de Madrid par la police, les services sociaux, les ONG qui travaillent avec les migrants, les projets de proximité destinés aux prostituées et les ambassades. Depuis 2007, le projet Espoir est financé en partie par le gouvernement régional de Madrid, au moyen de dotations annuelles. A l'époque de la visite du GRETA, 12 des 20 places dans les refuges du projet Espoir et 16 places en accueil de jour étaient financées par le gouvernement régional.

⁵⁰ Le guide est mis à jour tous les six mois et constitue l'annexe 4 du protocole-cadre. Version de novembre 2012 à en espagnol uniquement) : www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/ProtocoloMarco/DOC/GuiaRecursosActualizada.pdf

171. Le centre d'hébergement d'urgence visité par le GRETA à Barcelone est dirigé par le programme SICAR-Cat, fondé en 2002 par les Adoratrices religieuses pour porter assistance aux femmes victimes de la traite : hébergement, soins médicaux, conseils juridiques, assistance sociale et retour assisté. SICAR-Cat gère le seul projet d'assistance aux victimes de la traite en Catalogne et emploie 11 personnes (dont un avocat, des assistants sociaux, des éducateurs sociaux et un conseiller en matière d'insertion professionnelle). Le soutien psychologique et les services d'interprétation sont assurés par d'autres organisations. Le projet dispose de cinq places dans le centre d'hébergement d'urgence pour les victimes de la traite, de huit places de long séjour et de quatre places pour les femmes au stade de l'autonomie. La municipalité de Barcelone⁵¹ met des fonds à disposition pour l'assistance fournie par SICAR-Cat pendant les phases d'aide d'urgence et d'autonomie. En décembre 2012, un accord de collaboration a été signé entre les Adoratrices religieuses et les services de l'Intérieur du Gouvernement catalan portant sur la coordination entre le programme SICAR-Cat et la police régionale (*Mossos d'Esquadra*).

172. Les deux centres d'hébergement d'urgence visités par la délégation du GRETA, à Madrid et à Barcelone, étaient en très bon état et disposaient d'installations modernes. Une présence était assurée 24 heures sur 24, par des assistants sociaux le jour et par des bénévoles la nuit. L'assistance proposée comprenait des soins médicaux, des conseils juridiques, un accompagnement psychologique et une aide à l'intégration sociale. Au moment de la visite à Madrid, six victimes étaient hébergées dans le centre d'hébergement d'urgence, cinq dans le refuge de longue durée et trois personnes dans les deux appartements indépendants. La majorité des victimes hébergées dans le refuge de longue durée et les appartements gérés par SICAR-Cat à Barcelone étaient des femmes d'Afrique subsaharienne, dont deux avaient été victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail (les autres, de la traite aux fins d'exploitation sexuelle).

173. La délégation du GRETA s'est aussi rendu à Barcelone dans un appartement constituant un hébergement d'urgence, qui n'était alors pas occupé. L'autre appartement d'urgence avait été occupé la nuit précédente par une femme roumaine victime d'exploitation sexuelle. Son partenaire, aussi victime de la traite, a été quant à lui placé dans un centre d'hébergement d'urgence de la municipalité, démontrant les difficultés liées à l'hébergement des hommes qui sont victimes de la traite en Espagne, qu'ils soient seuls ou en couple avec des femmes qui sont elles-mêmes victimes de la traite⁵².

174. Les autorités espagnoles ont informé le GRETA que, depuis 2009, la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre dispose d'un budget annuel de deux millions d'euros pour financer des projets gérés par des ONG ayant une expérience avérée dans l'assistance aux femmes victimes de traite aux fins d'exploitation sexuelle afin de leur fournir des services en matière d'emploi, de formation, de soins médicaux, de conseils juridiques ou d'aide psychologique. L'appel à propositions lancé chaque année afin d'assurer une assistance spécialisée pour ce groupe particulièrement vulnérable, en garantissant la mobilité des victimes sur le territoire espagnol lorsque leur sécurité en dépend. Un total de 46 projets gérés par 42 organisations ont été financés en 2011 et 40 projets de 40 organisations en 2012. Le budget prévu pour de tels projets a été réduit à 1,5 millions d'euros en 2013.

⁵¹ En 2006, le conseil municipal de Barcelone a adopté un plan pour une approche globale du travail sexuel, avec un certain nombre de services de proximité et de ressources (santé, formation, psychologues, assistants sociaux), dont l'assistance juridique aux femmes victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle qui dénoncent leurs trafiquants. Ces services d'assistance s'adressent aux travailleurs du sexe et aux victimes de l'exploitation sexuelle et sont fournis par une agence spécifique (ABITS), qui a signé un accord de coopération avec SICAR-Cat. L'assistance d'urgence et de longue durée fournie dans le cadre du programme est principalement financée par la ville de Barcelone. En 2012, le budget d'ABITS a été augmenté : il est passé de 824 661 euros à 1 382 000 euros.

⁵² Des représentants du programme SICAR-Cat ont informé le GRETA de deux autres cas de couples de victimes de la traite (dans un cas, l'homme a été victime d'exploitation sexuelle et, dans l'autre, d'exploitation pour commettre des infractions pénales). Ces deux couples n'ont pas pu être assistés car ils refusaient d'être hébergés séparément.

175. D'autres services du gouvernement central financent également l'assistance aux femmes et aux enfants victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle. Le secrétariat général à l'Immigration et aux Migrations a financé neuf programmes, pour un total de 300 000 euros, en 2011, et neuf autres programmes en 2012, avec un budget de plus de 520 000 euros. En 2011, le ministère de l'Emploi et de la Sécurité sociale a consacré plus de 450 000 euros à 14 projets d'ONG dans neuf communautés autonomes, destinés à faciliter l'intégration sociale des femmes migrantes en situation de vulnérabilité particulière, y compris des femmes victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle.

176. Le GRETA note que l'assistance apportée aux victimes de la traite dépend des ressources mises à disposition par les communautés autonomes, qui sont responsables des services d'assistance aux victimes. La plupart des régions ne viennent en aide qu'aux femmes victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle ; c'est notamment le cas dans la région de Madrid, en Catalogne et en Galice⁵³.

177. La législation sur l'accès aux soins de santé publics en Espagne a récemment été modifiée pour limiter l'accès des immigrants en situation irrégulière et sans papiers⁵⁴ au système de santé gratuit (sauf pour les urgences, les services des maternités et l'assistance aux enfants). En conséquence, les migrants irréguliers doivent payer leurs soins de santé, sauf dans quelques communautés autonomes comme l'Andalousie, la Catalogne, le Pays basque et la Galice (en Galice, pour les personnes à très bas revenus). Le GRETA est préoccupé par cette situation inégale, qui peut mener à des discriminations dans l'accès aux soins de santé, notamment dans la mesure où il arrive que les victimes de la traite aient régularisé leur situation au regard du séjour en Espagne, mais ne disposent pas des documents d'identité nécessaires (voir paragraphe 185), ce qui les empêche de bénéficier du système de santé public dans de nombreuses communautés autonomes.

178. En Espagne, des conseils juridiques gratuits doivent être donnés systématiquement dans les affaires liées au droit pénal, aux enfants, aux ressortissants de pays tiers, à l'asile et à la violence fondée sur le genre, par des avocats commis d'office (*turno de oficio*). Le barreau (*Colegio de Abogados*) de Séville a mis en place un groupe d'une centaine d'avocats ayant reçu une formation sur la traite aux fins d'exploitation sexuelle. Ces avocats fournissent des conseils juridiques et représentent les victimes de la traite et les victimes potentielles. Le responsable de ce groupe d'avocats peut être contacté à tout moment et alerter ses collègues en fonction des besoins. Le groupe travaille en étroite coopération avec le parquet de Séville, afin que les cas de traite soient gérés correctement. Il organise également des réunions avec les acteurs pertinents (procureurs, autorités régionales, police, ONG). **Le GRETA salue cette pratique et considère qu'une spécialisation des avocats qui apportent une assistance juridique gratuite aux victimes de la traite et aux victimes potentielles, non seulement dans des cas d'exploitation sexuelle mais pour tout type d'exploitation, pourrait être reproduite dans d'autres parties de l'Espagne.**

179. En novembre 2012, le président du Conseil général des avocats a adressé aux responsables de tous les barreaux d'Espagne la circulaire 110/2012⁵⁵, qui concerne la législation applicable pour protéger et assister les victimes de la traite en Espagne et qui précise les droits des victimes. La circulaire se réfère aux victimes de la traite aux fins d'exploitation en Espagne, ne se limitant donc pas à l'exploitation sexuelle. Les responsables de barreaux sont invités à diffuser l'information qu'elle contient et à redoubler d'efforts pour assister les victimes de la traite, afin d'empêcher qu'elles soient considérées comme des migrants en situation irrégulière. Le GRETA salue cette initiative.

⁵³ À titre d'exemple, le budget consacré à l'assistance aux femmes victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle en Galice en 2010-2012, qui a servi à financer des organisations et des ONG spécialisées, s'est élevé à 944 000 euros.

⁵⁴ Le nombre d'immigrants en situation irrégulière en Espagne est estimé à environ 500 000, sur un nombre total d'étrangers résidant en Espagne de plus de 2 700 000 personnes. Source : institut national de la statistique (INE), cité dans un article publié dans « *El País* » le 20 avril 2012. Selon le ministère de l'Intérieur, 3 804 migrants irréguliers sont entrés en Espagne par la côte en 2012. Ils étaient 5 441 en 2011, 13 424 en 2008 et 39 180 en 2006.

⁵⁵ Disponible sur : www.abogacia.es/wp-content/uploads/2012/11/CIRCULAR-TRATA.pdf

180. En vertu du protocole-cadre, le policier qui mène l'entretien avec la victime doit l'informer des risques potentiels et des mesures de protection et de sécurité qui doivent être adoptées (notamment donner à la victime un numéro de téléphone lui permettant de contacter le personnel chargé de l'enquête, informer la victime sur les mesures d'autoprotection, y compris la nécessité de rester dans un logement sûr ou de déménager dans une autre communauté autonome). Les mesures de protection et de sécurité peuvent également s'appliquer aux enfants des victimes de la traite qui sont en Espagne (s'ils sont handicapés ou s'ils ont moins de 18 ans) et, dans des cas exceptionnels, à d'autres personnes se trouvant en Espagne avec lesquelles la victime a un lien de parenté ou un autre lien, s'il peut être démontré que le fait de les laisser sans protection contre les trafiquants présumés empêcherait la victime de coopérer. Le formulaire contenant les informations sur les mesures de protection et de sécurité est disponible en espagnol et il est traduit oralement à la victime de la traite, qui doit le signer pour indiquer si elle accepte ou refuse ces mesures. La garde civile a informé le GRETA qu'une évaluation des risques est menée dans chaque cas et que les victimes se voient offertes des mesures de protections adaptées à leur situation personnelle. Le GRETA salue l'évaluation individuelle des risques destinée à proposer des mesures de protection et de sécurité adaptées.

181. La loi sur les étrangers et la loi sur la protection juridique des mineurs garantissent le droit à des soins de santé, le droit à l'éducation et le droit à une assistance juridique à tous les enfants étrangers se trouvant en Espagne, qui ont dans ces domaines les mêmes droits que les enfants espagnols. Les communautés autonomes sont compétentes en matière de protection de l'enfance et chacune d'elles a mis en place ses propres institutions, ressources et mesures. Le protocole-cadre prévoit que la victime mineure bénéficiera immédiatement d'assistance, de soutien et de protection et que toutes les mesures adoptées seront axées sur sa sécurité, son rétablissement physique et psycho-social, son éducation et la recherche d'une solution durable adaptée à son cas⁵⁶. Le protocole-cadre prévoit en outre que les mesures d'assistance aux enfants victimes de la traite doivent être fondées sur une évaluation individuelle de la situation spécifique de l'enfant et qu'elles doivent prendre en considération l'opinion, les besoins et les intérêts de l'enfant.

182. Le protocole-cadre précise que l'institution régionale responsable de la protection juridique des enfants, ou le ministère public, peut proposer que l'enfant soit adressé aux structures spécifiquement destinées aux victimes de la traite, à des fins de protection ou d'assistance spécialisée. Ces structures doivent garantir la séparation entre les victimes de la traite adultes et mineures. Le GRETA constate toutefois avec inquiétude le manque de ressources spécifiques consacrées aux enfants victimes de la traite. Ainsi que cela est indiqué au paragraphe 169, seules deux organisations apportent une assistance aux jeunes filles victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle. Le manque de refuges pour les enfants victimes de la traite visant à garantir leur sécurité et leur rétablissement dans leur intérêt supérieur est un point critique.

183. Le code civil espagnol prévoit la désignation de tuteurs pour les enfants en « situations de vulnérabilité » (y compris la traite) par le tribunal compétent, sur demande du procureur. Cela étant, des ONG ont cependant indiqué que les centres régionaux de protection de l'enfance, qui assurent souvent la tutelle d'enfants victimes de la traite, ne disposent pas de l'expérience nécessaire ; il arrive souvent que ceux des enfants placés dans ces centres qui ont été soumis à la traite ne soient pas repérés.

184. Le GRETA note avec inquiétude les exemples de cas réels fournis par le bureau de la défenseure du peuple dans son rapport sur la traite, où il est fait état de victimes de la traite ayant refusé toute assistance et protection. En 2011 ont été détectés, sur la base d'une action de la police, quatre cas de traite aux fins d'exploitation sexuelle, impliquant plus de 50 femmes roumaines et une jeune fille. Aucune d'entre elles n'a accepté l'assistance des ONG et la jeune fille a disparu d'un centre de protection pour mineurs.

185. Les ONG rencontrées durant la visite d'évaluation ont informé le GRETA que les victimes de la traite sans papiers n'ont pas accès aux mécanismes de protection prévus par la loi sur les étrangers,

⁵⁶

Protocole-cadre, section XIV.A.

ni au système de santé public, à l'assistance sociale, aux programmes de formation ou aux programmes d'aide au retour. Beaucoup de femmes victimes de la traite ont porté plainte contre les trafiquants et collaboré avec la police sans pouvoir demander de permis de séjour sur la base de leur coopération, parce qu'elles n'avaient pas de documents d'identité. Apparemment, certaines ambassades ne peuvent pas délivrer de documents d'identité, ce qui constitue un obstacle majeur pour de nombreuses victimes féminines soutenues par des ONG. Les ONG travaillent avec les autorités espagnoles pour que ces femmes obtiennent une carte d'identité temporaire alternative (*Cédula de Inscripción*) dans un bref délai après avoir été identifiées.

186. Le GRETA salue la gamme de services d'assistance mis à disposition des femmes victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle. Le GRETA souligne toutefois la nécessité de fournir une assistance adéquate aux autres catégories de victimes de la traite, telles que les hommes victimes de l'exploitation sexuelle, les femmes et les hommes victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail et les enfants victimes de la traite aux fins de tous types d'exploitation. Un niveau approprié d'assistance doit être garanti aux victimes de la traite, où qu'elles se trouvent en Espagne.

187. **Le GRETA exhorte les autorités centrales et régionales d'Espagne à veiller à ce que toutes les victimes de la traite reçoivent un soutien et une assistance appropriés, de leur identification jusqu'à leur rétablissement, et en particulier :**

- à adopter des normes minimales d'assistance à toutes les victimes de la traite, indépendamment de leur sexe, de leur âge, de leur nationalité et du type d'exploitation, et de mettre à disposition des fonds suffisants pour que ces normes puissent être respectées ;
- à faire en sorte qu'un hébergement temporaire sûr et convenable soit proposé à toutes les victimes de la traite, adapté à leurs besoins spécifiques ;
- à garantir l'accès aux services de santé pour toutes les victimes de la traite en Espagne ;
- à permettre aux victimes de la traite résidant légalement sur son territoire d'accéder au marché de l'emploi, aux formations professionnelles et à l'éducation, en tant que mesures de réadaptation ;
- à veiller que les victimes étrangères sans papiers puissent avoir accès aux mesures d'assistance en leur délivrant des documents d'identité temporaires ;
- à garantir que tous les enfants victimes de la traite bénéficient des mesures d'assistance prévues par la Convention, d'une manière adaptée à leurs besoins ;
- à assurer la formation spécialisée de tous les professionnels responsables des mesures d'assistance et de protection destinées aux victimes de la traite, y compris aux avocats fournissant l'assistance juridique gratuite aux victimes de la traite ;
- à contrôler la mise en œuvre du système d'assistance aux victimes de la traite et à l'adapter en conséquence pour qu'il corresponde aux besoins des victimes.

c. Délai de rétablissement et de réflexion

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

189. En 2011, la loi organique 10/2011 a modifié l'article 59 bis de la loi sur les étrangers pour introduire une période de rétablissement et de réflexion pour les victimes étrangères de la traite en situation administrative irrégulière en Espagne⁵⁷. Le paragraphe 2 de l'article 59 bis dispose que la durée du délai de rétablissement et de réflexion doit être d'au moins 30 jours et qu'il doit être suffisamment long pour permettre à la victime de décider si elle veut coopérer avec les autorités à l'enquête sur l'infraction et, le cas échéant, à la procédure pénale. Pendant cette période, les victimes de la traite sont autorisées à rester sur le territoire et toute procédure d'infraction administrative, y compris l'exécution d'arrêtés d'expulsion ou d'un processus de retour assisté, est suspendue. Les administrations compétentes doivent veiller à la subsistance et, si nécessaire, à la sécurité et à la sûreté de la victime de la traite et de ses enfants pendant le délai de rétablissement et de réflexion. La procédure pour octroyer un délai de rétablissement et de réflexion est définie à l'article 142 du règlement sur les étrangers et dans les chapitres XIII.A et XIII.C du protocole-cadre. Le GRETA note que les dispositions de ces trois instruments qui règlementent le rétablissement et la réflexion diffèrent par certains éléments, qui sont examinés plus en détail ci-dessous.

190. Le paragraphe 2 de l'article 59 bis de la loi sur les étrangers prévoit que, si les autorités compétentes en matière d'immigration considèrent qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'un ressortissant d'un pays tiers en situation irrégulière est une victime de la traite, cette personne sera informée de la possibilité de bénéficier d'une période de rétablissement et de réflexion. Conformément au protocole-cadre, le délai de rétablissement et de réflexion ne pourra en aucun cas être subordonné à une déclaration de la victime ou à sa collaboration avec les forces de police ou les instances judiciaires intervenant dans l'enquête et la poursuite de l'infraction de traite.

191. L'article 142 du règlement sur les étrangers et le protocole-cadre définissent la procédure permettant d'obtenir un délai de rétablissement et de réflexion. L'unité de police compétente en matière d'immigration qui a effectué l'identification de la victime de la traite doit demander ce délai avec le consentement de la victime et dans les 48 heures qui suivent l'identification. Les demandes de délai de rétablissement et de réflexion sont soumises à la délégation du gouvernement de la province.

192. Le délégué du gouvernement ou son adjoint dispose d'un maximum de cinq jours pour décider d'accorder le délai de rétablissement et de réflexion, à compter de la date à laquelle la demande a été reçue. Si aucune décision n'a été prise dans les cinq jours, le délai de rétablissement et de réflexion est considéré comme ayant été accordé. Si la victime potentielle de la traite se trouve dans un centre de rétention des étrangers (CIE), la décision sur la période de rétablissement et de réflexion doit être prise dans les 24 heures.

⁵⁷ En 2009, la Cour de justice de l'Union européenne a condamné l'Espagne pour défaut de transposition de 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 et qui coopèrent avec les autorités compétentes. Arrêt du 14 mai 2009, affaire C-266/08, *Commission européenne / Espagne*.

193. Les demandes de délai de rétablissement et de réflexion doivent être accompagnées du dossier complet de la police sur la victime et de toute autre information pertinente à disposition. Les ONG et d'autres institutions peuvent fournir des informations pertinentes aux forces de police mais les autorités compétentes ne sont pas obligées de tenir compte de ces informations dans leur décision d'accorder ou non le délai de rétablissement et de réflexion. Selon le règlement sur les étrangers, toute proposition de délai de rétablissement et de réflexion doit s'accompagner d'« un rapport motivé sur l'existence de motifs raisonnables de croire que la personne pourrait être une victime de la traite des êtres humains ». Toutefois, le protocole-cadre ne prévoit pas de tel rapport mais mentionne les informations soumises par les ONG pertinentes, toute déclaration de la victime, les informations sur la situation administrative de la victime et sa situation personnelle, ainsi que tout autre document pertinent. Le GRETA note les différences entre les informations requises pour examiner les demandes de délai de rétablissement et de réflexion dans le règlement sur les étrangers et le protocole-cadre. Les autorités espagnoles ont indiqué que les documents qui doivent être soumis pour les demandes de délai de rétablissement et de réflexion sont les comptes rendus des entretiens avec les victimes potentielles (qui mentionnent le statut juridique de la victime en Espagne) et le formulaire relatif aux mesures de protection et de sécurité.

194. Si la victime a été entendue par des forces de police autres que les unités de l'immigration, toutes les informations pertinentes doivent être envoyées à l'unité de la police de l'immigration du lieu où l'identification a été effectuée. La police catalane a fait part à la défenseure du peuple d'inquiétudes à ce sujet, étant donné que les informations qu'elle doit communiquer aux fins de l'octroi d'un délai de rétablissement et de réflexion font souvent partie d'enquêtes policières confidentielles dans lesquelles les victimes de la traite ont le statut de témoins protégés. La police catalane estime que la confidentialité des informations liées aux enquêtes policières sur la traite doit l'emporter sur les procédures administratives, même si l'objectif de ces dernières est d'assister les victimes, car la divulgation de ces informations pourrait compromettre la sécurité des victimes. Le GRETA note que, dans ces cas, la victime de la traite coopère déjà avec les autorités. Les autorités espagnoles ont indiqué que toutes les forces de police veillent au caractère confidentiel des informations échangées pour les besoins des enquêtes.

195. Le paragraphe 3 de l'article 59 bis de la loi sur les étrangers prévoit que le délai de rétablissement et de réflexion peut être refusé ou révoqué pour des motifs d'ordre public ou s'il est établi que la qualité de victime de la traite a été invoquée indûment. La décision de refuser ou de révoquer ce délai doit être motivée et peut être contestée, conformément à la loi sur la procédure administrative commune. Le GRETA note qu'une décision d'identification n'a pas le même statut juridique qu'une décision de refuser ou de révoquer un délai de rétablissement et de réflexion, puisque cette dernière peut faire l'objet d'un recours⁵⁸ contrairement à la décision d'identification.

196. Conformément au paragraphe 4 de l'article 142 du règlement sur les étrangers, les décisions sur l'octroi du délai de rétablissement et de réflexion doivent être immédiatement notifiées par la délégation du gouvernement à la personne concernée, directement ou par l'intermédiaire de l'unité de police qui a déposé la demande et qui doit également être informée. Si une autre unité de police a entamé l'enquête, celle-ci sera également informée, tout comme l'autorité qui a la garde de la victime. En cas de décision positive, la personne concernée et le cas échéant ses enfants reçoivent un permis de séjour temporaire, d'une durée correspondant au délai de rétablissement et de réflexion ; s'ils avaient été placés en rétention comme migrants irréguliers, la mesure de rétention est levée.

⁵⁸ En octobre 2011, l'ONG Women's Link a formé un recours contre le refus d'accorder un délai de rétablissement et de réflexion à une femme se trouvant dans le CIE de Madrid et qui déclarait avoir été victime de la traite aux fins d'exploitation sexuelle dans un autre pays européen. L'ONG allègue que cette femme n'a reçu aucune protection et que les autorités espagnoles ont tenté de l'expulser à deux reprises. Women's Link a présenté une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme à ce propos. Disponible sur : www.womenslinkworldwide.org/wlw/new.php?modo=detalle_proyectos&dc=59

197. Le GRETA note qu'il y a quelques différences entre la loi et le règlement sur les étrangers et le protocole-cadre, notamment en ce qui concerne les personnes auxquelles s'applique le délai de rétablissement et de réflexion : aux victimes potentielles de la traite, selon l'article 59 bis de la loi sur les étrangers, ou aux victimes de la traite déjà identifiées, comme le suggère le protocole-cadre. En outre, d'après le règlement sur les étrangers, l'assistance fournie pendant le délai de rétablissement et de réflexion semble être limitée à l'assistance sociale, tandis que le protocole-cadre prévoit que la victime doit être informée que, pendant le délai de rétablissement et de réflexion, « elle bénéficiera des moyens nécessaires à son rétablissement physique, psychologique et émotionnel, et sera soustraite à l'influence des trafiquants présumés, de manière à ce qu'elle puisse prendre une décision mûrement réfléchie quant à sa collaboration avec les autorités dans le cadre de l'enquête et de la poursuite des auteurs de l'infraction »⁵⁹. Le décret royal 1192/2012 du 3 août 2012, qui réglemente l'accès au service national de santé espagnol, prévoit que les victimes de la traite qui disposent d'un permis de séjour temporaire pendant le délai de rétablissement et de réflexion recevront l'assistance médicale nécessaire, y compris « les soins d'urgence et le traitement de base des maladies »⁶⁰, pendant le délai de rétablissement et de réflexion. Les victimes de la traite ayant des besoins particuliers recevront également l'attention nécessaire pendant cette période. Les autorités espagnoles ont également confirmé que pendant le délai de rétablissement et de réflexion, les victimes de la traite sont en situation régulière et ont donc droit à avoir accès aux services de santé.

198. Le protocole-cadre prévoit qu'au terme du délai de rétablissement et de réflexion, l'unité de police chargée de l'identification prend contact avec la victime afin de connaître sa décision de collaborer ou non à l'enquête sur l'infraction et aux poursuites. Si la victime décide de collaborer, le ministère public et l'organe judiciaire compétent en sont avisés. Si la victime demande une prolongation du délai de rétablissement et de réflexion ou si l'unité de police compétente considère qu'une prolongation est nécessaire, cette unité soumettra une proposition à la délégation du gouvernement compétente, en l'accompagnant des informations disponibles. Le GRETA salue la possibilité de demander une prolongation du délai de rétablissement et de réflexion en raison des besoins et de la situation personnelle de la victime de la traite.

199. Les autorités espagnoles ont informé le GRETA que les victimes de la traite qui sont des ressortissants de l'UE ne se voient pas proposer de délai de rétablissement et de réflexion, étant donné que l'objectif de celui-ci est de régulariser la situation administrative des victimes de la traite qui sont des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière.

200. Selon les informations fournies aux GRETA par les autorités espagnoles, 21 délais de rétablissement et de réflexion ont été accordés en 2010 et 63 en 2011. Cependant, le rapport sur la traite des êtres humains en Espagne publié par la défenseure du peuple mentionne des données émanant du secrétariat d'État à la Sécurité, d'après lesquelles, en 2010, les autorités de l'immigration ont proposé 219 délais de rétablissement et de réflexion (dont 171 ont été refusés par les victimes, 21 ont été accordés et six ont été rejetés par les autorités compétentes). En 2011, 763 délais de rétablissement et de réflexion ont été proposés (680 ont été refusés soit par la victime soit par la délégation du gouvernement et 98 ont été accordés)⁶¹. En 2012, 61 délais de rétablissement et de réflexion ont été accordés et 32 entre janvier et avril 2013.

201. Les ONG rencontrées pendant la visite d'évaluation ont indiqué que les délais de rétablissement et de réflexion sont habituellement accordés pour 30 jours et il n'y a pas d'évaluation approfondie des besoins des victimes et de leur situation personnelle. Les ONG ont affirmé que, d'après leur expérience, il est exceptionnel qu'un délai de rétablissement et de réflexion soit accordé pour plus de 30 jours, durée qu'elles jugent insuffisante pour soigner les traumatismes de la victime.

202. Le GRETA rappelle que la Convention prévoit qu'un délai de rétablissement et de réflexion est accordé non seulement aux victimes identifiées, mais aussi « lorsqu'il existe des motifs raisonnables

⁵⁹ Protocole-cadre, chapitre XIII.A, paragraphe 1.

⁶⁰ Voir la cinquième disposition additionnelle du décret royal 1192/2012 (Journal officiel 186, du 4 août 2012).

⁶¹ Le dernier rapport annuel du ministère public indique qu'en 2011, un délai de rétablissement et de réflexion a été proposé à 149 femmes victimes potentielles de la traite aux fins d'exploitation sexuelle et a été accepté par seulement 24 d'entre elles.

de croire que la personne concernée est une victime », et donc avant la fin de la procédure d'identification. Le GRETA note qu'en Espagne la victime potentielle de la traite est en contact avec la police dès le début de la procédure d'identification et que la demande de délai de rétablissement et de réflexion est faite par la police de l'immigration, ce qui rend difficile de déterminer comment et quand une victime est considérée comme coopérant avec les autorités. Le GRETA constate avec inquiétude que cette procédure pourrait avoir pour conséquence le faible nombre de victimes qui demandent un délai de rétablissement et de réflexion. Le GRETA est préoccupé par l'obligation de présenter une demande pour obtenir un délai de rétablissement et de réflexion et par la participation d'une autorité ne faisant pas partie du système d'identification et d'orientation à la décision d'accorder ou non ce délai.

203. Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à revoir le contenu et l'application des règles concernant le délai de rétablissement et de réflexion, conformément aux obligations prévues à l'article 13 de la Convention, afin que toutes les victimes potentielles, y compris les ressortissants de l'UE, soient systématiquement informées de la possibilité de disposer d'un délai de rétablissement et de réflexion et se le voit proposer sans avoir à le demander. Dans le cadre de leur réexamen, les autorités espagnoles devraient fixer des critères clairs pour déterminer la durée de la période de rétablissement et de réflexion, en tenant compte de la situation personnelle des victimes potentielles, et assurer la formation des autorités compétentes, pour que les critères soient appliqués de manière harmonisée dans toute l'Espagne. Les autorités espagnoles devraient examiner les raisons pour lesquelles si peu de victimes de la traite demandent et obtiennent un délai de rétablissement et de réflexion.

204. En outre, le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient faire davantage pour s'assurer que les victimes et victimes potentielles de la traite aient accès à toutes les mesures d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention, durant le délai de rétablissement et de réflexion.

d. Permis de séjour

205. L'article 14, paragraphe 1, de la Convention prévoit la délivrance d'un permis de séjour renouvelable aux victimes de la traite. Les deux critères pour la délivrance d'un permis de séjour sont : soit la nécessité du séjour des victimes « en raison de leur situation personnelle », soit la nécessité de ce séjour « en raison de leur coopération avec les autorités compétentes aux fins d'une enquête ou d'une procédure ».

206. La législation espagnole prévoit la possibilité de délivrer des permis de séjour aux victimes de la traite dans les deux cas : en raison de la situation personnelle de la victime et en raison de sa coopération avec les autorités.

207. Selon le paragraphe 4 de l'article 59 bis de la loi sur les étrangers, un permis de séjour ne peut être délivré aux victimes étrangères de la traite en situation irrégulière que si elles sont exonérées de leur responsabilité administrative pour séjour irrégulier. Le règlement sur les étrangers et le protocole-cadre prévoient que l'autorité en contact avec la victime de la traite, lors de l'enquête judiciaire ou de la procédure pénale, peut proposer au délégué du gouvernement que la victime soit exonérée de la responsabilité découlant du séjour irrégulier, qui est considéré comme une infraction grave à la loi sur les étrangers. Cette exonération peut également être déclarée d'office par le délégué du gouvernement en raison de la situation personnelle de la victime. Le GRETA est préoccupé par cette condition supplémentaire que doivent remplir les victimes de la traite pour obtenir un permis de séjour temporaire et par le fait que cette procédure ajoute un niveau supplémentaire exigeant une décision d'une autorité différente.

208. Une fois que l'exonération de la responsabilité pour séjour irrégulier a été déclarée, la victime ou son représentant peut présenter une demande de permis de séjour, sur la base de « circonstances exceptionnelles ». Les demandes doivent être adressées au même délégué du gouvernement qui a déclaré l'exonération de la responsabilité, qui les transfère au secrétaire d'État compétent, en fonction des motifs applicables. Les demandes de permis de séjour sur la base de la coopération avec les autorités sont envoyées au secrétaire d'État à la Sécurité, tandis que les demandes fondées sur la situation personnelle de la victime sont adressées au secrétaire d'État à l'Immigration et aux Migrations. Le délégué du gouvernement doit joindre à la demande un rapport sur le statut administratif et personnel de la victime, ainsi qu'une proposition de décision. Si le délégué du gouvernement recommande l'octroi d'un permis de séjour, la victime recevra automatiquement un permis de séjour temporaire, valable pendant l'examen de la demande. Ce permis temporaire permet à la victime de la traite de vivre et de travailler dans tout domaine et en tout lieu en Espagne ; il est valable jusqu'à ce qu'une résolution soit adoptée sur la demande de permis de séjour originelle.

209. Dans le mois qui suit la réception du permis de séjour provisoire, la victime doit demander une « carte d'identité d'étranger » au bureau des étrangers ou au poste de police compétent. Ces cartes d'identité, délivrées pour un an, sont renouvelables et indiquent que le titulaire de la carte est autorisé à vivre et travailler en Espagne, sans mentionner la nature provisoire de l'autorisation ni la situation de victime de la traite du titulaire.

210. Si le secrétaire d'État compétent rend une décision sur la demande de permis de séjour, un permis de séjour pour la victime et ses enfants est délivré pour une période de cinq ans. Ce permis permet aussi à la victime de la traite de travailler dans tout secteur et partout en Espagne. Les victimes de la traite titulaires d'un permis de séjour de cinq ans peuvent demander des permis de plus longue durée. Si la demande de permis de séjour est refusée, le permis temporaire dont la victime peut avoir été titulaire perd sa validité sans qu'une décision administrative spécifique soit nécessaire. La victime peut toutefois faire une demande de permis de séjour sur le fondement de « circonstances exceptionnelles » non liées à la traite et demander également une protection internationale.

211. Des ONG ont exprimé des inquiétudes concernant les différents seuils et critères appliqués en pratique pour évaluer si la coopération d'une victime de la traite avec les autorités justifie un permis de séjour. Dans certains cas, une telle coopération a été établie lorsque la victime a donné des informations détaillées permettant d'ouvrir une enquête judiciaire ou menant à l'arrestation des personnes impliquées dans l'infraction de traite. Le GRETA constate le défaut de délai fixé pour cette procédure, qui peut durer des mois et laisse la victime de la traite dans une situation incertaine.

212. Selon les statistiques fournies par les autorités espagnoles, 28 victimes de la traite ont reçu un permis de séjour temporaire sur la base de leur coopération avec les autorités en 2010 et 51 en 2011. La direction générale des migrations a fait état d'un seul permis de séjour et de travail accordé à une victime de la traite sur la base de sa situation personnelle en 2011 et de deux en 2012.

213. La persécution fondée sur le genre est reconnue par la loi sur l'asile comme un possible motif de demander une protection internationale⁶². La situation vulnérable des victimes de la traite doit être prise en compte lors de l'examen des demandes de protection internationale. Le GRETA note qu'en 2009 le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes des Nations Unies a appelé les autorités espagnoles à accorder une protection complète, en vertu de la Convention relative au statut des réfugiés, aux femmes victimes de la traite qui demandent asile en raison de persécutions liées à leur sexe⁶³. Aucune information n'est disponible sur la question de savoir si des victimes de la traite ont obtenu une telle protection. Le rapport de 2012 sur la traite des êtres humains établi par la défenseure du peuple mentionne une pratique selon laquelle les demandes des victimes de traite sont « habituellement exclues » par le bureau de l'asile au motif que ces cas relèvent de l'article 59 bis de la loi sur les étrangers (voir paragraphe 197). La défenseure du peuple attire également l'attention sur la situation des victimes de la traite qui demandent à bénéficier de la protection internationale et qui sont envoyées dans un autre pays européen en raison du règlement de Dublin de l'UE.

214. D'après les ONG, les demandes d'asile des victimes de la traite sont rejetées aussi bien dans le contexte de la procédure accélérée (qui est appliquée uniquement aux frontières et dans les CIE) que dans le contexte de la procédure de détermination du statut de réfugié. Les ONG ont rapporté que les autorités compétentes en matière d'asile considèrent que, puisque la persécution des victimes de la traite a eu lieu en Espagne, ces victimes ne peuvent pas bénéficier de la protection prévue pour les réfugiés. Les ONG rencontrées durant la visite d'évaluation ont exprimé des inquiétudes quant au processus d'identification en Espagne qui ne prend pas en compte le besoin éventuel de protection internationale des victimes de la traite ni comment évaluer le type de protection qui pourrait être le plus adapté (asile ou mesures de protection en tant que victimes de la traite), et ce en prenant en compte les risques auxquels les victimes peuvent faire face en cas de retour, conformément au principe de non-refoulement. Les autorités espagnoles ont indiqué que la procédure relative à l'asile et aux réfugiés ne s'applique pas aux victimes de la traite, sauf lorsque d'autres raisons ouvrent droit au statut de réfugié. Le GRETA rappelle que, d'après les principes directeurs du HCR sur la protection internationale⁶⁴, les victimes ou victimes potentielles de la traite peuvent être comprises dans la définition de réfugié figurant à l'article 1A(2) de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et peuvent ainsi avoir droit à la protection internationale pour les réfugiés, pour autant qu'il existe « une crainte fondée de persécution » liée à une ou plusieurs raisons prévues par la Convention de 1951 comme l'appartenance à un groupe social ou la race.

215. Le protocole-cadre ne précise pas que les victimes de la traite doivent être informées de leur droit de demander une protection internationale. Le GRETA note que, dans son dernier rapport sur l'Espagne, publié en février 2011, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), un organe du Conseil de l'Europe, a recommandé que les autorités espagnoles entreprennent des efforts pour donner des informations sur les procédures d'asile à tous les nouveaux arrivants dans les centres de rétention, en distribuant des brochures dans toute une série de langues, y compris des langues africaines⁶⁵. L'ECRI a également recommandé que les autorités espagnoles prennent des mesures pour veiller à ce que les mineurs non accompagnés soient toujours informés de leur droit de demander l'asile et qu'elles revoient les méthodes de détermination de l'âge pour garantir que les enfants ne soient pas considérés comme des adultes.

216. En ce qui concerne les enfants victimes de la traite, les permis de séjour ne sont pas subordonnés à la collaboration avec les autorités. Si, neuf mois après que l'enfant a été placé sous la

⁶² D'après des informations du bureau de l'asile et des réfugiés, 3 422 demandes d'asile ont été déposées en Espagne en 2011, dont 908 émanaient de femmes (152 émanaient de femmes nigérianes, la nationalité la plus représentée parmi les femmes). Durant la première moitié de 2012, 1 296 demandes d'asile ont été déposées en Espagne, dont 416 émanaient de femmes (68 de femmes nigérianes).

⁶³ Observations finales adressées à l'Espagne, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, CEDAW/C/ESP/CO/6, 7 août 2009, paragraphe 22.

⁶⁴ Principes directeurs sur la protection internationale : application de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés aux victimes de la traite et aux personnes risquant d'être victimes de la traite, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

⁶⁵ Rapport de l'ECRI sur l'Espagne (quatrième cycle de monitoring), CRI(2011)4, disponible sur : www.coe.int/ecri (voir paragraphes 166, 175 et 177).

garde des autorités compétentes en matière d'aide sociale à l'enfance, la réintégration de l'enfant dans sa famille ou son retour n'a pas été possible, l'enfant obtiendra un permis de séjour en Espagne⁶⁶. Il n'existe cependant pas de disposition légale spécifique sur l'octroi de l'asile aux enfants victimes de la traite. Les autorités chargées de la gestion des demandes d'asile doivent placer les demandeurs d'asile de moins de 18 ans qui se trouvent en situation de vulnérabilité sous la responsabilité de l'autorité compétente en matière d'aide sociale à l'enfance et avertir le ministère public.

217. Le GRETA salue la possibilité, pour les victimes de la traite, de se voir accorder un permis de séjour en raison de leur situation personnelle et en raison de leur coopération avec les autorités. Le GRETA constate cependant un manque de clarté en ce qui concerne les critères d'octroi de permis de séjour aux victimes de la traite. Le GRETA s'inquiète du fait que très peu de permis ont été délivrés sur la base de la situation personnelle de la victime de la traite, car cela donne aux victimes l'impression qu'elles peuvent uniquement obtenir un permis de séjour si elles coopèrent avec les autorités. Le GRETA est également préoccupé par les informations selon lesquelles les demandes de protection internationale faites par les victimes de la traite ne seraient pas prises en considération.

218. Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient intensifier leurs efforts pour faire en sorte que les victimes de la traite puissent bénéficier pleinement du droit d'obtenir un permis de séjour temporaire en raison de leur situation personnelle et/ou de leur coopération avec les autorités, notamment :

- **en fixant des critères clairs pour la délivrance d'un permis de séjour aux victimes de la traite sur la base de leur situation personnelle et de leur coopération avec les autorités ;**
- **en veillant à ce que les autorités compétentes reçoivent des informations à jour et des formations appropriées pour garantir une application harmonisée de ces critères dans toute l'Espagne ;**
- **en fixant un délai pour l'examen des demandes de permis de séjour pour les victimes de la traite ;**
- **en tenant dûment compte des informations fournies par les ONG spécialisées lors de l'examen des demandes de permis de séjour sur la base de la situation personnelle de la victime.**

219. **En outre, le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient intensifier leurs efforts pour faire en sorte que les mesures prises pour mettre en œuvre la Convention n'affectent pas les droits des victimes de la traite, adultes et enfants, en vertu du droit international des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne l'accès à la protection internationale et le respect du principe de non-refoulement, conformément aux articles 14, paragraphe 5, et 40, paragraphe 4, de la Convention.**

⁶⁶ « *La traite des enfants dans l'Union européenne - Défis, perspectives et bonnes pratiques* », Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2009. Disponible à l'adresse : http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/529-Pub_Child_Trafficking_FR.pdf

e. Indemnisation et recours

220. L'article 15 de la Convention établit l'obligation, pour les Parties, de prévoir dans leur droit interne le droit à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuite pour les victimes de la traite. Les Parties doivent aussi prévoir le droit pour les victimes à être indemnisées par les trafiquants, et prendre des mesures pour faire en sorte que l'indemnisation des victimes soit garantie, conformément à leur droit interne. Une approche fondée sur les droits de l'homme de la lutte contre la traite requière des poursuites effectives contre les trafiquants en mettant l'accent sur le droit à un recours effectif pour la victime. Par ailleurs, selon l'article 15, paragraphe 1, les victimes de la traite doivent avoir accès aux informations sur les procédures judiciaires et administratives pertinentes dans une langue qu'elles peuvent comprendre.

221. En Espagne, toutes les victimes d'infractions, qu'elles soient adultes ou mineures, de nationalité espagnole ou étrangère, ont le droit de participer à la procédure pénale et de demander une indemnisation. Tous les préjudices, physiques et moraux, peuvent faire l'objet d'une indemnisation, à condition d'avoir été prouvés. La responsabilité civile des auteurs d'infractions peut être engagée, comme le prévoient les articles 116 à 122 du code pénal (CP), devant les juridictions civiles ou pénales. Si la victime de la traite ne veut pas participer à la procédure pénale contre les trafiquants, le procureur demandera réparation des préjudices subis par la victime, à moins que celle-ci ne s'y oppose. Selon l'article 108 de la loi sur la procédure pénale, le procureur peut exercer une action civile avec l'action pénale, que la partie lésée soit associée ou non à la procédure pénale. Cela dit, pour pouvoir ordonner aux trafiquants de verser une indemnisation aux victimes de la traite, il faut d'abord avoir localisé l'argent et les biens des trafiquants. Les autorités espagnoles reconnaissent la nécessité d'intensifier les efforts dans ce domaine pour réaliser le droit des victimes à une indemnisation.

222. De plus, la loi 35/1995 sur l'aide et l'assistance aux victimes d'infractions violentes et d'atteintes à la liberté sexuelle établit un système d'aide financière publique pour les victimes directes ou indirectes d'infractions graves et violentes, commises en Espagne, qui ont entraîné la mort, des lésions corporelles graves ou un grave préjudice physique ou mental. Le champ d'application de la loi englobe les victimes d'atteintes à la liberté sexuelle, même si les atteintes ont été commises sans violence. L'article 2(1) de cette loi donne accès à ces indemnités, versées en une fois, aux personnes qui, au moment où l'infraction a été commise, étaient des citoyens ou des résidents espagnols, ou des ressortissants d'un autre État membre de l'UE, ou des ressortissants d'un autre État qui apporte une assistance similaire aux citoyens espagnols sur son territoire. Les ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ces conditions n'ont pas droit à cette forme d'indemnisation. Selon l'article 4(2) de la loi, les lésions corporelles ou le préjudice physique ou mental doivent être suffisamment importants pour pouvoir donner lieu à cette indemnisation ; cela signifie qu'ils doivent entraîner une déclaration d'incapacité permanente, un certain degré d'incapacité ou une situation d'incapacité temporaire de plus de six mois. Cette forme d'indemnisation ne peut pas être perçue si une indemnisation a déjà été octroyée par un tribunal. Cela dit, si le défendeur est déclaré totalement ou partiellement en faillite, la victime peut recevoir une partie ou l'intégralité de l'indemnisation prévue pour les victimes d'infractions violentes, dans la limite du montant fixé par le tribunal. Les demandes doivent être déposées dans un délai d'un an à compter de la date de l'infraction (l'infraction doit avoir été signalée aux autorités) et doivent être adressées au ministère de l'Économie. Il est possible de contester les décisions négatives en s'adressant à la commission nationale pour l'aide et l'assistance aux victimes d'infractions violentes et d'atteintes à la liberté sexuelle.

223. Le plan d'action visant à lutter contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle prévoyait la création d'un fonds, qui serait alimenté par les avoirs confisqués aux trafiquants et qui servirait à aider les victimes et à renforcer l'action de la police. Ce fonds n'a cependant pas été créé.

224. Le GRETA note que les informations données aux victimes de la traite pendant la procédure d'identification (voir paragraphe 148) font référence au droit à des conseils juridiques gratuits, mais pas au droit à une indemnisation de la part des trafiquants ou de l'État. D'après des ONG, l'indemnisation est rarement mentionnée dans les déclarations de culpabilité. Lorsqu'une indemnisation est octroyée, son montant serait trop faible pour indemniser les préjudices subis par les victimes de la traite et ne couvre pas la perte de revenus. D'après l'expérience des ONG, il semblerait que les victimes de la traite ne reçoivent pas d'indemnisation, la raison en étant que le défendeur est déclarée en faillite et n'a pas d'avoirs en son nom propre. Ces ONG se sont déclarées préoccupées par le manque d'enquêtes policières sur les profits réalisés par les trafiquants grâce à l'exploitation, et par le fait que les juges n'ordonnent pas de mesures de gel et de confiscation des avoirs. Les autorités espagnoles ont indiqué qu'en 2012 des victimes de traite ont reçu une indemnisation des trafiquants dans quatre décisions de justice fondées sur l'article 177 bis du code pénal, d'un montant allant de 8 000 euros à 60 000 euros. Le GRETA salue le fait que les premières décisions rendues sur le fondement de l'article 177 bis du code pénal ont inclus une indemnisation des victimes de traite.

225. La loi 1/1996 sur l'assistance juridique gratuite s'applique aux ressortissants espagnols, aux citoyens de l'UE et aux ressortissants de pays tiers présents en Espagne qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour engager une procédure. Concernant les ressortissants de pays tiers, ils ont droit à une assistance juridique et à une défense et une représentation gratuites dans les procédures qui peuvent conduire à ce qu'ils se voient refuser l'entrée en Espagne ou à ce qu'ils soient expulsés ou renvoyés du territoire espagnol, ainsi que dans toutes les procédures concernant l'asile. Les victimes de la traite ne sont pas visées en tant que telles par la législation en vigueur mais le ministère de la Justice a indiqué que les adultes et les enfants victimes de la traite et les victimes de la violence fondée sur le genre auraient droit à une assistance juridique gratuite en vertu de la loi révisée qui doit étendre le nombre de bénéficiaires⁶⁷.

226. Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à informer systématiquement les victimes de la traite, dans une langue qu'elles peuvent comprendre, sur leur droit à une indemnisation de la part des trafiquants et/ou de l'État et sur la procédure à suivre, ainsi qu'à veiller à ce que les victimes aient effectivement accès à une assistance juridique en la matière.

227. Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient modifier la loi 35/1995 sur l'aide et l'assistance aux victimes d'infractions violentes et d'atteintes à la liberté sexuelle, de manière à ce que toutes les victimes de la traite aient accès à une indemnisation par l'Etat, indépendamment de leur nationalité et du type d'exploitation et même si elles n'ont pas subi de lésions corporelles importantes ni de grave préjudice physique ou mental du fait de la traite.

228. Le GRETA considère aussi que les autorités espagnoles devraient intensifier leurs efforts pour faire en sorte que les trafiquants condamnés versent une indemnisation aux victimes de la traite ; il s'agirait notamment de veiller à ce que les policiers, les juges et les procureurs reçoivent une formation appropriée et coordonnent dûment leurs activités, de manière à ce qu'ils puissent enquêter sur les avoirs, les localiser et les geler, et vérifier les profits réalisés par les trafiquants.

⁶⁷

Voir l'annonce sur :

<http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215197775106/Medios/1288777493730/Detalle.html>.

f. Rapatriement et retour des victimes

229. L'article 16 de la Convention impose aux Parties de mettre en place des programmes de rapatriement, avec la participation des institutions nationales ou internationales et des ONG concernées, ainsi que de déployer des efforts pour favoriser la réinsertion des victimes dans la société de l'État de retour, y compris la réinsertion dans le système éducatif et le marché du travail. Les Parties doivent aussi mettre à la disposition des victimes des renseignements sur les instances susceptibles de les aider dans le pays où les victimes retournent : responsables de l'application des lois, ONG, juristes et organismes sociaux, par exemple. Le retour des victimes de la traite doit de préférence être volontaire ; il est nécessaire d'assurer ce retour en tenant dûment compte des droits, de la sécurité et de la dignité de la personne concernée et de l'état de toute procédure judiciaire liée au fait qu'elle est une victime de la traite.

230. L'article 59 bis de la loi sur les étrangers et l'article 145 du règlement sur les étrangers constituent le fondement, et définissent les conditions, permettant de faciliter le retour assisté des victimes de la traite dans leur pays d'origine. Les autorités espagnoles ont informé le GRETA que, lorsque des victimes de la traite sont identifiées, elles peuvent demander une aide au retour dans leur pays d'origine, avec leurs enfants. Cela dit, le retour peut être différé si la présence de la victime en Espagne est requise dans le cadre de l'enquête ou de la procédure pénale (voir l'article 145(1) du règlement sur les étrangers). Dans ce cas, la demande de retour assisté est examinée dès que la présence de la victime en Espagne n'est plus nécessaire.

231. Les autorités espagnoles ont indiqué que les victimes de la traite ont des besoins spécifiques et que leur retour demande d'être soigneusement préparés, en impliquant parfois la police et les organisations soutenant les victimes afin de protéger les victimes contre les représailles ou les risques d'être à nouveau victimes de traite. Des organisations comme l'OIM sont alors aussi impliquées. Le programme d'aide au retour volontaire pour les victimes de la traite est financé par la direction générale pour l'intégration des migrants et le ministère de l'Emploi et la Sécurité sociale, avec le soutien du Fonds européen pour le retour. Il couvre les ressortissants de pays tiers, y compris les réfugiés, les personnes déplacées et les migrants irréguliers. Les deux conditions sont d'être en situation de vulnérabilité et de besoin⁶⁸ et d'être resté en Espagne au moins six mois.

232. Les organisations ayant une expérience reconnue en matière d'assistance aux victimes de la traite peuvent proposer l'inscription de la victime au programme de retour volontaire pour les migrants vulnérables car exposés au risque d'exclusion sociale. La demande de retour assisté doit être adressée au secrétariat d'État à l'Immigration et aux Migrations et peut être soumise par toute autorité en contact avec la victime de la traite. Le secrétariat général à l'Immigration et aux Migrations, qui relève du ministère de l'Emploi et de la Sécurité sociale, gère et supervise le programme de retour volontaire assisté ; celui-ci englobe l'évaluation, avant le départ, des risques et de la sécurité de la victime, le transport et l'assistance dans les lieux de départ, de transit et de destination.

233. Le programme de retour volontaire assisté englobe les aspects suivants : des informations et des conseils sur les procédures à suivre pour obtenir les documents nécessaires au voyage de retour ; un soutien psychologique ; le billet de retour pour la personne concernée et pour les membres de sa famille qui sont des ressortissants de pays tiers, y compris le coût du trajet, en Espagne, entre le domicile et le lieu de départ ; une aide financière pour s'installer, à l'arrivée dans le pays d'origine ; les dépenses imprévues, notamment médicales ; et l'escorte de la personne concernée, si cela est rendu nécessaire par une maladie, un handicap ou une autre situation.

234. Le protocole-cadre précise que, parmi les mesures d'assistance aux enfants victimes de la traite, doivent figurer des mécanismes de soutien garantissant un retour accompagné au lieu

⁶⁸ La liste des conditions inclut : d'être en détresse et socialement vulnérable, tel que constaté par un rapport des services sociaux de l'autorité locale où la personne a résidé ou par une institution spécialisée gérant le retour (être en situation irrégulière est considéré comme une situation de détresse et vulnérabilité sociale) et d'appartenir un groupe socialement vulnérable tels que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents élevant seuls un enfant ainsi que les personnes ayant été soumises à la torture, le viol ou d'autres formes de violences psychologiques, physiques ou sexuelles.

d'origine, y compris le retour d'enfants victimes de la traite originaires de pays de l'UE. L'intérêt supérieur de l'enfant doit prévaloir et, lors de l'évaluation préalable, il faut examiner les avantages, pour l'enfant, de se rétablir dans un milieu familial. Cela dit, des ONG ont exprimé des inquiétudes sur le fait que les autorités compétentes expulsent parfois des enfants victimes de la traite sans avoir effectué d'abord une évaluation adéquate sur les risques et la sécurité, destinée à s'assurer que l'enfant ne sera pas renvoyé dans une famille qui était impliquée dans la traite. Le ministère public a nié que des enfants victimes de la traite aient été déportés. Les autorités espagnoles ont informé le GRETA que l'instruction 2/2013 sur l'action suivant la détection de mineurs non accompagnés ou en danger, produite par le département central et général de la police sur les étrangers et les frontières, est appliquée à la fois aux mineurs non accompagnés et aux mineurs accompagnés en danger. La police nationale a élaboré un « protocole d'action pour les mineurs non accompagnés » afin de mettre en œuvre l'instruction 2/2013. La décision 2/2012 du ministère public est aussi appliquée aux mineurs non accompagnés. Selon les autorités espagnoles, la police nationale contacte les membres de la famille du mineur ou les institutions du pays d'origine afin de vérifier si la sécurité, le développement et l'intégrité physique des enfants peuvent être assurés ; lorsque cela n'est pas le cas, le retour n'a pas lieu.

235. Le GRETA se réjouit que les victimes de la traite fassent partie du groupe des ressortissants de pays tiers vulnérables qui souhaitent retourner dans leur pays d'origine et qui ont donc accès à un retour volontaire assisté. Les autorités espagnoles n'ont signalé aucun cas de rapatriement/retour de victimes de la traite en 2009-2011 mais 21 victimes de la traite ont bénéficié d'une assistance pour le retour dans leur pays d'origine en 2012 et 10 au cours des quatre premiers mois de 2013.

236. Le GRETA souligne que les retours forcés de victimes potentielles de la traite devraient être évités. Les insuffisances en matière d'identification des victimes de la traite aux frontières et dans les centres de rétention pour migrants irréguliers, ainsi que le manque d'accès à la procédure d'asile pour les victimes de la traite, peuvent conduire à ce que des victimes de la traite ne soit pas identifiées comme telles et soient expulsées ou rapatriées pour entrée ou séjour irréguliers sur le territoire espagnol. Une autre conséquence est que les victimes de la traite identifiées doivent retourner dans leur pays d'origine à l'expiration de la période de validité de leur permis de séjour, sans aucune possibilité d'obtenir l'asile ou une protection internationale. Le GRETA note aussi que l'absence de documents d'identité (voir paragraphe 185) peut empêcher des victimes de la traite d'exercer leur droit à un retour volontaire dans leur pays d'origine.

237. Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à veiller à ce que les victimes et victimes potentielles de la traite ne soient pas expulsées du pays et que le cadre du retour volontaire assisté soit pleinement accessible à ces personnes et adapté à leurs besoins, en tenant dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité. Cela implique d'informer les victimes de la traite sur les programmes existants, de les protéger contre la re-victimisation et la traite répétée et, dans le cas d'enfants, de respecter pleinement le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.

238. De plus, le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient prendre des mesures pour développer la coopération avec les pays d'origine des victimes de la traite, afin de faire en sorte 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 l'Espagne des mesures concernant le droit pénal matériel, les enquêtes, les poursuites et le droit procédural

a. Droit pénal matériel

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

240. Conformément au paragraphe 1 de l'article 177 bis du CP, la traite des êtres humains est punissable de cinq à huit ans d'emprisonnement. Selon le paragraphe 9 de l'article 177 bis, les peines prévues dans cet article seront imposées sans préjudice des peines pertinentes découlant de l'article 318 bis (infractions à l'encontre des droits des étrangers) du CP et d'autres infractions effectivement commises, y compris celles liées aux exploitations pertinentes.

241. Les circonstances aggravantes de la traite sont prévues aux paragraphes 4, 5 et 6 de l'article 177 bis du CP. Il s'agit notamment des circonstances suivantes : i) la victime de traite est mise en grand danger ; ii) la victime est mineure ; iii) la victime est particulièrement vulnérable à cause de son état de santé, de son handicap ou de sa situation ; iv) l'auteur de l'infraction est un agent public ; v) l'auteur de l'infraction appartient à une organisation ou association de plus de deux personnes, même temporairement. Ces circonstances aggravantes entraînent des peines allant de 8 à 12 ans d'emprisonnement ; en présence de plusieurs circonstances aggravantes, ce sont les peines de la « moitié supérieure » qui s'appliquent (c'est-à-dire des peines de 10 à 12 ans d'emprisonnement).

242. Si un agent public est impliqué dans la traite, en plus de se voir imposer la peine d'emprisonnement prévue, il sera frappé d'une interdiction d'exercer ses fonctions pendant 6 à 12 ans. Si le trafiquant appartient à une organisation ou association de plus de deux personnes, il lui sera interdit d'exercer sa profession pendant la durée de sa peine. Si l'infraction a été commise par l'administrateur, le directeur ou le responsable de l'organisation ou de l'association, elle est punissable des peines de la « moitié supérieure », qui peuvent encore être augmentées du degré directement supérieur.

243. Selon le paragraphe 8 de l'article 177 bis du CP, la provocation, la conspiration et la sollicitation visant à la perpétration de l'infraction de traite sont punissables d'une peine inférieure d'un ou de deux degrés à la peine applicable à l'infraction de traite.

244. Selon le paragraphe 10 de l'article 177 bis du CP, les peines prononcées par des juridictions étrangères pour des infractions de traite peuvent entraîner des peines applicables à la récidive, sauf si ces condamnations ont été retirées du casier judiciaire ou peuvent l'être, en droit espagnol. Une copie certifiée conforme du jugement étranger est requise. Les procureurs sont habilités à utiliser tous les outils disponibles en matière de coopération judiciaire internationale pour obtenir les informations susmentionnées.

245. Il n'y a pas de disposition en droit espagnol qui incrimine le fait d'utiliser les services d'une personne en sachant que celle-ci est victime de la traite. Référence est aussi faite au paragraphe 130 du présent rapport, où le GRETA invite les autorités espagnoles à envisager d'adopter les mesures législatives nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser les services d'une personne en sachant que celle-ci est victime de la traite, comme le prévoit l'article 19 de la Convention.

246. Les articles 390 à 394 du CP incriminent la falsification de documents publics, officiels et commerciaux et les articles 395 et 396 incriminent la falsification de documents privés. Les personnes

qui font le commerce de faux documents d'une manière ou d'une autre, sans avoir participé à leur production, sont passibles de sanctions⁶⁹. Le fait d'utiliser sciemment de faux documents d'identité est aussi criminalisé⁷⁰. Les autorités espagnoles ont indiqué que le fait de retenir, soustraire, cacher, endommager ou détruire un document de voyage ou d'identité d'une autre personne n'est pas une infraction autonome et, suivant les cas, cela peut être assimilé aux infractions de dommage, contrainte ou vol. **Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient revoir leur législation afin de bien refléter les dispositions substantielles de l'article 20 de la Convention concernant l'incrimination des actes relatifs aux documents de voyage ou d'identité.**

247. Dans le cas où des personnes morales se rendent coupables de traite, le paragraphe 7 de l'article 177 bis du CP prévoit une sanction d'un montant compris entre le triple et le quintuple des profits réalisés. En outre, conformément aux règles établies à l'article 66 bis du CP, les juges et les juridictions peuvent imposer les peines prévues aux paragraphes b) à g) de l'article 33(7) du CP, notamment :

- la dissolution de la personne morale ;
- la suspension de ses activités durant une période pouvant aller jusqu'à cinq ans ;
- la fermeture des établissements ou locaux durant cinq ans au maximum ;
- l'interdiction temporaire ou permanente de poursuivre des activités qui ont permis la perpétration de l'infraction, facilité la dissimulation de l'infraction ou rendu cette dissimulation possible ;
- l'impossibilité d'obtenir des fonds publics et des subventions, de passer des contrats avec le secteur public et de bénéficier d'exonérations fiscales ou d'un allègement des cotisations sociales, ou d'autres mesures incitatives, pendant 15 ans au maximum ;
- un contrôle judiciaire destiné à protéger les droits des salariés et des créanciers, pour la durée jugée nécessaire, qui ne doit pas excéder cinq ans.

248. Les peines énumérées ci-dessus peuvent concerner l'ensemble de l'organisation ou uniquement certaines de ses composantes. La fermeture temporaire des établissements ou locaux, la suspension des activités ou le contrôle judiciaire peuvent aussi être ordonnés par le juge d'instruction, à titre conservatoire, pendant l'enquête précédant le procès. Les autorités espagnoles ont indiqué que des peines ont été infligées à des représentants légaux de sociétés dans des affaires de traite. Aucun des cinq décisions de justice rendues à ce jour en vertu de l'article 177 bis du CP n'a porté sur des personnes morales.

249. Lors de la réforme du code pénal, en 2010, ont aussi été instaurées des dispositions sur la saisie et la confiscation des avoirs et des produits d'une infraction (article 127 du CP), conformément à la décision-cadre 2005/212/JAI du Conseil de l'UE relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime. Le troisième rapport de suivi de la mise en œuvre du plan de lutte contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle souligne la nécessité d'une formation consacrée aux enquêtes sur les biens pour les policiers des unités spécialisées. Le rapport fait aussi état de l'organisation, en 2011, de formations spécialisées à l'intention de la police, qui étaient consacrées aux enquêtes sur le blanchiment d'argent et sur les biens. Le GRETA attire l'attention sur l'importance de la saisie et de la confiscation des avoirs et des produits de l'infraction de traite, au stade le plus précoce possible.

⁶⁹ Elles sont passibles de six mois à trois ans d'emprisonnement et d'une amende.

⁷⁰ Cette infraction est punie de six mois à un an d'emprisonnement et d'une amende.

b. Non-sanction des victimes de la traite

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

251. Le paragraphe 11 de l'article 177 bis du CP prévoit que par dérogation à l'application des règles générales du CP, les victimes de la traite sont exemptées des sanctions correspondant aux infractions pénales qu'elles ont commises pendant qu'elles étaient exploitées, à condition que leur implication ait été la conséquence directe de la situation de violence, d'intimidation, de tromperie ou d'abus à laquelle elles étaient soumises, et à condition qu'il y ait un rapport de proportionnalité adéquat entre cette situation et l'acte illicite perpétré.

252. La section II-9 de la circulaire 5/2001 du ministère public indique qu'il est difficile d'établir la nature, la portée et les effets de la disposition susmentionnée, mais qu'aucune infraction n'en est a priori exclue. La circulaire précise que, dans chaque cas, il faut déterminer s'il y a un rapport de proportionnalité adéquat entre la contrainte à laquelle la victime était soumise et l'infraction commise. Selon la circulaire, il est en principe possible d'envisager la non-sanction dans les cas où le trafiquant a exploité la victime en lui faisant commettre certaines infractions (vol à la tire, vol à l'étalage ou trafic de drogue, par exemple). Les victimes de la traite bénéficient aussi de la disposition de non-sanction si elles ont utilisé des documents frauduleux pour entrer en Espagne pendant qu'elles étaient soumises à la traite. Selon la circulaire, cette disposition s'applique également lorsque les victimes contribuent à la victimisation d'autres personnes à la demande des trafiquants (surveillance de victimes qui viennent d'arriver ou recrutement d'autres victimes, par exemple).

253. De plus, ainsi que cela est indiqué au paragraphe 193, la loi et le règlement sur les étrangers et le protocole-cadre prévoient la possibilité d'exonérer les victimes de la traite en situation irrégulière sur le territoire de la responsabilité administrative découlant de cette situation. Cette exonération doit être demandée par l'autorité avec laquelle la victime collabore ; c'est le délégué du gouvernement de la province où le dossier d'infraction administrative a été ouvert qui se prononce sur la demande. Le délégué du gouvernement décide également si la procédure relative à l'infraction administrative ou la mise en œuvre de l'arrêté d'expulsion doivent être suspendues temporairement ou doivent se poursuivre. Le GRETA est préoccupé par le lien établi entre, d'une part, le fait d'exonérer les victimes de la traite de leur responsabilité en cas de séjour irrégulier dû à l'expérience de la traite, et, d'autre part, leur collaboration avec les autorités. Le GRETA souligne que, une fois qu'une victime de la traite est identifiée, si sa situation irrégulière est due au fait qu'elle a été soumise à la traite, l'exonération de responsabilité ne doit pas dépendre de sa collaboration avec les autorités. **Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à ne pas retenir le motif de collaboration avec les autorités lorsqu'il s'agit d'exonérer les victimes de traite de leur responsabilité découlant de leur séjour irrégulier en Espagne.**

254. Malgré les mesures prévues et les orientations données aux procureurs, des ONG ont indiqué que la disposition de non-sanction n'était pas appliquée de manière effective en pratique. Le GRETA souligne qu'il revient aux Etats de s'assurer que le principe de non-sanction est pleinement et effectivement mis en œuvre⁷¹. **Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient garder à l'examen l'application de la disposition de non-sanction dans l'article 177 bis, paragraphe 11, du code pénal et les orientations données dans la circulaire 5/2011 du ministère public, ainsi qu'attirer l'attention des professionnels concernés (en particulier les membres des forces de l'ordre, les procureurs et les juges) sur le principe de non-sanction.**

⁷¹ Voir les « recommandations politiques et législatives pour une mise en œuvre effective de la disposition de non-sanction pour les victimes de la traite », publiées par le Bureau de la Représentante spéciale et Coordinatrice pour la lutte contre traite des êtres humains de l'OSCE en 2013, en particulier la recommandation 23. Disponible, en anglais, sur : www.osce.org/cthb/101002

c. Enquêtes, poursuites et droit procédural

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

256. Selon l'article 105 de la loi sur la procédure pénale (LPP), les procureurs doivent déclencher *ex officio* toute action qui leur semble appropriée en cas de traite, que la victime ait déposé plainte ou non. Selon l'article 44 de la LPP, la procédure pénale est publique, ce qui signifie que toutes les victimes d'une infraction pénale et toutes les personnes ayant subi un préjudice, quelle que soit leur nationalité, peuvent agir en justice. Si, dans certains cas, il peut y avoir des exceptions à ce principe, aucune exception n'est en revanche possible dans les affaires de traite.

257. De plus, en vertu de l'article 125 de la Constitution espagnole et de l'article 19 de la loi organique sur le pouvoir judiciaire, les citoyens espagnols peuvent exercer l'« action populaire » en ce qui concerne les procès pénaux que la loi détermine. En vertu de l'article 270 de la LPP, les citoyens espagnols et les ONG peuvent porter plainte en exerçant l'action populaire, qu'ils aient ou non subi un préjudice du fait de l'infraction. La Cour suprême espagnole admet la possibilité que la procédure pénale se déroule sur la seule base d'une action populaire, même lorsque celle-ci ne coïncide ni avec des poursuites engagées par le ministère public ni avec une action exercée par la victime.

258. En vertu du chapitre X du protocole-cadre, l'unité de police responsable des enquêtes sur les affaires de traite doit informer le parquet dans le ressort duquel l'infraction a été détectée et lui envoyer une copie de la déclaration initiale et tout renseignement complémentaire, sans préjudice de la communication de l'affaire à la juridiction compétente. Le dossier de la police doit être transmis au plus vite et comprendre des informations sur les interrogatoires et les déclarations et d'autres documents officiels qui prouvent l'existence d'une infraction de traite, ainsi que les formulaires attestant que la victime a été informée de ses droits. Dans le dossier transmis par la police doivent aussi figurer toute allégation et/ou intervention antérieure de la police concernant la victime ou le trafiquant présumé, le casier judiciaire de ce dernier et d'éventuels rapports médicaux sur les lésions subies par la victime, établis par les services de santé. Si l'enquête de police porte sur une affaire de traite aux fins d'exploitation par le travail, il faut aussi avertir l'inspection du travail et de la sécurité sociale de la province, ou l'organe régional équivalent, et solliciter sa coopération.

259. Le protocole-cadre précise également l'implication des médecins légistes sur demande des autorités judiciaires dans le cadre d'enquête en matière de traite. Le chapitre XII prévoit que dans le cadre de leurs interventions, les médecins légistes veillent à ce que l'interrogatoire et l'examen de la victime soient réalisés dans leur intégralité en une seule fois, de manière à éviter une victimisation secondaire et une répétition d'interrogatoires, de tests ou d'examens. Cependant, le GRETA a été informé que les victimes peuvent être orientées vers un médecin légiste avec un certain retard. Le GRETA note qu'un examen médico-légal précoce peut être bénéfique à la victime et utile à un stade ultérieur pour la demande d'indemnisation.

260. Le rapport sur la traite en Espagne établi par la défenseure du peuple fait état des bonnes pratiques de la police en Catalogne, notamment d'un formulaire électronique utilisé pour recueillir des informations standard en cas de signalement de cas de traite, accompagné d'un formulaire propre à chaque forme d'exploitation. Par ailleurs, en Catalogne, lors des descentes de police, les victimes potentielles de la traite ne sont pas emmenées au poste de police tout de suite mais seulement quelques jours plus tard, en accord avec les organisations qui apportent une assistance aux victimes de la traite. La police catalane considère que cette pratique améliore la communication avec les victimes éventuelles, ainsi que la coopération et l'efficacité de la police.

261. En Espagne, il faut avoir obtenu l'autorisation du ministère public pour pouvoir utiliser des techniques spéciales d'enquête. Les autorités espagnoles ont informé le GRETA que les techniques utilisées dans le cadre d'enquête relative à la traite sont les mêmes que celles utilisées dans les enquêtes portant sur les autres infractions graves et comprennent des interceptions téléphoniques et de courrier, des enquêtes sur des avoirs, des opérations de surveillance et filatures, des infiltrations, des équipes communes d'enquête et la surveillance de la transmission d'argent et de biens. Le rapport annuel du ministère public pour 2011⁷² mentionne la nécessité de promouvoir certaines techniques d'investigation, actuellement sous-utilisées, telles que les écoutes téléphoniques, la surveillance de personnes et d'avoirs, les recherches dans les bases de données et sur internet et d'autres techniques qui seraient particulièrement utiles dans les affaires de traite, comme la collecte et l'analyse d'informations confidentielles, les investigations financières parallèles, la surveillance électronique et les opérations d'infiltration, les équipes d'enquête mixtes ou le recours à des informateurs. Le GRETA rappelle l'importance des techniques spéciales d'enquête au sens de la Recommandation Rec(2005)10 du Comité des Ministres aux États membres relative aux « techniques spéciales d'enquête » en relation avec des infractions graves y compris des actes de terrorisme.

262. Avant l'entrée en vigueur de l'article 177 bis en décembre 2010, les cas de traite donnaient lieu à des procédures pour migrations irrégulières, trafic illicite de migrants, prostitution forcée ou atteintes aux droits de travailleurs migrants. Le rapport annuel du ministère public pour 2011, mentionné ci-dessus, précise que, dans la mesure où l'article 177 bis du CP est entré en vigueur en décembre 2010, une seule procédure pénale a été engagée en 2010 ; en revanche, pas moins de 64 enquêtes pour traite ont été ouvertes en 2011 (92 % d'entre elles concernaient l'exploitation sexuelle et les autres, l'exploitation par le travail et l'exploitation de la mendicité). En 2012, le ministère public a initié 212 procédures relatives à la traite, dont 84% concernait des affaires de traite aux fins d'exploitation sexuelle, 13,4% aux fins d'exploitation par le travail et 2,5% aux fins d'exploitation par la mendicité.

263. Le ministère public précise, dans son rapport annuel pour 2011, que quatre des procédures engagées pour traite aux fins d'exploitation par le travail concernaient le recrutement de travailleurs d'Europe orientale, aux fins d'exploitation dans l'agriculture (travail saisonnier de cueillette de fruits). Dans une autre affaire, la victime, originaire d'Afrique du Nord, avait été soumise à la traite aux fins de servitude dans le cadre du travail domestique. Le rapport de la défenseure du peuple mentionne une procédure en cours pour traite aux fins d'exploitation sexuelle en Galice, dans laquelle on compte plus de 130 femmes victimes de la traite, d'origine brésilienne pour la plupart. Parmi les défenseurs figureraient des membres des forces de police et des fonctionnaires.

264. Concernant le nombre de condamnations pour traite, les autorités espagnoles font état de 11 condamnations en 2009, cinq en 2010 et neuf en 2011, toutes à des peines privatives de liberté. Les autorités ont expliqué que ces données sont le résultat d'une analyse cas par cas et que, même si ces condamnations ne peuvent pas être considérées comme des condamnations pour traite, puisqu'elles concernent des situations antérieures à l'entrée en vigueur de l'article 177 bis, elles constituent néanmoins de « véritables affaires de traite d'êtres humains ». Les premières décisions de justice en vertu de l'article 177 bis ont été rendues entre la fin 2012 et avril 2013 par les juridictions provinciales de Barcelone et Madrid. Six hommes et trois femmes ont été condamnés dans affaires pénales impliquant cinq victimes de traite aux fins d'exploitation sexuelle (dont deux victimes qui avait moins de 18 ans au moment de l'infraction). Les condamnations qui vont de 6 à 22 ans de prison ne sont pas encore définitives⁷³.

⁷² Rapport annuel présenté au Gouvernement par M. Eduardo Torres-Dulce Lifante, procureur général, Madrid, 2012. Disponible (en espagnol uniquement) à l'adresse suivante : www.fiscal.es/cs/Satellite?c=Page&cid=1242052134611&language=es&pagename=PFiscal/Page/FGE_memorias&selAnio=2011

⁷³ Voir la décision no 66/2012BE du 26 novembre 2012, Tribunal provincial de Barcelone; décision no 677 du 26 décembre 2012, Tribunal provincial de Madrid.

265. La majorité des procédures pénales engagées pour traite se fondent sur une dénonciation faite par les victimes elles-mêmes (directement ou par l'intermédiaire d'ONG), une fois que celles-ci ont été repérées par les forces de police lors de descentes ou vérifications dans les lieux où elles étaient exploitées⁷⁴. Le témoignage de la victime est donc souvent la seule preuve effective, ce qui a de lourdes conséquences pour l'issue de l'affaire. Le ministère public a indiqué qu'il n'est pas rare que des victimes reviennent sur leur témoignage, par peur de représailles de la part des trafiquants ou à cause de la pression psychologique constante que ceux-ci peuvent exercer tout au long de la procédure ; il n'est pas rare non plus que des victimes disparaissent car elles se méfient de la police et du système judiciaire. Les procureurs demandent généralement le témoignage de la victime éventuelle en tant que preuve préconstituée (voir paragraphe 269).

266. Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient renforcer leurs efforts afin de s'assurer que les infractions liées à la traite aux fins de tout type d'exploitation font l'objet d'enquêtes et de poursuites sans délai et de manière effective.

267. En outre, le GRETA considère qu'il faut continuer à améliorer la spécialisation et la formation des juges, des procureurs, des enquêteurs de la police et des avocats sur la traite et les droits des victimes de la traite.

d. Protection des victimes et des témoins

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

269. Le protocole-cadre (paragraphe XI.1) fait état de l'obligation légale, pour le ministère public, de protéger les victimes, et de la nécessité de veiller à ce que les victimes de la traite soient informées de toute procédure judiciaire qui pourrait menacer leur sécurité. En outre, le protocole-cadre précise que les procureurs doivent aussi veiller à ce que les déclarations des victimes soient recueillies adéquatement de façon à pouvoir être considérées comme des preuves préconstituées valables lors de l'audience, lorsqu'il y a des raisons de douter de la présence de la victime à l'audience.

270. Les procureurs doivent demander les mesures de protection prévues par la loi organique 19/94 sur la protection des témoins et des témoins experts dans les procédures pénales, ainsi que l'utilisation de tout dispositif destiné à protéger la victime de la traite lors de l'audience : par exemple, l'utilisation de la visioconférence pour témoigner à distance. L'autorité judiciaire compétente évalue la gravité du danger pour les témoins et leur famille et décide en conséquence des mesures à appliquer : au cours de la procédure n'est divulguée aucune information qui pourrait permettre d'identifier le témoin (nom, adresse, employeur ou profession, par exemple) ; l'adresse du tribunal peut être utilisée à la place de l'adresse du témoin ; le témoin comparaît selon une procédure qui empêche de l'identifier visuellement. Selon la loi organique 19/94, les forces de l'ordre, le ministère public et l'autorité judiciaire veillent à ce que personne ne photographie les témoins ou ne procède à un quelconque enregistrement, et à ce que soit confisqué l'ensemble du matériel photo et vidéo de quiconque enfreint cette interdiction. Le procureur peut autoriser une protection policière pendant la procédure (et même après en cas de persistance de risques graves), un changement d'identité et des possibilités de commencer une nouvelle vie ailleurs.

⁷⁴ Selon le centre de renseignements contre le crime organisé (CICO), 2 375 inspections ont été effectuées en 2011 par la police nationale et les forces de sécurité dans des lieux où se pratique la prostitution.

271. L'article 4 de la loi organique 19/94 précise que le juge ou le tribunal compétent détermine s'il y a des motifs raisonnables de maintenir, de modifier ou de lever la totalité ou une partie des mesures de protection et s'il est nécessaire d'adopter de nouvelles mesures. Le paragraphe 3 de l'article 4, si l'une des parties a de bonnes raisons de demander à connaître l'identité des témoins, le juge ou le tribunal compétent devra donner les noms des témoins, tout en respectant d'autres mesures de protection. L'anonymat des témoins est donc garanti uniquement pendant l'enquête et jusqu'à l'audience, car il faut aussi préserver les droits de la partie défenderesse, y compris son droit de connaître les noms des témoins autorisés à faire une déposition.

272. Les déclarations faites au cours de la phase d'enquête par les victimes de la traite, qu'elles soient ou non des témoins protégés, n'ont valeur de preuve que si elles sont répétées à l'audience. Toutefois, en cas d'impossibilité pour la victime de comparaître à l'audience, la déposition faite lors de l'enquête doit être lue dans son intégralité, en tant que preuve préconstituée, de manière à pouvoir être contestée par les parties.

273. Le ministère public a indiqué que la loi de 1994 n'offrait pas une protection satisfaisante aux victimes de traite et témoins dans les affaires de traite. L'une des premières décisions de justice relative à la traite se fondant sur l'article 177 bis du CP, rendue en novembre 2012 par le Tribunal provincial de Barcelone (voir paragraphe 274), souligne le besoin de revoir et mettre à jour ce système afin de garantir la sécurité de ceux qui coopèrent avec les autorités⁷⁵.

274. Le GRETA est préoccupé par des informations données par des ONG selon lesquelles, en pratique, la protection des victimes serait très insuffisante, avant et pendant le procès. Il est rapporté que les contacts entre victimes et défenseurs hors du prétoire seraient fréquents, l'anonymat des victimes ne serait pas assuré de manière adéquate pendant le procès et la protection des données soulève des inquiétudes (divulgaration des noms des victimes dans la presse). Le GRETA souligne que, si les victimes ne sont pas protégées correctement, elles seront réticentes à témoigner ou à coopérer d'une autre manière avec les autorités.

275. Les autorités espagnoles ont informé le GRETA que les enfants victimes de traite doivent être protégés conformément à la loi sur la protection de l'enfance, le code pénal et la loi et le règlement sur les étrangers. Les autorités publiques assurant la tutelle d'enfants et le ministère public peuvent proposer des mesures spécifiques pour la protection et l'accompagnement des enfants victimes de traite durant les procédures pénales.

276. Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à veiller à ce que les victimes de la traite et les témoins soient protégés de manière effective tout au long de la procédure pénale et au-delà, si nécessaire, conformément à l'article 28 de la Convention. À cette fin, les autorités espagnoles devraient revoir l'adéquation du système actuel de protection des victimes et témoins en matière de traite, à la fois pour les adultes et les enfants.

⁷⁵ Disponible sur : <http://genderjusticejournal.wordpress.com/2013/04/12/trata-de-personas-cambios-legislativos-y-su-implementacion-en-espana/>

5. Conclusions

277. Le GRETA salue les dispositions prises par les autorités espagnoles pour combattre la traite des êtres humains pratiquée aux fins d'exploitation sexuelle, notamment l'adoption du plan d'action national sur la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, la création d'une commission de suivi interministérielle chargée d'évaluer la mise en œuvre du plan d'action, et la mobilisation de fonds destinés à permettre à des organisations spécialisées d'apporter une assistance aux personnes soumises à la traite aux fins d'exploitation sexuelle. En outre, l'infraction de traite figure dans le code pénal depuis 2010 et englobe les différents types d'exploitation visés par la Convention, ce qui constitue également une évolution positive.

278. Cela dit, il reste à relever plusieurs défis importants, par le biais de mesures législatives, politiques ou pratiques, afin de satisfaire aux exigences de l'approche fondée sur les droits humains, décrite aux paragraphes 45 à 53. Il faudrait veiller à ce que les actions de lutte contre la traite englobent toutes les victimes de la traite et toutes les formes d'exploitation, notamment en adoptant un plan d'action national complet contre la traite. Le GRETA souligne la nécessité de faire mieux connaître les dangers de la traite pratiquée aux fins d'exploitation par le travail et de la traite des enfants, et de renforcer la coordination entre les autorités nationales et régionales, y compris entre les différentes forces de police.

279. Certains aspects de la lutte contre la traite telle qu'elle est menée actuellement en Espagne suscitent des inquiétudes quant aux risques de contradiction avec les valeurs et principes essentiels relatifs aux droits humains que la Convention impose de respecter. Ainsi, les autorités espagnoles doivent revoir la procédure d'identification des victimes de la traite pour faire en sorte que les victimes potentielles soient considérées d'abord comme des personnes ayant été exposées à des violations des droits humains, et non pas comme une source de preuves pour des enquêtes judiciaires. Le GRETA souligne aussi la nécessité d'adopter des normes minimales claires d'assistance à toutes les victimes de la traite, indépendamment de leur sexe, de leur âge, de leur nationalité et du type d'exploitation.

280. Par ailleurs, il faudrait revoir le contenu et l'application des règles concernant le délai de rétablissement et de réflexion, afin que toutes les victimes potentielles de la traite soient systématiquement informées de la possibilité de disposer d'un tel délai. Il faudrait aussi redoubler d'efforts pour faire en sorte que les victimes de la traite puissent tirer pleinement parti de la possibilité d'obtenir un permis de séjour temporaire en raison de leur situation personnelle ou de leur coopération avec les autorités.

281. Les autorités espagnoles devraient veiller à ce que les victimes de la traite ou les victimes potentielles ne soient pas éloignées de force du territoire national et à ce que le dispositif d'aide au retour volontaire soit adapté à leurs besoins et tienne dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité.

282. En vue d'appliquer l'approche centrée sur la victime qui est préconisée par la Convention, il est également nécessaire de prendre des mesures complémentaires pour rendre les enquêtes et les poursuites plus efficaces et plus rapides dans les cas d'infractions liées à la traite.

283. Tous les professionnels concernés qui peuvent être en contact avec des victimes potentielles de la traite, notamment les membres des forces de l'ordre, les procureurs, les juges, les inspecteurs du travail et les travailleurs sociaux, doivent être constamment formés et sensibilisés à la nécessité d'appliquer à la lutte contre la traite une approche fondée sur les droits humains qui soit conforme à la Convention et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

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

Annexe I : Liste des propositions du GRETA

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

1. Le GRETA encourage les autorités espagnoles à renforcer leur approche fondée sur les droits humains de la lutte contre la traite dans le prochain plan pour les droits de l'homme, notamment en abordant la traite des êtres humains comme une violation grave des droits humains des victimes de la traite.

Définition de « traite des êtres humains »

2. Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient inclure « l'enlèvement » et « l'offre ou acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre » parmi les moyens inclus dans la définition juridique de la traite des êtres humains.

Approche globale et coordination

3. Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à prendre des mesures pour inscrire l'action nationale et régionale de lutte contre la traite dans une approche globale et notamment :

- de prendre en considération tous les types de victimes de la traite de toutes les formes d'exploitation dans le cadre juridique et politique anti-traite, tout en tenant compte de la dimension de genre de la traite, y compris au travers d'un plan d'action national complet sur la lutte contre la traite ;
- d'intensifier les efforts destinés à prévenir et détecter la traite en Espagne, y compris en tenant compte de la situation de l'Espagne en tant que pays de transit ;
- de renforcer les mesures de prévention et de protection destinées aux enfants, qui sont particulièrement vulnérables à la traite.

4. Le GRETA exhorte également les autorités espagnoles à renforcer la coordination et la coopération :

- entre les autorités au niveau de l'État et des régions, notamment entre la police nationale, la garde civile et les forces de police régionales ;
- entre toutes les autorités compétentes et la société civile, en particulier en précisant les conditions de la participation de la société civile à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des mesures de lutte contre la traite en Espagne (au niveau étatique et au niveau des communautés autonomes) et en associant la société civile au processus de suivi établi par le protocole-cadre pour la protection des victimes de la traite.

5. Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient examiner les répercussions des différentes bases juridiques relatives à l'identification, l'orientation et l'assistance des victimes de la traite, selon qu'elles sont originaires des pays de l'Union européenne ou d'un pays tiers, étant donné que cela peut avoir une incidence négative sur leurs droits en vertu de la Convention.

6. Le GRETA invite les autorités espagnoles à faire procéder à une évaluation indépendante du plan d'action visant à lutter contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle, afin de mesurer l'impact des actions menées dans ce cadre et de planifier les futures politiques et mesures de lutte contre la traite.

7. En outre, le GRETA invite les autorités espagnoles à réfléchir à la mise en place d'un rapporteur national indépendant ou d'un autre mécanisme pour le suivi des activités anti-traite menées par les autorités et de la mise en œuvre des obligations découlant du droit interne (voir l'article 29, paragraphe 4, de la Convention et le paragraphe 298 du rapport explicatif).

Formation des professionnels concernés

8. Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient prendre des mesures complémentaires pour assurer une formation spécialisée et régulière sur la traite à l'ensemble des professionnels concernés, en particulier les membres des forces de l'ordre nationales et régionales (notamment la police des frontières), les inspecteurs du travail, les travailleurs sociaux, les agents de la protection de l'enfance, les agents chargés des visas, les agents des services d'asile, les juges et les procureurs. Cette formation devrait aborder la traite comme une violation grave des droits humains et couvrir les droits des victimes de la traite, notamment les besoins de protection des enfants victimes de la traite. Il faudrait concevoir les futurs programmes de formation de manière à ce que ces professionnels puissent améliorer les connaissances et les compétences dont ils ont besoin pour identifier, aider et protéger les victimes de la traite, en tenant compte de leur sexe et de leur âge, et pour faire condamner les trafiquants.

Collecte de données et recherche

9. Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à concevoir et entretenir un système statistique complet et cohérent sur la traite des êtres humains, en réunissant des données statistiques fiables émanant de tous les acteurs clés et pouvant être ventilées (par sexe, âge, type d'exploitation, pays d'origine et/ou de destination, etc.). La mise en place de ce système devrait s'accompagner de toutes les mesures nécessaires au respect du droit des personnes concernées à la protection des données à caractère personnel, y compris lorsque des ONG travaillant avec des victimes de la traite sont invitées à fournir des informations pour alimenter la base de données nationale. Le système statistique devrait contribuer à l'élaboration, la supervision et l'évaluation des politiques de lutte contre la traite.

10. Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient continuer à mener et à soutenir des recherches sur les questions liées à la traite, en ce qu'elles constituent une source d'information importante pour toute future mesure de politique. Parmi les domaines dans lesquels des recherches supplémentaires sont nécessaires pour mieux cerner l'ampleur de la traite en Espagne figurent la traite aux fins d'exploitation par le travail, la traite interne, la traite des enfants et l'incidence de la traite parmi les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile.

Coopération internationale

11. Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient poursuivre leurs efforts visant à renforcer la coopération internationale avec des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux pour prévenir et combattre toute forme de traite, aider et protéger les victimes de la traite, enquêter sur les affaires de traite et poursuivre les trafiquants.

12. De plus, le GRETA invite les autorités espagnoles à évaluer les actions de coopération internationale menées à ce jour afin de cibler leur action future sur les priorités fondamentales et obtenir ainsi un impact maximal avec des moyens financiers réduits.

Actions de sensibilisation et mesures destinées à décourager la demande

13. Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à élaborer des mesures de sensibilisation à la traite aux fins d'exploitation par le travail. Des mesures d'information et d'éducation devraient également être prises pour promouvoir une sensibilisation à la traite parmi les ressortissants espagnols, y compris les enfants. Les autorités espagnoles devraient prévoir des campagnes d'information, de sensibilisation et d'éducation, en y associant la société civile, en s'appuyant sur les résultats des recherches et des évaluations d'impact et en se concentrant sur les besoins identifiés.

14. Le GRETA exhorte aussi les autorités espagnoles :

- à poursuivre les efforts destinés à décourager la demande de services fournis par les victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, en veillant à ce que ces mesures soient équilibrées et n'entraînent pas l'incrimination des victimes ;
- à intensifier leurs efforts destinés à décourager la demande de services fournis par les victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, y compris en renforçant les inspections du travail, en particulier dans les secteurs à risques comme l'agriculture, l'industrie textile, le travail domestique, la construction et l'hôtellerie/la restauration.

15. Le GRETA invite les autorités espagnoles à envisager l'adoption de mesures législatives ou autres pour ériger en infraction pénale le fait d'utiliser les services d'une personne dont on sait qu'elle est victime de la traite.

16. En outre, le GRETA invite les autorités espagnoles à continuer de contribuer aux activités de sensibilisation à la traite dans les principaux pays d'origine des victimes de la traite se trouvant en Espagne.

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

17. Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à intensifier leurs efforts pour détecter les cas de traite aux frontières et dans le cadre de la lutte contre la migration irrégulière, notamment en dispensant des formations spécialisées et régulières sur la lutte contre la traite, selon une approche fondée sur les droits humains et centrée sur les victimes, aux membres des forces de l'ordre, y compris la police des frontières, avec des instructions claires sur la marche à suivre.

18. Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient :

- garder à l'examen l'application des nouvelles circulaires sur l'enregistrement des enfants sans papiers qui arrivent de manière irrégulière en Espagne, et de vérifier les liens qui existent entre l'enfant et le ou les adulte(s) l'accompagnant ;
- garder à l'examen la délivrance de visas et accréditations pour les travailleurs domestiques employés dans des foyers diplomatiques ;
- prendre des mesures supplémentaires pour fournir des informations écrites aux ressortissants étrangers qui envisagent de travailler en Espagne, dans une langue qu'ils comprennent, afin de les mettre en garde contre les risques liés à la traite aux fins d'exploitation sexuelle et d'exploitation par le travail, de les informer sur leurs droits et les services auxquels ils peuvent s'adresser pour obtenir de l'aide et des conseils.

Identification des victimes de la traite des êtres humains

19. Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à revoir la procédure d'identification des victimes de la traite pour faire en sorte que les victimes potentielles soient considérées d'abord comme des personnes ayant été exposées à des violations des droits humains, et non comme une source de preuves pour des enquêtes pénales. À cette fin, les autorités espagnoles devraient :

- renforcer le caractère multidisciplinaire de la prise de décision relative à l'identification des victimes de la traite, y compris en confiant un rôle officiel dans la procédure d'identification à d'autres acteurs de terrain, tels que les inspecteurs du travail, les assistants sociaux, le personnel médical et les ONG ;
- s'assurer qu'il y ait une coordination et un échange d'informations satisfaisants entre tous les acteurs impliqués dans la procédure d'identification ;
- veiller à ce que les indicateurs et autres outils utilisés pour l'identification des victimes de la traite couvrent tous les types de traite et à ce que leur application soit dûment surveillée et évaluée ;

- prévoir suffisamment de temps pour l'identification des victimes de la traite, afin de tenir compte de l'expérience traumatisante qu'elles ont subie ainsi que du temps nécessaire pour rassembler toutes les informations requises et prendre une décision concernant l'identification ;
- garantir la qualité et la disponibilité des interprètes durant la procédure d'identification et à fournir un document décrivant les droits des victimes de la traite dans une langue qu'elles comprennent ;
- informer par écrit les personnes concernées, dans une langue qu'elles comprennent, sur l'issue de la procédure d'identification ;
- adopter une approche proactive en matière d'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, notamment dans les secteurs où le risque de traite est le plus élevé, comme l'agriculture, le bâtiment, le textile, la restauration, l'hôtellerie et le travail domestique ;
- améliorer la détection et l'identification des victimes de la traite parmi les migrants en situation irrégulière au moyen d'une approche proactive comprenant des formations régulières sur la traite et les droits des victimes, dispensées aux fonctionnaires des services de l'immigration, de la police des frontières et des services chargés des demandes d'asile, y compris le personnel des CIE et des CETI ;
- prendre en compte, lors de l'identification des enfants victimes de la traite, la situation et les besoins particuliers de ces victimes, notamment en établissant un mécanisme d'orientation spécial pour les enfants, avec la participation de spécialistes de l'enfance, de services de protection des enfants, de forces de police et de procureurs.

Assistance aux victimes

20. Le GRETA considère qu'une spécialisation des avocats qui apportent une assistance juridique gratuite aux victimes de la traite et aux victimes potentielles, non seulement dans des cas d'exploitation sexuelle mais pour tout type d'exploitation, pourrait être reproduite dans d'autres parties de l'Espagne.

21. Le GRETA exhorte les autorités centrales et régionales d'Espagne à veiller à ce que toutes les victimes de la traite reçoivent un soutien et une assistance appropriés, de leur identification jusqu'à leur rétablissement, et en particulier :

- à adopter des normes minimales d'assistance à toutes les victimes de la traite, indépendamment de leur sexe, de leur âge, de leur nationalité et du type d'exploitation, et de mettre à disposition des fonds suffisants pour que ces normes puissent être respectées ;
- à faire en sorte qu'un hébergement temporaire sûr et convenable soit proposé à toutes les victimes de la traite, adapté à leurs besoins spécifiques ;
- à garantir l'accès aux services de santé pour toutes les victimes de la traite en Espagne ;
- à permettre aux victimes de la traite résidant légalement sur son territoire d'accéder au marché de l'emploi, aux formations professionnelles et à l'éducation, en tant que mesures de réadaptation ;
- à veiller que les victimes étrangères sans papiers puissent avoir accès aux mesures d'assistance en leur délivrant des documents d'identité temporaires ;
- à garantir que tous les enfants victimes de la traite bénéficient des mesures d'assistance prévues par la Convention, d'une manière adaptée à leurs besoins ;

- à assurer la formation spécialisée de tous les professionnels responsables des mesures d'assistance et de protection destinées aux victimes de la traite, y compris aux avocats fournissant l'assistance juridique gratuite aux victimes de la traite ;
- à contrôler la mise en œuvre du système d'assistance aux victimes de la traite et à l'adapter en conséquence pour qu'il corresponde aux besoins des victimes.

Délai de rétablissement et de réflexion

22. Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à revoir le contenu et l'application des règles concernant le délai de rétablissement et de réflexion, conformément aux obligations prévues à l'article 13 de la Convention, afin que toutes les victimes potentielles, y compris les ressortissants de l'UE, soient systématiquement informées de la possibilité de disposer d'un délai de rétablissement et de réflexion et se le voit proposer sans avoir à le demander. Dans le cadre de leur réexamen, les autorités espagnoles devraient fixer des critères clairs pour déterminer la durée de la période de rétablissement et de réflexion, en tenant compte de la situation personnelle des victimes potentielles, et assurer la formation des autorités compétentes, pour que les critères soient appliqués de manière harmonisée dans toute l'Espagne. Les autorités espagnoles devraient examiner les raisons pour lesquelles si peu de victimes de la traite demandent et obtiennent un délai de rétablissement et de réflexion.

23. En outre, le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient faire davantage pour s'assurer que les victimes et victimes potentielles de la traite aient accès à toutes les mesures d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention, durant le délai de rétablissement et de réflexion.

Permis de séjour

24. Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient intensifier leurs efforts pour faire en sorte que les victimes de la traite puissent bénéficier pleinement du droit d'obtenir un permis de séjour temporaire en raison de leur situation personnelle et/ou de leur coopération avec les autorités, notamment :

- en fixant des critères clairs pour la délivrance d'un permis de séjour aux victimes de la traite sur la base de leur situation personnelle et de leur coopération avec les autorités ;
- en veillant à ce que les autorités compétentes reçoivent des informations à jour et des formations appropriées pour garantir une application harmonisée de ces critères dans toute l'Espagne ;
- en fixant un délai pour l'examen des demandes de permis de séjour pour les victimes de la traite ;
- en tenant dûment compte des informations fournies par les ONG spécialisées lors de l'examen des demandes de permis de séjour sur la base de la situation personnelle de la victime.

25. En outre, le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient intensifier leurs efforts pour faire en sorte que les mesures prises pour mettre en œuvre la Convention n'affectent pas les droits des victimes de la traite, adultes et enfants, en vertu du droit international des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne l'accès à la protection internationale et le respect du principe de non-refoulement, conformément aux articles 14, paragraphe 5, et 40, paragraphe 4, de la Convention.

Indemnisation et recours

26. Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à informer systématiquement les victimes de la traite, dans une langue qu'elles peuvent comprendre, sur leur droit à une indemnisation de la part des trafiquants et/ou de l'État et sur la procédure à suivre, ainsi qu'à veiller à ce que les victimes aient effectivement accès à une assistance juridique en la matière.

27. Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient modifier la loi 35/1995 sur l'aide et l'assistance aux victimes d'infractions violentes et d'atteintes à la liberté sexuelle, de manière à ce que toutes les victimes de la traite aient accès à une indemnisation par l'État, indépendamment de leur nationalité et du type d'exploitation et même si elles n'ont pas subi de lésions corporelles importantes ni de grave préjudice physique ou mental du fait de la traite.

28. Le GRETA considère aussi que les autorités espagnoles devraient intensifier leurs efforts pour faire en sorte que les trafiquants condamnés versent une indemnisation aux victimes de la traite ; il s'agirait notamment de veiller à ce que les policiers, les juges et les procureurs reçoivent une formation appropriée et coordonnent dûment leurs activités, de manière à ce qu'ils puissent enquêter sur les avoirs, les localiser et les geler, et vérifier les profits réalisés par les trafiquants.

Rapatriement et retour des victimes

29. Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à veiller à ce que les victimes et victimes potentielles de la traite ne soient pas expulsées du pays et que le cadre du retour volontaire assisté soit pleinement accessible à ces personnes et adapté à leurs besoins, en tenant dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité. Cela implique d'informer les victimes de la traite sur les programmes existants, de les protéger contre la re-victimisation et la traite répétée et, dans le cas d'enfants, de respecter pleinement le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.

30. De plus, le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient prendre des mesures pour développer la coopération avec les pays d'origine des victimes de la traite, afin de faire en sorte que les risques soient correctement évalués et que les victimes puissent retourner dans leur pays en toute sécurité et s'y réinsérer effectivement.

Droit pénal matériel

31. Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient revoir leur législation afin de bien refléter les dispositions substantielles de l'article 20 de la Convention concernant l'incrimination des actes relatifs aux documents de voyage ou d'identité.

Non-sanction des victimes de la traite

32. Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à ne pas retenir le motif de collaboration avec les autorités lorsqu'il s'agit d'exonérer les victimes de traite de leur responsabilité découlant de leur séjour irrégulier en Espagne.

33. Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient garder à l'examen l'application de la disposition de non-sanction dans l'article 177 bis, paragraphe 11, du code pénal et les orientations données dans la circulaire 5/2011 du ministère public, ainsi qu'attirer l'attention des professionnels concernés (en particulier les membres des forces de l'ordre, les procureurs et les juges) sur le principe de non-sanction.

Enquêtes, poursuites et droit procédural

34. Le GRETA considère que les autorités espagnoles devraient renforcer leurs efforts afin de s'assurer que les infractions liées à la traite aux fins de tout type d'exploitation font l'objet d'enquêtes et de poursuites sans délai et de manière effective.

35. En outre, le GRETA considère qu'il faut continuer à améliorer la spécialisation et la formation des juges, des procureurs, des enquêteurs de la police et des avocats sur la traite et les droits des victimes de la traite.

Protection des victimes et des témoins

36. Le GRETA exhorte les autorités espagnoles à veiller à ce que les victimes de la traite et les témoins soient protégés de manière effective tout au long de la procédure pénale et au-delà, si nécessaire, conformément à l'article 28 de la Convention. À cette fin, les autorités espagnoles devraient revoir l'adéquation du système actuel de protection des victimes et témoins en matière de traite, à la fois pour les adultes et les enfants.

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

Institutions publiques

- Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération
 - Agence espagnole pour la coopération internationale en matière de développement
 - Direction générale pour les questions de migration
 - Bureau des droits de l'homme
- Ministère de l'Intérieur
 - Cabinet du Secrétaire d'Etat à la Sécurité
- Ministère de la Santé, des Services sociaux et de l'Égalité
 - Délégation du gouvernement contre la violence fondée sur le genre
 - Sous-Direction générale sur les enfants
- Ministère de l'Emploi et de la Sécurité sociale
 - Direction générale à l'Intégration des immigrés
 - Service des programmes de protection internationale
 - Service des programmes spéciaux
 - Sous-Direction générale des Inspections relatives à la sécurité sociale, l'économie irrégulière et l'immigration
 - Sous-Direction générale à la coordination des questions liées aux relations de travail, à la prévention des risques au travail et aux mesures d'égalité
- Ministère de l'Éducation, de la Culture et du Sport
 - Centre national de l'innovation et la recherche éducative
- Ministère de l'Industrie, de l'Énergie et du Tourisme
 - Secrétariat d'Etat au Tourisme
- Conseil général de la magistrature (CGPJ)
- Défenseure du peuple
- Fédération espagnole des Provinces et Municipalités (FEMP)
- Communauté autonome de Madrid
 - Direction générale des femmes
- Communauté autonome d'Andalousie
 - Service d'assistance aux victimes
 - Ministère public
 - Réseau spécialisé des avocats sur la traite
 - Institut des femmes
 - Service de la présidence et de l'égalité
 - Service de la justice et l'intérieur: DG de la violence fondée sur le genre et l'assistance aux victimes, DG des politiques migratoires, DG de la justice juvénile et de la coopération, DG de l'intérieur, de l'état d'urgence et de la sécurité
 - Service de la santé et du affaires sociales
- Communauté autonome de Catalogne
 - Service de la Justice : Secrétariat pour les relations entre l'administration judiciaire et la Direction générale du droit pénale et de justice juvénile
 - Service de l'Intérieur : Police régionale (*Mossos d'Esquadra*)
 - Service de la santé : Commission technique sur la prostitution et traite aux fins d'exploitation sexuelle et Programme pour la prévention du Sida et l'assistance
 - Service pour l'emploi et les entreprises
 - Unité sur la violence contre les femmes à Barcelone (Délégation gouvernementale)
 - Municipalité de Barcelone
 - Institut catalan des femmes
 - L'Ombudsman catalan

- Ministère public
 - Coordination pour les questions relatives aux étrangers
 - Parquet catalan pour les questions relatives aux étrangers

Organisations intergouvernementales

- Organisation Internationale pour les Migrations (OIM)
- Représentant du HCR en Espagne : ACNUR

Organisations non gouvernementales

- ACCEM (Comité espagnol catholique sur les migrations)
- Amnesty International
- « *Antena Sur* », réseau d'ONG en Andalousie
- APRAMP (Association pour la prévention, réinsertion et l'assistance des prostituées)
- Caritas
- CC.OO. (*Comisiones Obreras*, syndicat)
- CEAR (Comité espagnole pour l'assistance aux réfugiés)
- CONFER (Confédération espagnole des instituts religieux)
- FAPMI- ECPAT Espagne
- *Hetaira*
- Croix rouge
- Fédération des femmes progressistes
- Fondation *Cruz Blanca*
- Fondation *Tierra de Hombres*
- IEPALA (Amérique latine et Afrique – Institut d'Etudes Politiques)
- *Médicos del Mundo* (Médecins du monde)
- Mujeres en Zona de Conflicto (Femmes dans les zones de conflit)
- Projet espoir (*Proyecto Esperanza*)
- Save the Children
- SICAR-Cat (Réseau catalan des ONG contre la traite)
- UGT (*Unión General de Trabajadores*, syndicat)
- *Villa Teresita*
- *Women's Link Worldwide*

Commentaires du Gouvernement

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

Le GRETA s'est engagé dans un dialogue avec les autorités espagnoles 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 espagnoles le 29 juillet 2013 en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités espagnoles, reçus le 13 septembre 2013 et disponibles uniquement en anglais, se trouvent ci-après.

The Spanish Government would like to express its gratitude to the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) for their constructive report on the implementation by Spain of the provisions of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. In particular, it would like to thank Mr Helmut Sax and Ms Diana Tudorache, members of GRETA, as well as Ms Carolina Lasén Díaz and Mr Gerald Dunn, administrators at the Convention on Action against Trafficking in Human Beings, who made the evaluation visit to Spain.

The Spanish Government is also grateful to Ms Petya Nestorova, Executive Secretary of the Secretary of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings.

The Spanish authorities take good note of the recommendations of the report and they consider it a good guide to improve their work. Nevertheless, these authorities would like to make the following comments:



MINISTERIO
DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES
E IGUALDAD

SECRETARÍA DE ESTADO DE
SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD

Delegación del Gobierno para la
Violencia de Género

Subdirección General de Coordinación
Interinstitucional en Violencia de
Género

COMMENTS ON THE REPORT CONCERNING THE IMPLEMENTATION OF THE COUNCIL OF EUROPE CONVENTION ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (29TH JUNE 2013 REPORT).

COMMENTS TO THE REPORT

The Government Delegation against Gender-based Violence, in the scope of its competences, presents the following comments to the Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings:

- **Interministerial Monitoring Committee in charge of the monitoring and evaluation of the Comprehensive Plan to combat trafficking for sexual exploitation 2009-2012 (paragraph 17):**

The Inter-ministerial Monitoring Committee in charge of the monitoring and evaluation of the National Action Plan against trafficking for sexual exploitation approved, in its meeting held on the 16th July 2013, the IV Annual Report on the implementation of the Plan, related to activities developed in 2012. The content of the report was examined by the Spanish Council of Ministers on its meeting of 6th September.

For further information, the report is available in:
<http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/planIntegral/home.htm>

- **Monitoring Committee of the Framework Protocol for the Protection of Victims of Trafficking (paragraph 30):**

Regarding the participation of specialized NGOs in the Monitoring Committee, the Government Delegation against Gender-based Violence informed them in the meeting of the Social Forum against trafficking for sexual exploitation (28th February 2013), that they were invited to submit their concerns and proposals regarding this matter to the Government Delegation (Chair and Secretary of the Social Forum and of the Monitoring Committee of the Framework Protocol) in order to include the issue in the Agenda of the Monitoring Committee meetings.

The above proposal was based on the agreement made by the Monitoring Committee members in its meeting of 7th June 2012, to give voice to the organisations specialized in assisting and protecting victims. The Committee also decided that, in order to receive information about concrete matters concerning these organisations, one or more specialized organisations could be invited to attend its meetings.

○ **Legislation on access to public Health Care in Spain (paragraph 177):**

Spanish legislation on access to public Health Care has recently changed through the Royal Decree 576/2013, of 26th July, that establishes basic criteria to provide access to health care of people who are not beneficiaries of the National Health Care System. This regulation modifies the Royal Decree 1192/2012, of 3rd August, concerning the regulation of the conditions to be beneficiary of the National Health Care System financed with public funds.

This new regulation extends to victims of trafficking the access to free health care on the conditions of the basic common portfolio of health services throughout the National Health System regulated in Article 8 bis of Law 16/2003, of May 28th, not only access to emergency, maternity services and children medical care.

○ **Free legal assistance to victims of trafficking (paragraph 178):**

The Royal Decree Law 3/2013, of 22nd February, recognizes, from its approval, free legal assistance for victims of gender violence and trafficking in all judiciary and administrative processes initiated as a consequence of their victim condition and regardless of the economic situation of the victim.

The right to free legal assistance includes barrister and solicitor and judiciary taxes exception.

Madrid, September 12th 2013



MINISTERIO
DEL INTERIOR

DIRECCIÓN GENERAL DE
POLÍTICA INTERIOR

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE ASILO

COMMENTS ON GRETA'S FINAL REPORT

Title V of Law 12/2009 (dated October 30th), that regulates the right to asylum and to subsidiary protection, is devoted to minors and other vulnerable persons, in order to allow due consideration of the specific circumstances of applicants and beneficiaries of international protection who are in a situation of vulnerability, such as “minors, unaccompanied minors, disabled persons, elderly persons, expectant mothers, single-parent families with minors, persons having been subject to torture, rape or any other serious form of psychological, physical, or sexual violence, and **victims of trafficking in human beings**”. Article 46, in particular, stipulates that, in the terms that shall be set through regulatory development, the specific circumstances of applicants and beneficiaries of international protection who are in a situation of vulnerability (among which victims of THB are expressly mentioned), shall be taken into account.

It must be noted that the Law includes the recognition of refugee status, alongside other causes of persecution, when there is a well-founded fear of **gender-motivated persecution**. In light of the prevailing circumstances in the country of origin, persons fleeing their countries of origin because of well-founded fears of suffering gender-motivated (and/or age-motivated) persecution are included in the Law although these situations alone cannot, by themselves, cause the refugee status to be recognized.

It is also important to underline the **role conferred to the UNHCR** throughout the procedure of determination of protection needs, which becomes an additional guarantee to the established system. It allows its participation, not only throughout the procedure, but at the moment of resolution of the dossiers, which is **a distinctive trait of the Spanish system**, unparalleled in comparable European countries.

Additionally, the international protection procedure includes, as a rule applicable to all cases, the applicant's inherent right to free legal assistance and to an interpreter, as well as the right to healthcare and to the specific social benefits of the different programmes and situations established in the Asylum Law. In every application for international protection, the specific situation of the applicant is taken into account, especially if he/she is considered to be in a situation of vulnerability, and in such instances, measures are taken to provide a differentiated treatment. The reinforcement of **guarantees in the process of granting international protection** is to be noted, in particular, through **interpretational assistance and free legal assistance**.

When in the application of the Framework Protocol for the Protection of Victims of Trafficking in Human Beings (from October 2011), indications are found that the person applying for international protection could be a victim of THB, the Asylum and Refugee Office, in carrying out the procedure, informs the General Immigration and Borders Police Division. The application for international protection is continued and processed until a decision is proposed and adopted.

For as long as their application is processed and studied, applicants are provided, if deprived of economic resources, of shelter and social services necessary to satisfy their basic needs, within the available programmes and specific services. They are as well documented as applicants for international protection, and their documents are renewed periodically while their application is studied, and they are authorized to work, after a period of six months from the moment of their application.



Spain **scrupulously respects the principle of “non refoulement” and permanence in its territory is guaranteed** to all applicants of international protection until their applications are decided upon.

Persons kept in Internment Centres for Foreigners, who are in process of expulsion, can seek apply for international protection in Spain, and they are released in case their application is admitted to procedure.

There is, therefore, no specific difficulty for victims of THB to apply for International protection, although this does not prejudice the resolution of their applications, in accordance with the 1951 Geneva Convention provisions and with the aforementioned Law 12/2009 currently in force, and with the provisions of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, with the legal modification brought by Organic Law 2/2009, which establishes the system of protection for victims of THB as well as the October 2011 Framework Protocol for the Protection of Victims of Trafficking in Human Beings.

Reference to epigraphs (213/214/215/217 in fine/219/236) of the report.

Madrid, August 2013

Centre for Intelligence against Organised Crime (CICO)

§94 (page 28, corresponding to §94, page 26, of the draft submitted in June). In its draft report, GRETA requested to know the aim of the information collected by the CICO and in particular if those data referred exclusively to cases of trafficking for the purpose of sexual exploitation. Upon perusal of the new wording of this section, the answer provided by this Centre is reiterated in the sense of stressing that, although the trafficking database collects only data related to sexual exploitation, it is ready to receive and make use of data related to human trafficking for the purpose of labour exploitation.

§98 (page 28), newly inserted into the final report. With regard to the inclusion of this new paragraph, the CICO clarifies that the discrepancy between the data provided by CICO, the Prosecution Service, and Labour and Social Security Inspectorate, is basically due to the different sources of their respective data. The CICO derives its data from police sources such as police reports and inspections related to trafficking for the purpose of sexual exploitation, whereas the Prosecution Service uses data from court proceedings and, lastly, the Labour and Social Security Inspectorate includes the cases of trafficking for the purpose of labour exploitation.

§154 (page 39, corresponding to §38, page 155 of the draft submitted in June). In the draft GRETA report indicated the disparity between the data provided by the CICO and by the Ombudsperson, who cites the CICO as the source, with regard to the number of victims, and requested clarification concerning the exact figure of victims of human trafficking. In this regard, and reiterating what was already answered by this Intelligence Centre, it is signalled that the figures offered by the Ombudsperson refer to the victims identified as a consequence of the opening of a police report in the presence of indicia of the crime of trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation. On the other hand, the figures mentioned in the GRETA report about victims detected in a risk situation (14.730 in 2011, citing the CICO as the source) refer to those victims detected on the occasion of inspection of establishments where prostitution takes place, and not as a consequence of a crime of human trafficking. In both instances, data are drawn off the CICO-managed database, but they are in no way comparable, since they refer to two different levels in human trafficking: on one the persons identified as victims of a crime of trafficking in human beings, and on the other those who are liable to be victims because they are in a risk situation, and who have been detected on the occasion of administrative inspections of establishment where prostitution takes place.