



**GRETA**  
GROUPE D'EXPERTS  
SUR LA LUTTE CONTRE  
LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

GRETA(2018)20

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

## DEUXIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Adopté le 13 juillet 2018

Publié le 19 octobre 2018

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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Secrétariat de la Convention du Conseil de l'Europe  
sur la lutte contre la traite des êtres humains  
(GRETA et Comité des Parties)  
Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex  
France

[trafficking@coe.int](mailto:trafficking@coe.int)

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

## Table des matières

<b>Préambule</b> .....	<b>4</b>
<b>I. Introduction</b> .....	<b>6</b>
<b>II. Principaux faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention par les Pays-Bas</b> .....	<b>8</b>
<b>1. Nouvelles tendances concernant la traite et les formes d'exploitation</b> .....	<b>8</b>
<b>2. Évolution du cadre juridique</b> .....	<b>8</b>
<b>3. Évolution du cadre institutionnel</b> .....	<b>9</b>
<b>4. Plans d'action nationaux</b> .....	<b>10</b>
<b>5. Formation des professionnels concernés</b> .....	<b>11</b>
<b>6. Collecte de données et recherche</b> .....	<b>14</b>
<b>III. Constats article par article</b> .....	<b>16</b>
<b>1. Prévention de la traite des êtres humains</b> .....	<b>16</b>
a. Mesures de sensibilisation (article 5) .....	16
b. Mesures visant à prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail (article 5) .....	17
c. Mesures visant à prévenir la traite des enfants (article 5).....	19
d. Mesures visant à prévenir la traite aux fins de prélèvement d'organes (article 5).....	21
e. Mesures visant à décourager la demande (article 6) .....	22
f. Mesures aux frontières (article 7).....	24
<b>2. Mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes, en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes</b> .....	<b>25</b>
a. Identification des victimes (article 10) .....	25
b. Mesures d'assistance (article 12).....	30
c. Identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces victimes (articles 10 et 12) .....	33
d. Protection de la vie privée (article 11) .....	38
e. Délai de rétablissement et de réflexion (article 13) .....	39
f. Permis de séjour (article 14).....	40
g. Indemnisation et recours (article 15).....	41
h. Rapatriement et retour des victimes (article 16) .....	42
<b>3. Droit pénal matériel</b> .....	<b>44</b>
a. Incrimination de la traite des êtres humains (article 18).....	44
b. Incrimination de l'utilisation des services d'une victime (article 19).....	46
c. Responsabilité des personnes morales (article 22) .....	46
d. Non-sanction des victimes de la traite des êtres humains (article 26) .....	47
<b>4. Enquêtes, poursuites et droit procédural</b> .....	<b>49</b>
a. Mesures visant à assurer des enquêtes efficaces (articles 1, 27 et 29).....	49
b. Protection des témoins et des victimes (articles 28 et 30).....	52
c. Compétence (article 31) .....	53
<b>5. Coopération internationale et coopération avec la société civile</b> .....	<b>53</b>
a. Coopération internationale (articles 32 et 33).....	53
b. Coopération avec la société civile (article 35) .....	55
<b>IV. Conclusions</b> .....	<b>56</b>
<b>Annexe Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et non gouvernementales et autres membres de la société civile avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations</b> .....	<b>62</b>
<b>Commentaires du Gouvernement</b> .....	<b>63</b>

## Préambule

Le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) a été institué en vertu de l'article 36 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (ci-après « la Convention »), qui est entrée en vigueur le 1er février 2008. Le GRETA est composé de 15 experts indépendants et impartiaux, avec des profils variés, qui ont été choisis pour leur expérience professionnelle dans les domaines couverts par la Convention. Le mandat des membres du GRETA est de quatre ans, renouvelable une fois.

Le GRETA est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention par les Parties et d'élaborer des rapports évaluant les mesures prises par chaque Partie. Conformément à l'article 38, paragraphe 1, de la Convention, le GRETA évalue la mise en œuvre de la Convention en suivant une procédure divisée en cycles. Au début de chaque cycle, il sélectionne les dispositions particulières sur lesquelles va porter la procédure d'évaluation et définit les moyens les plus appropriés pour mener son évaluation. Pour chaque cycle d'évaluation, le GRETA adopte un questionnaire qui sert de base à l'évaluation et qui est adressé à toutes les Parties.

Le premier cycle d'évaluation a été lancé en février 2010 et le questionnaire pour ce cycle a été envoyé à l'ensemble des Parties selon un calendrier adopté par le GRETA et établi en fonction des dates d'entrée en vigueur de la Convention pour chaque Partie. Le GRETA a décidé d'organiser des visites dans tous les États parties afin de collecter des informations complémentaires et de rencontrer directement les acteurs concernés, tant gouvernementaux que non gouvernementaux.

À la suite du premier cycle d'évaluation, qui a donné une vue d'ensemble de la mise en œuvre de la Convention par chaque Partie, le GRETA a lancé le deuxième cycle d'évaluation le 15 mai 2014. Le GRETA consacra ce deuxième cycle à l'examen des effets des mesures législatives, politiques et pratiques sur la prévention de la traite, la protection des droits des victimes et la poursuite des trafiquants. L'application, à la lutte contre la traite, d'une approche fondée sur les droits humains reste au centre de ce deuxième cycle d'évaluation. De plus, une attention particulière est accordée aux mesures prises pour faire face aux nouvelles tendances en matière de traite et pour tenir compte de la vulnérabilité des enfants vis-à-vis de la traite. Pour ce deuxième cycle, il a adopté un questionnaire qui sera adressé à tous les États ayant achevé le premier cycle, selon un calendrier approuvé par le GRETA.

Les rapports du GRETA reposent sur des informations collectées auprès de sources diverses et contiennent des recommandations destinées à renforcer la mise en œuvre de la Convention par les Parties. Dans ses recommandations, le GRETA a choisi d'utiliser trois verbes différents, à savoir « exhorter », « considérer » et « inviter », qui correspondent à différents niveaux d'urgence de l'action recommandée dans le cadre de la mise en conformité de la législation et/ou de la pratique de la Partie avec la Convention. Ainsi, le GRETA emploie le verbe « exhorter » lorsqu'il parvient à la conclusion que les lois ou les politiques du pays ne sont pas conformes à la Convention, ou lorsqu'il constate que, malgré l'existence de dispositions juridiques et d'autres mesures, une obligation clé de la Convention n'est pas mise en œuvre. Dans d'autres situations, le GRETA « considère » que des améliorations sont encore nécessaires pour se conformer pleinement à une obligation de la Convention. Lorsqu'il « invite » un pays à poursuivre ses efforts dans un domaine donné, le GRETA reconnaît que les autorités sont d'ores et déjà sur la bonne voie.

Concernant la procédure d'établissement des rapports, le GRETA examine un projet de rapport sur chaque Partie en session plénière. Dans le cadre du dialogue confidentiel avec les autorités nationales, celles-ci sont demandées à soumettre, dans un délai de deux mois, des commentaires sur le projet de rapport, ce qui leur permet de donner des informations complémentaires ou de corriger d'éventuelles erreurs factuelles. Le GRETA prend ces commentaires en compte pour établir son rapport final. Celui-ci est adopté en session plénière et transmis à la Partie concernée, qui est invitée à soumettre ses commentaires finaux dans un délai d'un mois. À l'expiration du délai, le rapport du GRETA est rendu public, accompagné des éventuels commentaires de la Partie, et envoyé au Comité des Parties à la Convention.

---

## Liste d'acronymes

AVIM	Unités chargées des questions relatives aux étrangers, à l'identification et à la traite des êtres humains
CP	Code pénal
CPP	Code de procédure pénale
CCV	Centre de prévention de la criminalité et de sécurité
COA	Agence centrale pour l'accueil des demandeurs d'asile
COSM	Centres d'hébergement de victimes de la traite des êtres humains
EMM	Centre d'expertise sur la traite des êtres humains et le trafic illicite de personnes
EVIM la traite	Centre national d'expertise sur les questions relatives aux étrangers, à l'identification et à la traite
FNV	Fédération des syndicats des Pays-Bas
DT&V	Service de rapatriement et de retour
IND	Service de l'immigration et de la naturalisation
Inspection SZW	Service d'inspection du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi
KMar	Maréchaussée royale des Pays-Bas (Gendarmerie militaire)
LOSM	Réunion nationale des spécialistes de la traite
LIEC	Centre national d'information et d'expertise
OM	Ministère public
RIEC	Centres régionaux d'information et d'expertise
SOM	<i>Strategisch Overleg Mensenhandel</i> (Réunion stratégique sur la traite)
VNG	Association des communes néerlandaises

## I. Introduction

1. La première évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention ») par les Pays-Bas s'est déroulée en 2012-2013. Après réception de la réponse des Pays-Bas au premier questionnaire du GRETA, le 4 juin 2012, une visite d'évaluation dans le pays a été organisée du 3 au 7 juin 2013. Le projet de rapport sur les Pays-Bas a été examiné à la 18<sup>e</sup> réunion du GRETA (tenue du 4 au 8 novembre 2013) et le rapport final a été adopté à sa 19<sup>e</sup> réunion (tenue du 17 au 21 mars 2014). Après réception des commentaires des autorités néerlandaises, le rapport final du GRETA a été publié le 18 juin 2014<sup>1</sup>.

2. Dans son premier rapport, le GRETA saluait les mesures prises par les autorités néerlandaises pour développer le cadre juridique et institutionnel de la lutte contre la traite des êtres humains, y compris la coopération interinstitutionnelle aux niveaux national et local, la désignation d'un rapporteur national sur la traite des êtres humains et la violence sexuelle envers les enfants, la mise en place de structures spécialisées et la formation dispensée aux acteurs concernés. Il considérait que les autorités devaient, en partenariat avec le secteur privé et la société civile, renforcer les mesures destinées à décourager la demande de services fournis par des victimes de la traite, quelle que soit la forme d'exploitation à laquelle ces personnes sont soumises. Étant donné que l'identification des victimes de la traite relève exclusivement de la compétence des services de détection et de répression, le GRETA exhortait les autorités néerlandaises à renforcer le caractère multidisciplinaire du processus décisionnel conduisant à cette identification. Il soulignait en outre l'importance de placer l'aide et la protection des victimes potentielles au cœur de la procédure d'identification et de ne pas établir de lien entre l'identification et l'assistance d'une part, et les perspectives d'enquêtes judiciaires et de poursuites pénales d'autre part. Le GRETA soulignait aussi la nécessité de veiller à ce que les victimes présumées de la traite puissent exercer pleinement leur droit au délai de rétablissement et de réflexion pour se remettre de l'expérience de l'exploitation, et à ce que, dans la pratique, elles puissent bénéficier du droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable lorsqu'elles ne sont pas en mesure de coopérer avec les autorités. Le GRETA appelait par ailleurs les autorités à s'assurer que les victimes ayant commis une infraction sous l'influence des trafiquants ne sont pas privées de l'obtention d'un permis de séjour.

3. Sur la base du rapport du GRETA, le Comité des Parties à la Convention a adopté, le 7 juillet 2014, une recommandation adressée aux autorités néerlandaises, dans laquelle il leur demandait de l'informer des mesures prises pour se conformer à cette recommandation d'ici au 2 janvier 2017<sup>2</sup>. Le rapport soumis par les autorités néerlandaises a été examiné lors de la 20<sup>e</sup> réunion du Comité des Parties (tenue le 10 mars 2017). Le Comité des Parties a décidé de transmettre le rapport des autorités au GRETA pour examen et de le rendre public<sup>3</sup>.

4. Le 1<sup>er</sup> février 2017, le GRETA a lancé le deuxième cycle d'évaluation de la Convention à l'égard des Pays-Bas en envoyant le questionnaire aux autorités néerlandaises et en leur demandant de transmettre leur réponse au plus tard le 3 juillet 2017. Les Pays-Bas ont soumis leur réponse le 19 septembre 2017<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Pays-Bas, GRETA(2014)10, disponible à l'adresse suivante : <http://rm.coe.int/168063219a>

<sup>2</sup> <http://rm.coe.int/1680632197>

<sup>3</sup> <http://rm.coe.int/16807006cf>

<sup>4</sup> <http://rm.coe.int/greta-2017-32-rq2-nld-en/16807612ba>

5. Lors de la préparation du présent rapport, le GRETA a utilisé la réponse au questionnaire soumise par les autorités néerlandaises, le rapport susmentionné que ces dernières ont transmis au Comité des Parties ainsi que des informations reçues de la société civile. Une visite d'évaluation a eu lieu aux Pays-Bas du 11 au 15 décembre 2017 afin de rencontrer les acteurs concernés, de collecter des informations supplémentaires et d'évaluer la mise en œuvre effective des mesures adoptées. Elle a été effectuée par une délégation composée des personnes suivantes :

- M. Ola Laurell, membre du GRETA ;
- Mme Dorothea Winkler, membre du GRETA ;
- M. Mats Lindberg, administrateur au secrétariat de la Convention.

6. Au cours de la visite, la délégation du GRETA a rencontré le secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité, M. Mark Harbers, ainsi que des représentants du ministère de la Justice et de la Sécurité, du ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports, du ministère des Affaires étrangères, du ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences, du ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume, du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, du Ministère public, ainsi qu'un juge du tribunal de première instance d'Amsterdam. En outre, la délégation du GRETA a rencontré des représentants de la police nationale, de la Maréchaussée royale des Pays-Bas (KMar), de l'Inspection SZW, du Centre national d'information et d'expertise (LIEC), du Service de l'immigration et de la naturalisation (IND), de l'Agence centrale pour l'accueil des demandeurs d'asile (COA), du Centre d'expertise sur la traite des êtres humains et le trafic illicite de personnes, de l'École de police, et du Fonds d'indemnisation des victimes d'infractions violentes. Des discussions ont aussi été tenues avec des représentants du Bureau du rapporteur national sur la traite des êtres humains et la violence sexuelle envers les enfants. De surcroît, le GRETA a rencontré des représentants des autorités municipales de Rotterdam et La Haye.

7. Des réunions ont été tenues séparément avec des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG), la fédération des syndicats FNV et une association représentant les personnes qui se livrent à la prostitution. Des discussions se sont aussi tenues avec des représentants du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

8. Au cours de la visite, la délégation du GRETA s'est rendue dans un foyer accueillant des victimes de la traite de sexe masculin, un foyer pour les filles victimes de « petits amis proxénètes » ainsi qu'un foyer protégé pour enfants étrangers victimes de la traite.

9. La liste des autorités nationales, des ONG et des autres organisations avec lesquelles la délégation a tenu des consultations figure à l'annexe du présent rapport. Le GRETA leur sait gré des informations reçues.

10. Le GRETA tient à souligner la coopération fournie par les autorités néerlandaises et en particulier Mme Evelien Pennings, personne de contact nommée pour assurer la liaison avec le GRETA et conseillère politique principale auprès du ministère de la Justice et de la Sécurité.

11. Le GRETA a approuvé le projet du présent rapport à sa 31<sup>e</sup> réunion (19 au 23 mars 2018) et l'a soumis aux autorités néerlandaises pour commentaires le 19 avril 2018. Les commentaires des autorités ont été reçus le 20 juin 2018 et ont été pris en compte par le GRETA lors de l'adoption du rapport final, à sa 32<sup>e</sup> réunion (9-13 juillet 2018). Le rapport rend compte de la situation jusqu'au 22 mars 2018; les faits nouveaux intervenus après cette date ne sont pas pris en considération dans l'analyse et les conclusions ci-dessous. Les conclusions résument les progrès réalisés depuis le premier rapport, les problématiques qui exigent une action immédiate et les autres domaines où des actions supplémentaires sont nécessaires (voir pages 56-61).

## II. Principaux faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention par les Pays-Bas

### 1. Nouvelles tendances concernant la traite et les formes d'exploitation

12. Les Pays-Bas sont avant tout un pays de destination des victimes de la traite des êtres humains mais aussi de plus en plus un pays d'origine et de transit. Selon les données fournies par les autorités, le nombre de victimes présumées de la traite à avoir été détectées s'élevait à 1 120 en 2013, 1 256 en 2014, 1 150 en 2015 et 952 en 2016.<sup>5</sup> Environ 80 % des victimes étaient des femmes. Au cours de la période de référence, entre 2013 et 2016, le nombre d'enfants présumés victimes de la traite à avoir été identifiés s'élevait à 1 053 ; le nombre d'enfants de nationalité néerlandaise qui sont identifiés a tendance à augmenter, notamment le nombre d'enfants présentant une déficience intellectuelle. Quelque 75 % des victimes présumées étaient soumises à la traite aux fins d'exploitation sexuelle et les 25 % restants aux fins d'autres formes d'exploitation (exploitation par le travail, criminalité forcée, mariage forcé). Environ 30 % des victimes étaient des citoyens néerlandais. La majorité des victimes étrangères venaient de pays de l'UE (Roumanie, Bulgarie, Pologne et Hongrie), suivies par les victimes originaires de pays d'Afrique et d'Asie. Bien que des données sur les victimes de la traite présumées identifiées en 2017 aient été collectées par l'ONG CoMensha (voir paragraphe 48), ces données n'ont pas encore été traitées et publiées par le Bureau du rapporteur national, et il est attendu qu'elles soient officiellement publiées au courant de l'automne 2018.

13. Selon les autorités néerlandaises, la baisse du nombre de victimes présumées de la traite à avoir été identifiées au fil des années peut être attribuée à la restructuration en profondeur de la police, qui a démarré en 2012 et a donné lieu à une importante rotation du personnel<sup>6</sup>, ainsi qu'à la décision politique concernant les nouvelles priorités des forces de l'ordre qui a été prise suite à l'augmentation des arrivées de migrants et de demandeurs d'asile et à l'aggravation de la menace terroriste.

14. Le GRETA note que l'ampleur de la traite des êtres humains aux Pays-Bas est probablement plus importante que ce que suggèrent les chiffres susmentionnés de victimes présumées. En septembre 2017, la rapporteure nationale sur la traite des êtres humains et la violence sexuelle à l'encontre des enfants ainsi que l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD) ont publié une estimation de l'ampleur de la traite aux Pays-Bas selon laquelle il y aurait chaque année environ 6 250 victimes de la traite<sup>7</sup>. Il ressort de leur rapport que les enfants victimes de la traite et les victimes aux fins d'une exploitation autre que sexuelle sont moins susceptibles d'être détectés.

### 2. Évolution du cadre juridique

15. Le cadre juridique applicable à la traite reste essentiellement le même que celui qui était décrit dans le premier rapport du GRETA.

16. La responsabilité de la fourniture d'assistance aux victimes de la traite a été confirmée comme étant du ressort des communes en 2015, à la suite de modifications apportées à la loi sur l'assistance sociale ainsi qu'à la loi sur l'enfance et la jeunesse.

<sup>5</sup> Les statistiques sur les victimes présumées de la traite ont été revues suite au jugement de la Cour Suprême en date du 17 mai 2016, selon lequel les actes criminels ne peuvent être qualifiés de traite et sanctionnés en tant que tels, que lorsqu'ils ont été commis dans des circonstances laissant présumer la coercition ou l'exploitation, ce qui n'est pas le cas des infractions relevant de l'article 273f, paragraphe 1, sous-paragraphe 3 du CP. Cela a conduit à une réduction du nombre initial de victimes présumées identifiées (de 150 à 300 par an), étant donné que les cas relevant de l'article 273f paragraphe 1, sous-paragraphe 3 du CP, qui exclut l'utilisation de moyens, ne sont pas conformes avec la définition de la traite des êtres humains telle qu'établie par la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

<sup>6</sup> Voir paragraphe 27 du premier rapport du GRETA sur les Pays-Bas.

<sup>7</sup> <https://www.dutchrapporteur.nl/current/news/reliable-estimate-reflects-true-numbers-of-victims-of-human-trafficking.aspx>

17. Les Pays-Bas ont ratifié le Protocole de 2014 relatif à la Convention sur le travail de l'OIT de 1930, laquelle entrera en vigueur aux Pays-Bas le 8 août 2018.

18. Le 19 décembre 2014, les Pays-Bas ont déclaré qu'outre le Royaume en Europe, ils acceptaient la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains pour Aruba.

### 3. Évolution du cadre institutionnel

19. En 2014, la composition de la Task force contre la traite des êtres humains<sup>8</sup>, qui a été créée pour favoriser une approche intégrée de la lutte contre la traite, déceler les problèmes et soumettre des propositions de mesures, a été élargie pour inclure l'Association des communes néerlandaises (VNG), le Centre national d'information et d'expertise (LIEC) et les autorités de protection de la jeunesse. En outre, en novembre 2016, un membre de la réunion stratégique sur la traite (voir paragraphe 248) a rejoint la Task force. En 2017, le mandat de la Task Force a été reconduit pour trois années supplémentaires. La Task force devrait se concentrer sur les nouvelles formes que prend la traite, comme la traite aux fins d'activités criminelles, et examiner les liens entre la traite et le trafic illicite de migrants.

20. Des réunions régulières du groupe désigné par les autorités néerlandaises comme étant le « groupe de réflexion » (*klankbordgroep*) ont été tenues en vue d'échanger des informations et des évolutions importantes liées à la traite. Le « groupe de réflexion », qui n'a pas de statut officiel et a été initialement créé pour discuter de la mise en place d'un mécanisme national d'orientation (voir paragraphe 107), se compose de représentants du ministère de la Justice et de la Sécurité, du ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports, du ministère des Affaires étrangères, de la police nationale, de l'Inspection SZW, du Service de l'immigration et de la naturalisation (IND), du Fonds d'indemnisation des victimes d'infractions violentes, de l'Association des communes néerlandaises, de Victim Support Pays-Bas, de Vellighetshuis<sup>9</sup> Friesland, du Bureau du rapporteur national sur la traite des êtres humains et la violence sexuelle envers les enfants, de l'UNICEF et d'un certain nombre d'ONG, comme CoMensha et Fairwork, Défense des Enfants, La Strada International, le Centre contre l'exploitation des enfants et la traite (CKM), ECPAT, l'Armée du Salut, Spirit, Humanitas, Moviera, Maatschappelijke opvang den Bosch, HVO Querdo et la Fondation Nidos.

21. Comme indiqué dans le premier rapport du GRETA, une importante réforme des forces de police néerlandaises lancée en 2012 a ramené le nombre d'unités de police régionales de 25 à 10. Une unité responsable des questions relatives aux étrangers, à l'identification et à la traite (AVIM) est établie au sein de chacune des dix unités de police régionales, et chargée d'enquêter sur la traite, d'identifier les victimes de la traite, ainsi que celles d'autres infractions relatives aux étrangers, telles que l'identification de migrants irréguliers. En théorie, les AVIM ont commencé à être opérationnelles en 2013, mais en réalité elles commençaient seulement à être pleinement dotées en personnel au moment de la visite du GRETA de décembre 2017, soit une force de 1 182 agents dont certains sont déjà formés sur les questions de traite tandis que d'autres doivent encore l'être. Les AVIM travaillent en étroite coopération avec d'autres agences gouvernementales, telles que la Maréchaussée royale des Pays-Bas (KMar) et l'Inspection du travail (SZW), ainsi qu'avec des ONG. Elles sont soutenues par le Centre national d'expertise sur les questions relatives aux étrangers, à l'identification et à la traite des êtres humains (EVIM).

<sup>8</sup> Voir paragraphe 19 du premier rapport du GRETA.

<sup>9</sup> *Veiligheidshuis* est un forum pour la coopération entre la justice, les autorités du secteur sanitaire et des autorités municipales en ce qui concerne les questions de criminalité complexe.

22. Le Groupe national d'experts sur la lutte contre la traite<sup>10</sup>, qui était composé des spécialistes de la traite désignés au sein des unités régionales de police, a été remplacé par la Réunion nationale des spécialistes de la traite (LOSM - *Landelijk Overleg Specialisten Mensenhandel*).

23. En 2017, suite à l'adoption d'une motion par le parlement en 2016, la police nationale et le parquet ont reçu des fonds supplémentaires pour renforcer leur action de lutte contre la traite (voir paragraphe 31). Un montant d'un million d'euros a été débloqué en 2017 et deux millions d'euros seront affectés tous les ans à la lutte contre la traite à compter de 2018. Ces fonds seront utilisés pour augmenter de 5 % par an le nombre d'enquêteurs certifiés pour enquêter sur les cas de traite et des investissements seront réalisés pour renforcer la capacité et l'expertise du parquet. Les policiers de terrain vont être formés pour reconnaître les signes de la traite et le Centre d'expertise sur la traite des êtres humains et le trafic illicite de personnes sera en mesure d'engager davantage d'analystes.

24. Depuis 2015, un réseau national de coordonnateurs régionaux de la prise en charge des victimes de la traite a été mis sur pied (voir paragraphe 124).

25. Comme indiqué dans le premier rapport du GRETA, le Bureau du rapporteur national sur la traite des êtres humains et la violence sexuelle à l'encontre des enfants est une institution indépendante, formellement instituée par la loi, dont la mission consiste à faire rapport au gouvernement et au Parlement des progrès réalisés dans la lutte contre la traite et à formuler des recommandations d'amélioration<sup>11</sup>. Un nouveau rapporteur national sur la traite des êtres humains, M. Herman Bolhaar, a été désigné en septembre 2017 et a pris ses fonctions en février 2018<sup>12</sup>.

#### 4. Plans d'action nationaux

26. Aucun autre plan d'action national contre la traite n'a été adopté aux Pays-Bas depuis l'expiration du précédent plan, qui couvrait la période 2011-2014<sup>13</sup>. Des rapports de progrès sur la mise en œuvre du Plan d'action national ont été préparés aux printemps 2013 et 2014 respectivement.<sup>14</sup> Lors de sa deuxième visite d'évaluation, le GRETA a été informé qu'un nouveau plan d'action national contre la traite devait être prêt pour le premier trimestre 2018. Le 25 mai 2018, le gouvernement a approuvé une lettre du parlement sur le développement du nouveau plan d'action national. Dès lors qu'il est important que ce plan d'action soit développé en étroite coopération et avec le soutien de tous les partenaires pertinents, aussi bien gouvernementaux que non-gouvernementaux, 16 ateliers ont été organisés avant l'été pour collecter des informations auprès desdits partenaires. Les sujets de ces ateliers ont couvert tous les aspects de la traite des êtres humains, de la détection des signes de traite dans les groupes difficiles à atteindre, la coordination des soins et la réintégration des victimes, à l'échange d'informations entre les professionnels de la santé et les forces de l'ordre, la coopération entre secteurs privé et public et la coopération internationale. La publication du plan d'action national a été retardée et est attendue pour l'automne 2018. Il n'y aura pas de budget affecté à la mise en œuvre de ce plan mais les ministères et institutions chargés d'en exécuter les différentes activités s'appuieront sur leur propre budget pour ce faire. **Le GRETA est préoccupé par le retard pris dans l'adoption d'un nouveau plan d'action national contre la traite et il exhorte les autorités néerlandaises à en faire une priorité et à y consacrer les ressources budgétaires nécessaires.**

<sup>10</sup> Voir paragraphe 27 du premier rapport du GRETA.

<sup>11</sup> Voir paragraphes 21 et 65 du premier rapport du GRETA.

<sup>12</sup> <https://www.nationaalrapporteur.nl/Over/NationaalRapporteurCorinneDettmeijer/> (en néerlandais)

<sup>13</sup> Voir paragraphe 19 du premier rapport du GRETA.

<sup>14</sup> Disponible à : <https://www.om.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@31698/taskforce/>

27. En décembre 2013, les Pays-Bas ont adopté un plan d'action national sur les droits humains. Le chapitre 4.4 sur l'intégrité physique et la liberté personnelle évoque la Task force contre la traite, les modalités d'hébergement et de prise en charge des victimes de la traite et la mise en place d'un mécanisme national d'orientation pour les victimes de la traite<sup>15</sup>.

28. Il convient aussi de mentionner le plan d'action global contre le phénomène des « petits amis proxénètes » (« *Pimp Boyfriends* » ou « *tienerpooiers* » en néerlandais), qui couvrait la période 2011-2014. Par la suite, en 2015, le Comité Azough a publié un rapport sur le sujet et, en 2016, des lignes directrices pratiques et des feuilles de route ont été diffusées. Depuis l'automne 2017, le ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports et le ministère de la Justice et de la Sécurité se sont rendus dans diverses municipalités et régions pour discuter de la manière de combattre le problème des « petits amis proxénètes ».

29. Le programme contre l'exploitation des enfants roms a été lancé en 2011 et a officiellement pris fin en 2016, mais la coopération qu'il a engendrée s'est poursuivie, et il existe, à la fois au niveau stratégique et au niveau des pouvoirs publics, un réseau de partenaires locaux, régionaux et nationaux du projet. Ces partenaires sont notamment des municipalités, la police, le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, le ministère de la Justice et de la Sécurité, le Conseil pour la protection de l'enfance et l'Armée du Salut. Ils se rassemblent régulièrement dans le cadre d'une réunion nationale consacrée aux mesures à prendre pour combattre l'exploitation des enfants roms. Une boîte à outils créée dans le cadre du programme est accessible sur le site web du Centre de prévention de la criminalité et de sécurité (CCV) et mise à la disposition des professionnels concernés, par exemple au sein des municipalités<sup>16</sup>.

30. L'Inspection SZW a adopté un nouveau programme interne contre la traite aux fins d'exploitation par le travail, mais celui-ci n'est pas à la disposition du public.

## 5. Formation des professionnels concernés

31. Les fonds supplémentaires reçus par la police nationale pour renforcer la lutte contre la traite (voir paragraphe 23) sont essentiellement destinés à la formation des policiers. En 2017, les fonds ont permis de mettre en place une formation supplémentaire en vue de certifier 20 enquêteurs pour enquêter sur des cas de traite. La certification de policiers pour enquêter sur des infractions de traite implique 20 jours d'études théoriques et 20 jours de formation pratique. Pour les policiers qui dirigent des enquêtes sur des cas de traite, un module de formation supplémentaire de 8 jours est prévu. A compter d'août 2018, la totalité des 35 000 agents de terrain de la police nationale devront suivre une demi-journée de formation obligatoire pour reconnaître les signes de la traite et signaler toute suspicion de traite aux AVIM. Toutefois, la traite ne figure pas parmi les thèmes de la formation initiale des nouvelles recrues de la police.

<sup>15</sup> Une traduction anglaise du plan d'action national de 2014 sur les droits humains est disponible à l'adresse suivante : [http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session13/NL/Netherlands\\_Annex\\_InterimReport.pdf](http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session13/NL/Netherlands_Annex_InterimReport.pdf)

<sup>16</sup> <https://hetccv.nl/>

32. En 2014, la KMar a mis en place une formation obligatoire pour les policiers chargés d'interroger et de reconnaître des victimes potentielles de la traite. La formation dure 16 semaines et comprend trois semaines de cours théoriques, quatre semaines de formation continue avec des unités opérationnelles de la KMar et des homologues/correspondants civils, et neuf semaines d'auto-apprentissage et d'examen. La formation continue comprend une semaine dans un des centres d'hébergement de victimes de la traite des êtres humains d'origine étrangère (COSM)<sup>17</sup>. En outre, dans le cadre de la formation initiale du personnel de la KMar, chaque agent bénéficie d'une journée de formation obligatoire sur la lutte contre la traite. Chaque agent de la KMar dispose d'une brochure décrivant les indicateurs concernant les différentes infractions punissables, dont la traite, ainsi que l'ensemble des procédures liées aux infractions de traite.

33. En 2015 et 2016, des inspecteurs du travail de la SZW ont été formés pour reconnaître les signes de la traite aux fins d'exploitation par le travail. D'autres activités de formation sont en cours. Alors que la plupart des inspecteurs du travail du service des enquêtes pénales de la SZW reçoivent une formation générale sur la traite, certains suivent une formation à l'École de police pour devenir des enquêteurs certifiés sur les cas de traite, y compris en ce qui concerne les compétences nécessaires pour s'adresser aux victimes potentielles.

34. Le Centre de formation et d'études des magistrats (SSR) continue de proposer des formations spécialisées sur la traite aux juges et aux procureurs. Leur contenu est actualisé en permanence pour refléter la jurisprudence et les tendances. En plus de la formation initiale et de la formation continue, le SSR propose des formations d'une journée sur des thèmes spécifiques, tels que la traite des enfants abordée en 2016. Un manuel contenant des conseils pratiques sur les droits des victimes de la traite, par exemple en ce qui concerne l'octroi d'une indemnisation, est mis à la disposition des juges.

35. Le personnel de l'Agence centrale pour l'accueil des demandeurs d'asile (COA) est formé pour reconnaître les signes de la traite. Chaque centre d'accueil dispose de deux personnes de contact pour répondre aux questions concernant la traite et le trafic illicite de personnes. Ces personnes de contact ont reçu une formation supplémentaire sur la traite et suivent une formation de remise à niveau deux fois par an. La COA coopère avec le Centre d'expertise sur la traite des êtres humains et le trafic illicite de personnes, la KMar et l'ONG CoMensha pour ces formations. Cependant, le HCR s'est dit préoccupé par des manquements dans l'identification de victimes potentielles de la traite parmi les demandeurs d'asile (voir paragraphe 115).

36. Les membres du personnel de la Fondation Nidos, qui est chargée de trouver des tuteurs pour les enfants non accompagnés et séparés, ont été formés à la détection des signes de traite (voir paragraphe 144). Les tuteurs légaux désignés par la Fondation Nidos reçoivent une formation sur la détection de signes de traite et sur la façon d'évaluer les risques de fuite des enfants non accompagnés. En fonction de l'évaluation des tuteurs, il est décidé de placer un enfant dans un non accompagné dans un centre d'hébergement protégé (voir paragraphes 81 et 147).

37. En 2017, l'ONG CoMensha a reçu des fonds supplémentaires du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, dont une partie a été affectée à la création d'une formation destinée à la COA et à l'ONG néerlandaise Conseil des réfugiés<sup>18</sup>. Par ailleurs, une partie des fonds a été utilisée pour faire l'inventaire des programmes d'enseignement sur le thème de la traite dans les universités.

<sup>17</sup> Voir paragraphes 155 à 161 du premier rapport du GRETA.

<sup>18</sup> <https://www.vluchtelingenwerk.nl/english>

38. La plupart des professionnels qui travaillent dans des centres d'hébergement pour victimes de la traite sont des travailleurs sociaux de formation et ont reçu une formation sur la traite des êtres humains. À titre d'exemple, tout le personnel du COSM d'Amsterdam est tenu de suivre une formation sur la législation anti-traite. Cette formation est dispensée par un avocat spécialisé sur la traite et un policier d'une AVIM. Tous les mois, le centre organise une réunion sur un sujet lié à la traite, comme les maladies mentales chez les victimes ou la situation des enfants victimes.

39. La majorité des contrôleurs des retours auprès du Service de rapatriement et de retour (responsables de l'accélération des départs volontaires ou forcés des ressortissants étrangers qui ne sont plus autorisés à rester aux Pays-Bas), qui sont en contact direct avec les migrants, ont été formés en 2016 pour reconnaître les signes de la traite et savoir comment réagir dans l'hypothèse où de tels signes seraient observés.

40. Le personnel de la Direction des établissements judiciaires (personnel chargé des affaires migrations, service médical et service de soutien spirituel) est formé pour reconnaître les signes de la traite parmi les étrangers en rétention. En cas de soupçons de traite, le personnel a reçu l'instruction de signaler les cas à la police. Les agents de la Direction des établissements judiciaires<sup>19</sup> sont aussi formés par l'ONG Fairwork.

41. En 2017, CoMensha a dispensé une formation pilote au centre médical universitaire de l'université libre d'Amsterdam. Une attention particulière a été accordée à la question de la confidentialité des informations médicales par opposition à la nécessité de signaler des signes potentiels de la traite.

42. En 2017, la KMar et CoMensha ont actualisé leur bulletin de 2011 qui vise à informer le personnel navigant sur les indicateurs de la traite. Le bulletin est utilisé dans les formations initiales et continues des personnels navigants. En 2017, la KMar a formé des membres du personnel des compagnies aériennes et ceux-ci ont à leur tour formé le personnel de bord sur la façon de signaler tout soupçon de traite à la KMar. La KMar a développé un module d'apprentissage en ligne pour former des sociétés privées, telles que les sociétés chargées de l'assistance en escale, à détecter les signes de la traite et du trafic illicite de migrants.

43. Il n'existe pas de formation sur la traite à l'intention des agents municipaux du pays, sauf dans certaines grandes villes. À titre d'exemple, Rotterdam propose agents municipaux de suivre une formation sur l'identification des signes de la traite, notamment aux agents des services qui sont en contact avec les clients et chargés de tenir divers registres. En 2017, une formation d'apprentissage en ligne sur la traite a été mise à la disposition du personnel d'encadrement et des agents administratifs municipaux de chaque collectivité locale. La formation en ligne, qui est disponible gratuitement et prend environ 20 à 30 minutes pour compléter<sup>20</sup>, a été développée à la demande du ministère de la Sécurité et de la Justice par le Centre de prévention de la criminalité et de sécurité (CCV). Le contenu de la formation est disponible à tous les agents municipaux, y compris les managers.

44. En 2012 et 2015, tous les agents des services clientèle et des services administratifs de la Chambre de commerce ont reçu une formation sur la détection des signes de la traite. Cette formation a été réitérée en 2017.

45. Les services néerlandais de détection et de répression et la banque ABN AMRO mènent actuellement un projet visant à renforcer les connaissances des employés de banque sur la traite, de sorte que ces derniers soient mieux à même d'identifier des transactions suspectes qui pourraient être liées à la traite.

<sup>19</sup> Voir paragraphe 82 du premier rapport du GRETA.

<sup>20</sup> Disponible à : <https://hetccv.nl/onderwerpen/mensenhandel/e-learning-signalering-mensenhandel/>

46. Le GRETA salue les formations sur la traite qui sont dispensées à un nombre croissant de professionnels concernés aux Pays-Bas et les fonds supplémentaires alloués à la formation. Cependant, compte tenu de la baisse du nombre de victimes présumées de la traite qui sont identifiées, **le GRETA invite les autorités néerlandaises à poursuivre leurs efforts pour former les professionnels concernés, tout particulièrement au sein de la police, de la KMar, et de l'Inspection SZW, dans le secteur de la santé et parmi les agents municipaux qui sont susceptibles d'entrer en contact avec des victimes de la traite.**

## 6. Collecte de données et recherche

47. Dans son premier rapport sur les Pays-Bas, le GRETA invitait les autorités néerlandaises à poursuivre leur réflexion sur les moyens d'encourager tous les acteurs à signaler les victimes présumées de la traite à l'ONG CoMensha, afin d'obtenir des statistiques complètes sur toutes les victimes sur le territoire, y compris les enfants, et à allouer les fonds nécessaires pour que CoMensha puisse mener à bien cette mission. Le GRETA invitait aussi les autorités néerlandaises à continuer de mener et de soutenir des travaux de recherche sur les questions liées à la traite car ils sont une source d'information importante pour les mesures gouvernementales à venir.

48. Comme indiqué dans le premier rapport du GRETA, l'ONG CoMensha enregistre toutes les victimes présumées de la traite et reçoit des subventions à cet effet<sup>21</sup>. Conformément au chapitre B8-3 de la loi de 2000 sur les étrangers et à une fiche d'information sur la directive du Collège des procureurs généraux concernant les enquêtes et poursuites relatives à l'infraction de traite, la police et la KMar sont tenues de signaler toutes les victimes présumées de la traite à CoMensha. Cette obligation officielle ne s'impose cependant pas aux autres acteurs – tels que l'Inspection SZW, les ONG, les centres d'hébergement, les avocats, les travailleurs sociaux et les centres de protection de la jeunesse – qui entrent en contact avec les victimes présumées. Le GRETA a appris que les centres de protection de la jeunesse s'abstiennent de plus en plus de signaler à CoMensha des cas de traite d'enfants de peur d'enfreindre la législation de l'UE relative à la protection des données si les parents n'ont pas donné leur consentement. Plus généralement, les ONG et le personnel de santé susceptible d'entrer en contact avec des victimes de la traite craignent d'enfreindre cette législation.

49. **Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient fournir des directives aux ONG et aux professionnels susceptibles de rencontrer des victimes de la traite sur la législation relative à la protection des données, pour éviter des infractions à cette législation et s'assurer que toutes les victimes présumées de la traite font l'objet d'un signalement.**

50. Le rapporteur national sur la traite des êtres humains et la violence sexuelle envers les enfants reçoit des données anonymisées de CoMensha sur les victimes présumées. Les données sur les poursuites et les procès sont accessibles auprès du parquet et celles qui concernent les permis de séjour auprès du Service de l'immigration et de la naturalisation (IND). Les données collectées, notamment le nombre de victimes présumées de la traite ainsi que le nombre de délais de rétablissement et de réflexion et de permis de séjour qui ont été accordés aux victimes de la traite, sont publiées dans les rapports qu'établit le rapporteur national et sont disponibles en ligne. Le GRETA note toutefois avec inquiétude que les données de 2016 ont été publiées avec un retard considérable, ce qui, d'après les autorités néerlandaises, était dû au processus d'amélioration des méthodes de collecte des données, à la publication d'une estimation du nombre des victimes présumées de la traite aux Pays-Bas (voir paragraphe 14), et à la pénurie temporaire de personnel. **Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient s'assurer que des données sur la traite sont disponibles en temps utile afin que les futures mesures gouvernementales soient fondées sur un socle de connaissances validées.**

<sup>21</sup> Voir paragraphe 92 du premier rapport du GRETA sur les Pays-Bas.

51. Le Bureau du rapporteur national compte cinq chercheurs issus de divers horizons qui effectuent des recherches sur différents domaines liés à la traite. Par ailleurs, beaucoup de travaux de recherche sont menés par des établissements universitaires et des ONG.

52. En octobre 2016, le Bureau du rapporteur national a publié un rapport intitulé « La vulnérabilité à la loupe – Une étude exploratoire sur la vulnérabilité des enfants à la traite des êtres humains »<sup>22</sup>. Celui-ci attirait l'attention sur la situation des enfants roms, des enfants-épouses syriennes et des enfants vivant aux Pays-Bas en situation irrégulière et travaillant comme employés de maison, certains d'entre eux pouvant être victimes de la traite.

53. Une étude sur l'exploitation sexuelle des garçons aux Pays-Bas et ses liens potentiels avec la traite a été publiée en janvier 2017<sup>23</sup>. Elle concluait que si l'ampleur des exploitations semble limitée, l'exploitation sexuelle des garçons a tendance à être encore moins visible que celle des filles, ce qui pourrait signifier que l'ampleur de ce phénomène est plus importante qu'estimée, et les raisons pour lesquelles les garçons sont exploités différent de celles des filles. Dans le cas des garçons, ce sont souvent des situations comme le fait d'être sans-abri ou d'avoir été abandonnés par leurs familles qui les contraignent à se prostituer, ce qui peut ensuite souvent se traduire par une exploitation totale.

54. Le Bureau du rapporteur national a récemment mené une enquête en ligne lors de laquelle 333 professionnels de la santé issus de sept professions médicales différentes ont été interrogés sur leurs connaissances en matière de traite. Seul un quart environ (27,4 %) a déclaré avoir des connaissances suffisantes sur la traite et 22,2 % ont indiqué avoir reçu une formation sur la traite ; 50,3 % soupçonnaient qu'un ou plusieurs de leurs patients aient pu être victimes de la traite.

55. En 2014, le Centre médical Erasmus a présenté une étude sur le commerce illégal d'organes et assuré la coordination d'une étude internationale, financée par la Commission européenne, sur la traite aux fins de prélèvement d'organes (voir paragraphe 90)<sup>24</sup>.

56. Les ONG Jade Zorggroep<sup>25</sup> et PMW Humanitas<sup>26</sup>, qui proposent un hébergement aux hommes victimes de la traite, ont coopéré avec les ONG FairWork et Fier sur un projet de recherche destiné à analyser la situation des hommes soumis à la traite aux fins d'exploitation sexuelle. Les résultats ont montré que de nombreuses victimes de sexe masculin souffrent de graves problèmes psychosociaux, mais les travailleurs sociaux semblent sous-estimer les conséquences de l'exploitation.

57. En novembre 2014, ZonMw (Organisation néerlandaise pour la recherche et le développement dans le domaine de la santé) a entrepris une étude pluriannuelle sur l'efficacité des soins promulgués aux filles qui étaient victimes de la traite. Les résultats seront intégrés dans une base de données de l'Institut néerlandais de la jeunesse.

<sup>22</sup> Disponible à l'adresse :

[https://www.dutchrapporteur.nl/binaries/Vulnerability%20up%20Close\\_interactive\\_National%20Rapporteur%20on%20Trafficking%20in%20Human%20Beings%20and%20Sexual%20Violence%20against%20Children\\_tcm24-128353.pdf](https://www.dutchrapporteur.nl/binaries/Vulnerability%20up%20Close_interactive_National%20Rapporteur%20on%20Trafficking%20in%20Human%20Beings%20and%20Sexual%20Violence%20against%20Children_tcm24-128353.pdf)

<sup>23</sup> Disponible à l'adresse : <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/05/08/tk-bijlage-1-eindrapport-seksuele-uitbuiting-van-jongens-in-nederland>

<sup>24</sup> Pour en savoir plus : [https://www.erasmusmc.nl/corp\\_home/corp\\_news-center/2014/2014-10/orgaanhandel.komt.vaak.voor/?lang=en](https://www.erasmusmc.nl/corp_home/corp_news-center/2014/2014-10/orgaanhandel.komt.vaak.voor/?lang=en)

<sup>25</sup> <http://jadezorggroep.nl/?lang=en>

<sup>26</sup> <https://www.slachtofferwijzer.nl/organisatie/humanitas-prostitutie-maatschappelijk-werk/>

58. Par ailleurs, le GRETA a appris qu'une thèse de master<sup>27</sup> sur le profil des « petits amis proxénètes » et leurs méthodes a servi à créer des barrières visant à empêcher ces derniers d'exploiter les filles en situation de vulnérabilité. En outre, le ministère de la Santé, du bien-être et des Sports finance un programme de recherche sur l'efficacité des méthodes de traitement pour les enfants victimes de la traite, y compris les victimes des petits amis proxénètes.

**59. Le GRETA salue les travaux de recherche de grande ampleur qui sont menés aux Pays-Bas au sujet de la traite et invite les autorités néerlandaises à continuer de veiller à ce que le Bureau du rapporteur national dispose d'assez de ressources humaines et financières pour poursuivre la recherche.**

### III. Constats article par article

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

##### a. Mesures de sensibilisation (article 5)

60. Au cours de la période de référence, le ministère de la Sécurité et de la Justice a financé des campagnes dirigées par l'ONG M. (Report Crime Anonymously – Signaler une infraction anonymement)<sup>28</sup> pour sensibiliser le grand public, les personnes qui exercent la prostitution, les clients et les travailleurs sociaux, à la traite aux fins d'exploitation sexuelle et pour les inciter à signaler les cas d'exploitation. La campagne « Les apparences sont trompeuses » de 2012-2013 a été suivie d'une autre campagne sur la prostitution forcée, de juin 2014 à avril 2015. Les campagnes de sensibilisation que mène M. (Report Crime Anonymously) sur la traite aux fins d'exploitation sexuelle font toujours l'objet d'une évaluation et leur degré de réussite ressort de la quantité de dénonciations et de signalements que la police reçoit sur d'éventuels cas de traite. La campagne « Les apparences sont trompeuses » a abouti à 297 signalements, dont de nombreux concernaient des soupçons de traite. Deux tiers des signalements incluaient des informations qui n'étaient pas encore connues de la police.

61. En septembre 2016, CoMensha a lancé une campagne de sensibilisation sur la traite intitulée « *Open Your Eyes to Human Trafficking* » (ouvrez les yeux sur la traite)<sup>29</sup>, qui comprend une publication et une exposition itinérante présentant 30 histoires de victimes. Grâce à l'exposition, la gravité et la diversité de la traite aux Pays-Bas sont rendues visibles dans l'espace public. Des membres de l'ONG Réunion stratégique sur la traite (SOM) ont contribué à encourager les victimes à raconter leur histoire. Avec les coordonnateurs de la prise en charge (voir paragraphe 124), ils contribuent en outre à ce que les communes sachent combien il importe qu'elles accueillent l'exposition sur leur territoire. Celle-ci a été accueillie par 14 d'entre elles.

62. Par ailleurs, une campagne de sensibilisation sur la traite aux fins d'exploitation par le travail a été lancée fin 2015 (voir paragraphe 66).

<sup>27</sup> Un extrait de la thèse est disponible (en néerlandais) à l'adresse : <https://ccv-secondant.nl/platform/article/de-loverboy-bestaat-niet-meer/>

<sup>28</sup> <https://www.meldmisdaadanoniem.nl/english/>

<sup>29</sup> [https://www.CoMensha.nl/files/box/CoMensha-BrochureENG-1015\\_HR.pdf](https://www.CoMensha.nl/files/box/CoMensha-BrochureENG-1015_HR.pdf)

63. Comme indiqué dans le premier rapport du GRETA<sup>30</sup>, l'approche néerlandaise de la prévention de la traite repose sur le modèle dit « des barrières ». Selon l'idée qui sous-tend cette approche, la traite des êtres humains doit être considérée comme une activité commerciale : les trafiquants doivent surmonter un certain nombre d'obstacles avant de pouvoir gagner de l'argent en exploitant les victimes. L'objectif consiste donc à faire en sorte que chaque obstacle soit plus difficile à franchir afin que la traite se complique et soit moins lucrative. Les barrières concernent les aspects suivants : recrutement, entrée, identité, logement, travail et aspects financiers, et les municipalités jouent un rôle important dans leur création. Les succès remportés par le « modèle des barrières » dans la prévention de la criminalité organisée, notamment de la traite, ont été décrits dans un livre publié en 2016 par les centres régionaux et le centre national d'information et d'expertise d'information<sup>31</sup>.

**64. Le GRETA salue les mesures de sensibilisation prises aux Pays-Bas et considère que les autorités néerlandaises devraient continuer de renforcer le niveau de sensibilisation globale en la matière et expliquer comment transmettre des informations sur la traite aux institutions concernées et aider d'éventuelles victimes à recevoir une aide.**

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

65. Dans son premier rapport, le GRETA invitait les autorités néerlandaises à intensifier leurs efforts de lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail, notamment à mener davantage de campagnes de sensibilisation à l'intention des policiers, procureurs, juges, inspecteurs du travail, communes et syndicats, mais aussi dans des secteurs à haut risque tels que l'agriculture, l'horticulture, la restauration, la manutention portuaire, la transformation de la viande et le bâtiment. Le GRETA recommandait aussi de limiter davantage les contrats de travail prévoyant des avantages en nature et de durcir la réglementation sur les agences de placement.

66. Comme indiqué au paragraphe 62, une campagne a été lancée fin 2015 pour sensibiliser le grand public au sujet de la traite aux fins d'exploitation par le travail. Financée par le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, elle consistait en un film montrant trois façons de reconnaître les signes d'une exploitation par le travail, une publicité radiophonique et un site web. La campagne a été réitérée en 2016, notamment sur les médias sociaux.

67. Comme indiqué dans le premier rapport du GRETA, l'Inspection SZW, en plus de s'assurer du respect de la réglementation du travail, est aussi compétente pour détecter et enquêter sur les cas de traite aux fins d'exploitation par le travail, sous la supervision du Parquet. Elle effectue aussi un travail de prévention en menant des actions de sensibilisation sur la traite aux fins d'exploitation par le travail auprès des employeurs, en particulier dans les secteurs de l'agriculture, de la construction, de l'hôtellerie et du travail temporaire. À titre d'exemple, des réfugiés syriens auraient été soumis à la traite aux fins d'exploitation par le travail dans des blanchisseries ; l'Inspection SZW s'efforce de sensibiliser les entreprises qui font appel à ce type de services, comme les hôtels. Le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi effectue un travail préventif de sensibilisation, notamment par la distribution de brochures en plusieurs langues concernant le travail aux Pays-Bas et en menant des campagnes d'information dans les pays d'origine au sujet de la migration de travail aux Pays-Bas.

<sup>30</sup> Voir les paragraphes 58 et 59 du premier rapport du GRETA.

<sup>31</sup> *Bundled together. Impressions of an integrated approach to organised crime.* Publié par RIEC-LIEC (en anglais) en mars 2016, disponible à l'adresse : <https://www.riec.nl/documenten/publicaties/2015/10/01/book-bundled-together>

68. Les inspections du travail auxquelles procède la SZW sont inopinées et peuvent avoir lieu à tout moment<sup>32</sup>. Les inspecteurs peuvent entrer chez des particuliers avec l'autorisation d'un juge et s'il existe des indices concrets de violation. Le Gouvernement néerlandais a débloqué en 2017 50 millions d'euros supplémentaires pour l'Inspection SZW, ce qui permettra à cette dernière de recruter 300 agents de plus et d'étendre ses activités. Environ 75 % des fonds supplémentaires seront utilisés pour étendre les inspections du travail et les enquêtes pénales.

69. En septembre 2015, le gouvernement a publié un Plan d'action pour une passation de marchés durable et responsable, couvrant la période 2015-2020<sup>33</sup>. Dans ce cadre, un manifeste sur la passation de marchés publics responsable et durable a été signé par plus d'une centaine de collectivités locales et régionales.

70. L'ONG FairWork a reçu une subvention du ministère du Travail pour réaliser un projet qui visait entre autres à développer des outils en ligne, associés au travail de médiateurs culturels, afin d'informer les migrants économiques de leurs droits, et une subvention pour collaborer avec des syndicats et des entreprises à la prévention de l'exploitation de migrants économiques polonais, bulgares et roumains. Le site web de FairWork donne des informations en plusieurs langues à l'intention des migrants économiques sur leurs droits et sur la façon de reconnaître les signes de l'exploitation par le travail (notamment avec un film) et de prendre contact avec FairWork<sup>34</sup>.

71. Selon des représentants de la Fédération des syndicats des Pays-Bas FNV, la coopération transnationale entre inspections du travail en Europe est insuffisante et de nombreuses entreprises transnationales en profitent. En 2016, la FNV a découvert qu'une entreprise néerlandaise avait établi une succursale fictive à Bratislava, depuis laquelle elle faisait partir des camions avec des chauffeurs originaires d'Europe centrale et des Philippines. Certains d'entre eux vivaient et travaillaient dans de très mauvaises conditions, avec des salaires très bas et des journées de travail excessivement longues. Certains ne possédaient pas de permis de travail et ne souhaitaient donc pas s'adresser aux autorités. Quelques-uns ont été identifiés comme étant des victimes de la traite et se sont vu octroyer un permis de séjour aux Pays-Bas.

72. Les agences de travail intérimaire n'ont pas besoin de licence pour exercer aux Pays-Bas. Au cours de la période de référence, des plans d'action ont été mis en œuvre par le secteur public pour lutter contre les agences de placement malhonnêtes et les accords fictifs dans le secteur du travail intérimaire. Des échanges d'informations entre l'Inspection SZW, le fisc et l'administration douanière, la Fondation pour les normes de travail (un programme de certification privée pour les agences de placement) et la Fondation sur l'application de la convention collective des travailleurs temporaires ont, selon les autorités, permis de lutter contre ces agences de placement malhonnêtes.

---

<sup>32</sup> À l'exception des inspections de « risques majeurs » qui doivent être annoncées à l'avance.

<sup>33</sup> Disponible à l'adresse :

<https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/netherlandsactionplanresponsibleandsustainableprocurement20152020.pdf>

<sup>34</sup> <https://www.FairWork.nu/english.html>

73. Prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail et la combattre était l'une des priorités de la présidence néerlandaise de l'Union européenne, au cours du premier semestre 2016. Une conférence s'est d'ailleurs tenue à Amsterdam en janvier 2016 et, dans le cadre du projet conjoint « TeamWork! », auquel sont associés le Luxembourg, la Slovaquie et Malte, le gouvernement néerlandais a publié un manuel à l'intention des experts sur la coopération multidisciplinaire en matière de lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail. Celui-ci contient des conseils pratiques destinés aux agences qui sont confrontées à la traite à diverses étapes du processus et indique de quelle façon elles peuvent entreprendre des activités conjointes ou complémentaires pour lutter efficacement contre ce phénomène<sup>35</sup>.

74. En 2013, des accords bilatéraux ont été signés entre les Pays-Bas et la Bulgarie, la Pologne et la Roumanie pour renforcer la coopération en matière de migration économique. En 2014, trois chargés de mission supplémentaires ont été nommés dans les trois ambassades néerlandaises correspondantes. Un budget a été affecté aux activités de communication. La coopération visait à ce que les travailleurs migrants obtiennent plus facilement des informations sur les conditions de vie et de travail aux Pays-Bas. Au moment de la rédaction du présent rapport, le projet est toujours en cours en Pologne et inclut notamment la projection d'un film d'information prodiguant des conseils aux travailleurs polonais qui ont l'intention d'aller travailler aux Pays-Bas.

75. Un autre objectif des accords bilatéraux était de renforcer la fonction de liaison des ambassades néerlandaises entre l'Inspection SZW, la SVB (la banque nationale d'assurance, qui propose des régimes d'assurance nationaux aux Pays-Bas), et l'UWV (caisse d'assurance des salariés, qui offre un régime d'assurance aux salariés et fournit des services en matière d'emploi et de données) et les agences correspondantes en Bulgarie, en Pologne et en Roumanie.

**76. Le GRETA salue l'attribution de ressources supplémentaires à l'Inspection SZW, qui devrait contribuer à prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail, ainsi que les diverses mesures prises pour prévenir l'exploitation par le travail, en particulier des travailleurs migrants.**

**77. Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient continuer de sensibiliser les agents concernés au phénomène de la traite aux fins d'exploitation par le travail, cibler les secteurs qui présentent un risque élevé de traite aux fins d'exploitation par le travail, notamment celui des transports, et travailler en étroite coopération avec les syndicats, la société civile et le secteur privé ; il s'agit de sensibiliser au phénomène, de prévenir la traite dans les chaînes d'approvisionnement et de renforcer la responsabilité sociale des entreprises, en s'appuyant sur les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme<sup>36</sup> et sur la Recommandation CM/Rec(2016)3 sur les droits de l'homme et les entreprises<sup>37</sup>.**

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

78. En 2016, une nouvelle campagne de prévention axée sur les enfants se livrant à la prostitution, a été lancée par l'ONG M. (Report Crime Anonymously – Signaler une infraction anonymement). La campagne, qui a pris fin en octobre 2016, aurait augmenté le nombre de dénonciations anonymes aux autorités concernant des abus dans l'industrie du sexe. Entre février et octobre 2016, 279 dénonciations ont été enregistrées.

<sup>35</sup> Disponible à l'adresse : <https://www.government.nl/documents/publications/2016/01/18/manual-for-experts-on-multidisciplinary-cooperation-against-trafficking-in-human-beings-for-labour-exploitation>. Voir aussi le site web <https://www.teamwork-against-trafficking-for-labour-exploitation.nl/>

<sup>36</sup> [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_FR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf)

<sup>37</sup> [Recommandation CM/Rec\(2016\)3](#) du Comité des Ministres aux États membres sur les droits de l'homme et les entreprises, adoptée par le Comité des Ministres le 2 mars 2016, lors de la 1249<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

79. Un texte de loi sur l'obligation de vigilance des entreprises, qui doivent agir avec la diligence voulue pour prévenir le travail des enfants dans leurs chaînes d'approvisionnement, a été établi mais n'a pas encore été adopté. **Le GRETA aimerait être tenu informé de l'état d'avancement de ce projet de loi.**

80. Les enfants nés aux Pays-Bas doivent être déclarés par leurs parents dans un délai de trois jours suivant la naissance. L'administration de la commune de naissance de l'enfant établit un certificat de naissance gratuitement ; une copie peut en être obtenue pour une somme modique. Le certificat de naissance permet ensuite d'enregistrer l'enfant dans le registre municipal de la population. Cependant, si aucun contrôle n'est effectué pour s'assurer que les parents ont bien déclaré leurs enfants, il existe des mesures incitatives comme l'accès à des soins de santé et une aide financière pour l'enfant. Le numéro de citoyen, qui est associé à l'enregistrement, est nécessaire pour s'inscrire à l'école.

81. Dès l'entrée d'un enfant non accompagné sur le territoire des Pays-Bas, ou lorsqu'une autorité trouve un enfant migrant en situation irrégulière, l'enfant est amené dans un centre spécial de demandeurs d'asile pour les enfants non accompagnés. La police, le Service de l'immigration et de la naturalisation (IND) et la Fondation Nidos sont présents dans le centre. La Fondation Nidos prend ensuite l'enfant en charge et dépose une demande de tutelle auprès du tribunal compétent à cet effet. Elle est autorisée à représenter l'enfant pendant la procédure d'asile et peut se faire assister en cela par un avocat. Au moment de l'admission, une première évaluation du risque que l'enfant non accompagné prenne la fuite est réalisée. Sur la base de cette évaluation, la Fondation Nidos peut décider de le placer dans un centre d'hébergement protégé (voir paragraphe 147).

82. Début 2017, un projet intitulé WATCH<sup>38</sup> a été lancé par le Centre contre la traite des enfants et la traite des êtres humains, le foyer Fier Fryslân (voir paragraphes 137-138) et l'ONG Terres des Hommes. Elle met au point des publicités pour attirer les personnes qui cherchent sur internet à avoir des relations sexuelles avec des enfants. Si ces personnes cliquent sur une publicité encourageant les rapports sexuels avec des enfants, elles reçoivent automatiquement un message d'alerte les informant qu'elles sont surveillées et encourent d'éventuelles sanctions. Le but est la prévention mais aussi de faire prendre conscience à ces personnes qu'elles ne sont pas seules en ligne.

83. Un projet de loi visant à autoriser des policiers à se faire passer pour des adolescents sur internet afin d'identifier des contrevenants est actuellement examiné au Sénat. Le but est d'arrêter les personnes qui tentent de manipuler des enfants avant qu'elles ne parviennent à leur infliger des sévices sexuels ou à les soumettre à la prostitution forcée. **Le GRETA aimerait être tenu informé de l'état d'avancement de ce projet de loi.**

<sup>38</sup> <https://www.terredeshommes.nl/en/programmes/watch-nederland>

84. Aux Pays-Bas, il n'existe pas de programme national d'éducation mais des objectifs fondamentaux sont fixés et chaque école est libre de décider de la manière de procéder pour les atteindre. Les enseignants ne reçoivent pas de formation sur la traite. Un inventaire du matériel de prévention disponible a été publié en février 2017<sup>39</sup>. Les coordonnateurs de la prise en charge ont fait part de leurs préoccupations au GRETA concernant l'absence de protocoles ou de savoir-faire dans les écoles sur la manière de détecter les signes de la traite, d'autant plus qu'environ un cinquième des victimes présumées de la traite qui sont enregistrées aux Pays-Bas sont des enfants. Les établissements d'enseignement primaire et secondaire sont invités à aborder les thèmes de la sexualité et de la diversité sexuelle. Cependant, la rapporteure nationale sur la traite des êtres humains et la violence sexuelle envers les enfants a noté dans son rapport intitulé « Prévention efficace – Prévention de la violence sexuelle envers les enfants grâce à une éducation sexuelle complète à l'école », qu'il restait encore beaucoup à faire pour prévenir la violence sexuelle envers les enfants en dispensant une éducation sexuelle complète<sup>40</sup>. De la documentation sur la prévention de la traite a été distribuée dans les écoles, les communes et aux travailleurs de jeunesse.<sup>41</sup> Il est aussi fait référence au plan d'action global contre le phénomène des « petits amis proxénètes » (voir paragraphe 28).

**85. Le GRETA salue les campagnes et projets mis en œuvre dans un souci de prévention de la traite des enfants, et considère que les autorités néerlandaises devraient prendre de nouvelles mesures pour faire en sorte que les établissements scolaires et les professionnels de l'enseignement jouent un rôle dans la prévention de la traite parmi les enfants, notamment en mettant à disposition le matériel pédagogique nécessaire.**

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

86. Le GRETA note que si la traite aux fins de prélèvement d'organes, telle que définie par la Convention, et le trafic d'organes, tel que défini par les articles 4 à 8 de la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains<sup>42</sup>, sont deux infractions distinctes, elles présentent certaines similitudes et des causes semblables, par exemple la pénurie d'organes par rapport à la demande de transplantation et les difficultés, notamment économiques, qui mettent les individus en position de vulnérabilité. Par conséquent, les mesures de prévention du trafic d'organes peuvent contribuer à prévenir la traite aux fins de prélèvement d'organes, et réciproquement<sup>43</sup>. Parmi les mesures préventives nécessaires, le GRETA souligne l'importance d'établir un système national solide et transparent pour le prélèvement et la transplantation d'organes humains, et d'assurer la formation des professionnels de santé. Il souligne aussi l'importance de mener une enquête approfondie chaque fois qu'il existe un soupçon de traite aux fins de prélèvement d'organes ou en présence d'informations à cet effet, d'accorder une attention particulière à l'abus de la situation de vulnérabilité du « donneur » et de veiller à ce que les « donneurs » soient considérés comme des victimes de la traite.

87. Le prélèvement d'organes figure parmi les formes d'exploitation énumérées à l'article 273f du CP.

<sup>39</sup> [https://english.wegwijzermensenhandel.nl/Support\\_for\\_under-aged\\_victims/Prevention/index.aspx](https://english.wegwijzermensenhandel.nl/Support_for_under-aged_victims/Prevention/index.aspx)

<sup>40</sup> Disponible à l'adresse :

[https://www.dutchrapporteur.nl/binaries/BNRM-Effective%20prevention%20\(summary\).pdf\\_tcm24-287118.pdf](https://www.dutchrapporteur.nl/binaries/BNRM-Effective%20prevention%20(summary).pdf_tcm24-287118.pdf)

<sup>41</sup> [https://english.wegwijzermensenhandel.nl/Support\\_for\\_under-aged\\_victims/Prevention/index.aspx](https://english.wegwijzermensenhandel.nl/Support_for_under-aged_victims/Prevention/index.aspx)

<sup>42</sup> Ouverte à la signature à Saint-Jacques-de-Compostelle le 25 mars 2015 ; en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mars 2018.

<sup>43</sup> Voir [l'étude conjointe du Conseil de l'Europe et des Nations Unies sur le trafic d'organes, de tissus et de cellules et la traite des êtres humains aux fins de prélèvement d'organes](#) (2009), en particulier les pages 55 et 56 (étude en anglais uniquement, [résumé général](#) en français), ainsi que l'étude thématique de l'OSCE intitulée « Trafficking in human beings for the purpose of organ removal in the OSCE region: Analysis and Finding », OSCE Occasional Paper No. 6 (2013).

88. Les transplantations et les dons d'organes sont réglementés par la loi sur le don d'organes. Le prélèvement d'un organe sans consentement est passible d'une peine de prison ou d'une amende en vertu de l'article 32 de la loi sur le don d'organes. Le ministère de la Santé tient un registre des déclarations de consentement ou d'objections éclairées que des donateurs ont établies pour des dons après leur mort. En ce qui concerne les dons faits par des donateurs de leur vivant, aucune indemnisation n'est versée en dehors des dépenses réelles encourues comme la perte de revenus le temps de la transplantation. L'Inspection de santé contrôle les soins médicaux et le rétablissement des donateurs et receveurs. La Fondation néerlandaise de transplantation surveille les listes d'attente de transplantations d'organes et attribue les organes selon les critères énumérés dans la loi sur le don d'organes.

89. Aucun cas de traite aux fins de prélèvement d'organes n'a été détecté aux Pays-Bas. L'Inspection de santé, qui est chargée de veiller à l'application de la loi sur le don d'organes, cherche régulièrement, depuis fin 2014, des annonces en ligne sur la vente d'organes. Jusqu'à présent, cela a donné lieu à quatre signalements restés sans suite en raison de la santé mentale de l'annonceur, de l'insuffisance des preuves visant à démontrer que l'annonce avait été publiée par le suspect ou à démontrer le motif financier.

90. Il ressort de l'étude susmentionnée sur le commerce illégal d'organes (voir paragraphe 55) que 13 professionnels dans le domaine de la transplantation aux Pays-Bas ont signalé avoir traité des donateurs qui avaient vendu leurs reins à des patients aux Pays-Bas et que neuf soupçonnaient un cas de traite aux fins de prélèvement d'organes. Trois professionnels ont signalé qu'un donneur leur avait dit avoir été forcé de « donner » un rein.

91. Aucune action de formation ou de sensibilisation sur la traite aux fins de prélèvement d'organes n'a été menée à l'intention du personnel médical ou d'autres professionnels concernés. Les professionnels de la santé ne sont pas obligés de signaler leurs soupçons de traite aux forces de l'ordre.

92. **Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient s'assurer que, dans le cadre de leur formation, les professionnels de santé qui effectuent des transplantations d'organes et les autres professionnels concernés sont sensibilisés à la traite aux fins de prélèvement d'organes.**

93. **Le GRETA encourage les autorités néerlandaises à signer et ratifier la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains, ce qui contribuerait à la prévention de la traite aux fins de prélèvement d'organes.**

**e. Mesures visant à décourager la demande (article 6)**

94. Dans son premier rapport, le GRETA considérait que les autorités néerlandaises devaient renforcer, en partenariat avec le secteur privé et la société civile, les mesures destinées à décourager la demande de services fournis par des victimes de la traite, quelle que soit la forme d'exploitation à laquelle ces personnes sont soumises.

95. Comme indiqué au paragraphe 60, l'ONG M. (Report Crime Anonymously) a mené une campagne de sensibilisation sur la traite aux fins d'exploitation sexuelle qui ciblait entre autres les clients des personnes exerçant la prostitution.

96. La loi de 2009 sur la réglementation de la prostitution dispose que les personnes qui exercent la prostitution doivent avoir au moins 21 ans et être des ressortissants de l'UE. Les clubs et les maisons closes qui proposent des services sexuels doivent avoir une autorisation. L'un des objectifs de la loi est notamment de réduire les différences entre les règles d'autorisation aux échelons municipaux et régionaux pour éviter que les offres de services sexuels ne se concentrent dans les communes les plus permissives. On recense actuellement 674 entreprises du sexe agréées et environ 2 000 inspections des licences de prostitution sont effectuées chaque année par la police. Des discussions sont en cours pour transférer le contrôle administratif de l'industrie du sexe aux communes dans le cadre de la réforme globale de la police.

97. Le GRETA a appris que le commerce du sexe fait de plus en plus l'objet d'annonces sur internet et il est de plus en plus exercé chez des particuliers. Selon les recherches de la police, il existe environ 28 000 annonces en ligne et quelque 8 600 numéros de téléphone y sont fournis. Selon le représentant d'un groupe de défense rencontré par le GRETA, plus de la moitié du commerce du sexe pratiqué aux Pays-Bas le serait sans autorisation. Les opinions divergent sur l'importance de la traite dans le secteur de la prostitution. En 2016, 523 cas potentiels de traite dans l'industrie du sexe ont été signalés à CoMensha.

98. En 2015, le parquet a décidé d'accorder un degré de priorité plus élevé aux poursuites engagées contre les clients qui payent pour avoir des relations sexuelles avec des enfants en général et des enfants victimes de la traite en particulier. En juin 2015, la directive relative aux recommandations de peines prononcées au titre de l'article 248b du CP (érigeant en infraction pénale l'abus sexuel d'enfants contre rémunération) est entrée en vigueur, donnant des directives sur les poursuites à engager à l'encontre de tels clients (voir paragraphe 224). En 2016, la rapporteuse nationale sur la traite des êtres humains et la violence sexuelle à l'encontre des enfants a publié un rapport dans lequel elle analysait l'invocation de l'article 248b du CP et les éventuels liens entre rapports sexuels tarifés avec des enfants et traite<sup>44</sup>. Il ressortait des conclusions du rapport que s'il y a eu peu de poursuites fondées sur l'article 248b au cours des 14 premières années suivant son introduction dans le CP, leur nombre a prodigieusement augmenté dès 2015, dû en partie au moins à l'attention accrue du ministère public, mais aussi grâce à l'évolution de l'attitude du public à l'égard des rapports sexuels tarifés avec des enfants.

---

<sup>44</sup> Payer le prix : les rapports sexuels tarifés avec des enfants de 16 et 17 ans érigés en infraction pénale (résumé en anglais). Bureau du rapporteur national sur la traite des êtres humains et la violence sexuelle à l'encontre des enfants, 2016. Disponible à l'adresse : [https://www.dutchrapporteur.nl/binaries/Paying%20the%20Price\\_tcm24-245015.pdf](https://www.dutchrapporteur.nl/binaries/Paying%20the%20Price_tcm24-245015.pdf)

99. En 2013, les Pays-Bas ont adopté un plan d'action national sur les entreprises et les droits humains, lequel, bien qu'il ne mentionne pas explicitement la traite, se réfère aux impacts négatifs dans les chaînes d'approvisionnement des entreprises ainsi que des questions ayant trait à la responsabilité sociale des entreprises. Par ailleurs, en 2014, le Conseil économique et social néerlandais a recommandé au gouvernement de soutenir la mise en place de conventions sectorielles pour la conduite responsable des entreprises, afin de permettre à celles-ci, aux pouvoirs publics à différents niveaux, aux syndicats et à d'autres acteurs de la société civile de travailler ensemble pour faire face aux risques, notamment, du travail des enfants ou du travail forcé dans les chaînes d'approvisionnement. Les bases des conventions sectorielles sont les Lignes directrices de l'OCDE sur les entreprises multinationales et des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. Dans ce contexte, le gouvernement néerlandais a commandé une étude visant à recenser les secteurs qui présentent des risques élevés de violations des droits humains ou des droits des travailleurs dans leurs chaînes d'approvisionnement. Parmi les secteurs à risque qui ont été recensés figurent ceux du textile, du bâtiment, de la métallurgie et de l'électronique, du pétrole et du gaz ainsi que les secteurs agricole et agroalimentaire. L'objectif est de conclure des conventions sectorielles pour la conduite responsable des entreprises appartenant à des secteurs à risque. À titre d'exemple, l'industrie textile a conclu une convention sectorielle pour la responsabilité sociale des entreprises en juillet 2016, le secteur bancaire en a conclu une en décembre 2016, les secteurs de l'orfèvrerie, des protéines végétales et le secteur forestier en 2017, et d'autres secteurs devraient suivre.

**100. Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient intensifier leurs efforts pour décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite, à quelque fin d'exploitation que ce soit, en partenariat avec le secteur privé et la société civile, y compris les syndicats et les employeurs.**

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

101. La KMar a rédigé une brochure qui propose des indicateurs permettant de détecter les victimes de la traite lors des contrôles aux frontières. Le manuel de Frontex relatif aux profils à risque concernant la traite, publié en 2015, est mis à la disposition de tous les gardes-frontières. La KMar signale tous les signes de la traite au Centre d'expertise sur la traite des êtres humains et le trafic illicite de personnes (EMM). L'EMM fournit souvent des rapports d'information concernant les questions liées à la traite aux organisations dont elle est composée (KMar, police, IND et SZW) et au parquet. La KMar rend compte directement à CoMensha, qui enregistre toutes les victimes présumées de la traite et coordonne la recherche d'un éventuel centre d'hébergement et l'assistance aux victimes.

102. En plus des contrôles réguliers aux frontières, la KMar possède sa propre équipe spécialisée, connue sous le nom d'équipe filtre (« Sluisteam ») à l'aéroport Schiphol. Les membres de cette équipe sont déployés pour détecter les cas de traite et de trafic illicite de personnes à un stade précoce et, s'il y a lieu, pour intervenir. Pour ce faire, ils procèdent à des missions d'observation à l'aéroport. Au cours de la période 2012-2015, des équipes spécialisées similaires étaient en place dans les aéroports d'Eindhoven et de Maastricht. Cependant, l'afflux de migrants en 2015 a empêché la KMar de maintenir des équipes spécialisées dans les aéroports car elle a dû déployer ses agents ailleurs. Le GRETA salue le déploiement d'équipes filtres dans les aéroports au début de la période de référence et il regrette qu'elles aient été en partie supprimées.

103. La KMar a le pouvoir d'enquêter sur toute infraction liée aux aéroports ou à la falsification de documents de voyage ou d'identité. À l'égard de la traite, elle détient des pouvoirs d'enquête dans le cadre de la mission de police générale qu'elle exécute à Schiphol et dans certains autres aéroports. Un accord de coopération a été conclu entre la police nationale et la KMar sur leurs fonctions respectives dans la lutte contre la traite. L'accord est valable pendant un an à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2017, après quoi il sera évalué. Il prévoit que la KMar informera une AVIM de tout cas présumé de traite afin que cette dernière puisse mener une enquête, à moins que l'affaire ne relève clairement du mandat de la KMar, par exemple si la falsification de passeport en est un élément majeur. Étant donné que la KMar est habilitée à mener des enquêtes pénales<sup>45</sup>, elle peut facilement accéder aux canaux d'Europol dans des cas présumés de réseaux transnationaux de la traite. Pour les contacts avec les pays tiers, le réseau des agents de liaison de la KMar et de la police peut être utilisé. Le système européen de surveillance des frontières Eurosur peut aussi être utilisé pour échanger des informations pertinentes entre les agences de contrôle aux frontières.

104. Le GRETA constate que le nombre de victimes de la traite identifiées par la KMar a baissé au cours de la période de référence. L'identification des victimes est devenue moins prioritaire par rapport à d'autres problèmes plus pressants, en particulier la prévention et la lutte contre le terrorisme. Comme la KMar a un mandat très large, qui lui permet entre autres de se déployer à l'étranger à bref délai, tout en étant un service bien plus petit que la police, des changements soudains de priorités sont plus probables et ont une incidence sur l'attention qu'elle peut accorder à des questions spécifiques comme la traite.

105. **Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient intensifier leurs efforts pour détecter les victimes potentielles de la traite aux points de passage de frontières, y compris dans les aéroports, en particulier en période de flux migratoires accrus.**

## **2. Mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes, en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes**

### **a. Identification des victimes (article 10)**

106. Dans son premier rapport, le GRETA notait que la police et la KMar étaient les seules entités chargées de déterminer si une personne était victime de la traite et devait bénéficier d'une protection au titre du règlement « séjour et traite des êtres humains »<sup>46</sup>. Il exhortait les autorités néerlandaises à veiller à ce que toutes les victimes de la traite soient identifiées en tant que telles et puissent bénéficier de l'aide et des mesures de protection prévues par la Convention, notamment en supprimant le lien entre identification et perspectives d'enquêtes et de poursuites, en renforçant le caractère multidisciplinaire du processus décisionnel conduisant à cette identification et en confiant un rôle officiel dans la procédure d'identification aux acteurs de terrain tels que les ONG, les inspecteurs du travail, les travailleurs sociaux et les fonctionnaires qui s'occupent des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile.

<sup>45</sup> Voir paragraphe 21 du premier rapport du GRETA.

<sup>46</sup> Voir paragraphe 134 du premier rapport du GRETA.

107. En 2013, un projet interdépartemental a été lancé dans le but de développer un mécanisme national d'orientation (MNO) pour les victimes de la traite. L'objectif du MNO est d'améliorer la coopération entre les différents acteurs en matière de poursuites pénales, de soins de santé et de migration. Depuis juin 2015, le site web *Wegwijzer Mensenhandel* (service de signalement des cas de traite) donne un aperçu des mesures de soutien dont peuvent bénéficier les victimes de la traite, et il apporte des précisions aux professionnels, aux victimes potentielles et au grand public sur l'identification et l'orientation des victimes de la traite, l'assistance, la procédure pénale et les possibilités d'indemnisation de ces dernières.<sup>47</sup> Le site donne aussi les coordonnées de la police, de l'ONG CoMensha et des coordonnateurs de la prise en charge. Diverses ONG spécialisées donnent des informations similaires sur leurs sites.

108. En réponse aux critiques selon lesquelles les services de détection et de répression (police et KMar) sont les seuls à pouvoir identifier officiellement les victimes de la traite (voir paragraphe 109), un projet pilote a été lancé pour définir un modèle d'identification multidisciplinaire de ces personnes. L'organe principal au cœur de ce projet est la Commission d'identification des victimes. C'est un organe indépendant multidisciplinaire chargé d'examiner le cas des victimes potentielles de la traite. Elle compte sept membres, dont un avocat, un professeur de la traite et de la globalisation, un anthropologue et l'ancien rapporteur national sur la traite. Les critères pris en compte pour que la Commission examine un cas sont les suivants : la victime doit avoir fait un signalement à la police, le cas a été rejeté ou le tribunal a acquitté le suspect après 2017, une requête a été présentée dans les quatre semaines suivant la date de la décision de rejet ou d'acquiescement et la victime présumée a été exploitée aux Pays-Bas ou emmenée aux Pays-Bas pour y être exploitée, avec recours à la contrainte et/ou à la violence. Lors de la phase pilote du projet, qui a débuté en janvier 2018, la Commission doit examiner 50 cas. Au 20 juin 2018, la Commission d'identification des victimes avait considéré deux des 21 requêtes éligibles, et avait émis dans les deux cas des avis selon lesquels le statut de victime était plausible. Les requêtes restantes, dont certaines nécessitent la recherche d'informations complémentaires avant qu'un avis ne puisse être adopté, sont en cours d'examen.

---

<sup>47</sup>*Wegwijzer Mensenhandel* ([www.wegwijzermensenhandel.nl](http://www.wegwijzermensenhandel.nl))

109. La police et la KMar sont les seules entités habilitées à déterminer si une personne est une victime potentielle de la traite nécessitant une protection relevant du règlement « séjour et traite des êtres humains »<sup>48</sup>. Dès lors qu'il y a le « moindre indice »<sup>49</sup> qu'un ressortissant étranger est victime de la traite des êtres humains, les agents des forces de l'ordre doivent informer la victime présumée de la possibilité qu'elle a de bénéficier d'un délai de réflexion de trois mois, conformément au règlement « séjour et traite des êtres humains ». Toutefois, les perspectives d'enquête et de poursuites judiciaires seraient un élément important du processus d'identification et auraient plus de poids que le critère du « moindre indice ». Il semble par ailleurs que la manière dont la police, la KMar et l'Inspection SZW interprètent la notion de « moindre indice » varie, et des représentants de l'Inspection ont d'ailleurs reconnu que la définition de cette notion n'était pas claire. Le Bureau du rapporteur national a trouvé des différences dans la façon dont le critère du « moindre indice » est appliqué dans la pratique par la police, la KMar à l'aéroport Schiphol et l'Inspection SZW. Toutes les instances ont pour consigne de traiter une personne en tant que victime présumée de la traite en présence du « moindre indice » en ce sens et d'en informer systématiquement l'ONG CoMensha. Différents groupes de professionnels (police, KMar, Inspection SZW et IND) ont élaboré leur propre série d'indicateurs pour l'identification des victimes de la traite. La police, la KMar et l'Inspection SZW s'appuient sur des indicateurs différents car elles sont habituellement confrontées à des formes de traite à des fins d'exploitation différentes. Les autorités néerlandaises ont indiqué que compte tenu des différences dans les taux de signalements, CoMensha a développé son propre ensemble de critères, lesquels sont désormais utilisés par toutes les instances de signalement.

110. Les inspecteurs de la SZW orientent les victimes présumées de la traite vers la police (vers les AVIM) pour l'octroi des délais de rétablissement et de réflexion. Le GRETA a appris que comme les cas de traite aux fins d'exploitation par le travail sont difficiles à prouver en justice, l'Inspection SZW tente de dissuader les employeurs de commettre de telles infractions en les inculquant d'infractions pénales autres que la traite et en leur imposant des amendes administratives. Cette démarche peut renforcer les chances d'infliger des sanctions mais elle risque de priver les victimes de la traite de la protection, de l'assistance et des indemnités auxquelles elles auraient droit en cas d'inculpation de traite. Les autorités néerlandaises ont remarqué qu'une personne peut être victime d'un « sérieux désavantage » de la part de l'employeur. Dans un tel cas, l'Inspection SZW peut imposer une amende administrative. L'Inspection SZW utilise une approche basée sur un programme pour prévenir et combattre aussi bien le "sérieux désavantage" que la traite aux fins d'exploitation par le travail.

111. L'ONG CoMensha gère une ligne d'assistance téléphonique pour le signalement des cas de traite, disponible en néerlandais et en anglais, du lundi au vendredi (de 9 à 17 heures), et joignable par téléphone ou par e-mail. Les victimes présumées de la traite qui appellent ce numéro peuvent être orientés vers un centre d'hébergement ou d'autres services d'assistance. La ligne d'assistance téléphonique a reçu 3 337 appels en 2014, 3 331 appels en 2015 et 3 573 appels en 2016.

---

<sup>48</sup>Le règlement « séjour et traite des êtres humains » fait partie du décret de 2000 sur les étrangers et régit le délai de réflexion, le permis de séjour et l'accès à l'assistance pour les victimes étrangères de la traite sans résidence légale aux Pays-Bas. Voir les paragraphes 133-135 du premier rapport du GRETA sur les Pays-Bas.

<sup>49</sup>Aux Pays-Bas, au lieu de "motifs raisonnables", le terme "moindre indice" est utilisé en référence aux potentielles victimes de la traite des êtres humains.

112. Le Service de l'immigration et de la naturalisation (IND) est chargé de mettre en œuvre le programme de séjour pour les victimes de la traite et les témoins qui signalent des infractions de traite aux autorités compétentes. Les responsables (y compris ceux qui statuent sur les demandes d'asile) signalent tout signe de la traite aux unités centrales d'information (*handhavingsinformatie knooppunten*) qui enregistrent et transmettent les informations au Centre d'expertise sur la traite des êtres humains et le trafic illicite de personnes. Pour faciliter la détection précoce des cas de traite, différents instruments ont été mis au point pour les agents de l'IND, notamment un aide-mémoire leur permettant de consulter rapidement les indicateurs et une procédure de signalement des signes de traite.

113. Au centre pour demandeurs d'asile de Ter Apel, un protocole, indiquant la procédure à suivre lorsque des indicateurs de traite sont détectés parmi les demandeurs d'asile, a été mis au point les AVIM, le Service de l'immigration et de la naturalisation, la Fondation Nidos, la COA, la Commission de l'aide juridique, le Conseil néerlandais des réfugiés, le Service de rapatriement et de retour (DT&V) et CoMensha ont mis au point un protocole sur les mesures à prendre face à des indicateurs de traite.

114. Le HCR s'est toutefois dit préoccupé au sujet de la procédure d'accueil des demandeurs d'asile et de la capacité des autorités néerlandaises à détecter les victimes de la traite parmi ceux-ci et à éviter qu'ils ne deviennent des victimes de la traite. On ne dispose pas de statistiques sur le nombre de victimes de la traite identifiées dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile. Les victimes présumées optent le plus souvent pour la procédure d'asile plutôt que de se faire enregistrer en tant que victimes de la traite car elles auraient plus de chances d'obtenir un permis de séjour de longue durée dans le cadre d'une procédure d'asile. De nombreux cas de traite ne donnent pas lieu à des poursuites faute de preuve et ne permettent souvent pas d'obtenir de permis de séjour. Si les autorités néerlandaises reconnaissent qu'une personne peut être à la fois victime de la traite et demandeur d'asile, le fait d'être victime de la traite ne suffit pas à obtenir l'asile mais peut être pris en considération.

115. Il convient de faire référence à l'arrêt que la Cour suprême a prononcé le 17 mai 2016 dans une affaire concernant une Hongroise venue se prostituer aux Pays-Bas, où elle s'était rendue avec le billet d'avion que lui avait acheté un trafiquant présumé<sup>50</sup>. La Cour a jugé que l'intention d'exploiter est implicite au sens de l'article 273f (1) alinéa 3 du CP et qu'elle doit donc être démontrée pour qu'un acte soit constitutif de l'infraction de traite. La Cour a jugé en l'espèce que l'intention d'exploiter n'avait pu être établie et qu'il ne s'agissait donc pas d'un cas de traite. Comme indiqué au paragraphe 12 (note de bas de page 5), l'incidence que cette décision a amené à revoir le nombre de victimes présumées de la traite enregistrées par CoMensha à la baisse.

---

<sup>50</sup> Affaire n° 14/05782, disponible à l'adresse : <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2016:857&showbutton=true&keyword=NL%3aHR%3a2016%3a857>

116. Les nombres de victimes présumées de la traite, tels qu'indiqués au paragraphe 12, ont diminué au fil des ans. Ce recul est avant tout attribué à la réorganisation en profondeur de la police et aux nouvelles priorités politiques qui ont été fixées suite à l'augmentation des arrivées de migrants et de demandeurs d'asile et à l'aggravation de la menace terroriste. Le fait que les Unités chargées des questions relatives aux étrangers, à l'identification et à la traite des êtres humains (AVIM) de la police sont responsables aussi bien des enquêtes pour la traite des êtres humains que de celles pour l'immigration irrégulière pourrait être un motif pour lequel les victimes de traite sont réticentes à déposer plainte auprès de la police. D'autre part, le rapporteur national a établi qu'environ 95 % des communes n'avaient pas adopté de mesures sur les questions liées à la traite et que même dans celles où il en existe, le degré de priorité accordé à la lutte contre la traite varie. Ce manque de rigueur et de priorisation par les municipalités sera certainement aussi au détriment de l'identification des victimes de la traite. Selon les autorités néerlandaise, les coordinateurs de soins employés par les municipalités, sont de plus en plus actifs en signalant des victimes présumées de la traite, et le GRETA a été informé de quelques exemples positifs de coopération entre petites et grandes municipalités lorsque la plus petite des deux a du mal à mettre en place ses propres moyens de lutte contre la traite en raison de sa taille. Selon les acteurs de la société civile, un autre facteur potentiel du recul du nombre de victimes présumées de la traite tient au fait que celles qui transitent par les Pays-Bas ne sont pas détectées en tant que telles mais en tant que victimes de trafic illicite de personnes.

117. Selon les coordonnateurs de la prise en charge à l'échelon municipal, le nombre de victimes présumées de la traite souffrant de déficience intellectuelle légère est en hausse, mais cela n'est pas visible dans les statistiques rassemblées par CoMensha puisque cette dernière n'est pas habilitée à enregistrer des données médicales. En conséquence, l'ampleur du phénomène n'est peut-être pas bien comprise par les décideurs. Les coordonnateurs soulignent en outre l'augmentation du nombre de victimes de la traite aux fins d'activités criminelles et du nombre de victimes de sexe masculin aux fins d'exploitation sexuelle.

118. Le GRETA salue la création du MNO et de la Commission d'identification des victimes, conformément aux recommandations qu'il avait faites dans son premier rapport. Il constate toutefois avec préoccupation que le recul du nombre de victimes présumées de la traite qui sont identifiées ne semble pas résulter d'une diminution réelle de ce nombre mais plutôt d'une réduction des capacités et d'une réorientation des priorités dans la lutte contre la traite. **Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient intensifier leurs efforts pour que toutes les victimes de la traite soient dûment identifiées en tant que telles et puissent bénéficier des mesures d'assistance et de protection prévues dans la Convention. Les autorités devraient notamment :**

- **veiller à ce que, dans la pratique, l'identification des victimes de la traite, dont dépendent les mesures d'assistance, ne soit pas liée aux perspectives d'enquête et de poursuites ;**
- **veiller à ce que le critère du « moindre indice » servant à identifier les victimes de la traite soit utilisé de manière uniforme par la police, la KMar et l'Inspection SZW, indépendamment de l'objet de l'exploitation ;**
- **continuer de renforcer le caractère multidisciplinaire de l'identification des victimes de la traite en reconnaissant officiellement le rôle des ONG spécialisées dans le processus décisionnel aboutissant à cette identification ;**
- **poursuivre l'examen de l'efficacité de la Commission d'identification des victimes;**
- **revoir le mandat des Unités chargées des questions relatives aux étrangers, à l'identification et à la traite des êtres humains (AVIM) de la police afin de séparer l'identification des victimes de la traite des êtres humains de l'enquête sur l'immigration irrégulière ;**

- **redoubler d'efforts pour identifier de manière proactive les victimes de la traite en renforçant les moyens et la formation de la police, de la KMar, de l'Inspection SZW et de l'IND ;**
- **accroître les moyens dont disposent les professionnels concernés dans les municipalités pour détecter les victimes de la traite ;**
- **accorder plus d'attention à l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile et les personnes placées en centre de rétention, en prévoyant assez de temps pour rassembler les informations nécessaires et en tenant compte de l'expérience traumatisante vécue.**

#### **b. Mesures d'assistance (article 12)**

119. Dans son premier rapport, le GRETA exhortait les autorités néerlandaises à s'assurer que l'aide aux victimes étrangères de la traite n'était pas subordonnée à l'ouverture d'une enquête ni à l'engagement de poursuites. Il exhortait en outre les autorités néerlandaises à s'assurer que les victimes recevaient une assistance appropriée sans interruption à partir du moment où elles sont identifiées. À cette fin, il leur demandait d'éviter tout problème de transition entre les centres d'hébergement spécialisés pour victimes étrangères (COSM)<sup>51</sup>, qui accueillent les victimes pendant le délai de réflexion, et les centres ou structures de suivi ; et d'assurer la continuité de l'aide médicale et psychologique apportée aux victimes après expiration du délai de réflexion, notamment en clarifiant et en renforçant le rôle des coordonnateurs régionaux de la prise en charge<sup>52</sup>.

120. Comme le notait le GRETA dans son premier rapport, l'ONG CoMensha enregistre toutes les victimes présumées de la traite aux Pays-Bas. À partir des informations qu'elle a consignées et d'une évaluation des besoins, et à la demande ou avec le consentement de la victime, elle oriente les victimes adultes vers le foyer le plus adapté. Les coordinateurs de soins régionaux font aussi de telles orientations. Lorsqu'un foyer adapté a été trouvé, le coordonnateur régional veille à ce que les victimes reçoivent l'assistance nécessaire. Dans les districts dépourvus de coordonnateur, CoMensha remplit les fonctions de responsable régional et fait en sorte que les besoins élémentaires des victimes soient couverts.

121. Les victimes néerlandaises et de l'Union européenne, ainsi que les ressortissants de pays tiers en situation régulière aux Pays-Bas, ont accès à toutes les formes de soutien et d'assistance, qu'ils coopèrent ou non à l'enquête et aux poursuites. S'agissant des victimes en situation irrégulière un permis de séjour allant au-delà du délai de rétablissement et de réflexion peut leur être délivré à condition que la traite ait été signalée à la police et qu'une enquête pénale ait été ouverte à l'encontre de l'auteur. De ce fait, l'assistance apportée à la plupart des victimes de la traite provenant de pays tiers au-delà du délai de rétablissement et de réflexion demeure associée à l'enquête pénale qui est menée. Des représentants de la société civile ont déclaré au GRETA que les autorités n'acceptent pas toujours les évaluations effectuées par les ONG selon lesquelles les victimes de la traite sont trop traumatisées pour participer à une procédure pénale. Si les victimes de la traite originaires de pays tiers auxquelles a été délivré un permis de séjour temporaire pour leur permettre de coopérer à l'enquête ou aux poursuites pénales arrêtent de coopérer, le permis de séjour leur est retiré et elles ne peuvent donc plus bénéficier d'une assistance ou d'un soutien. D'après les autorités néerlandaises, dans la pratique, le soutien ne leur est pas immédiatement retiré. À l'issue des poursuites pénales, les ressortissants de pays tiers peuvent demander un permis de séjour permanent pour motif humanitaire (voir paragraphe 165).

<sup>51</sup> Voir paragraphes 155 à 161 du premier rapport du GRETA.

<sup>52</sup> Voir paragraphe 157 du premier rapport du GRETA.

122. L'assistance aux victimes de la traite est assurée par un large réseau d'organisations, dont des foyers spécialisés (voir paragraphe 125), des foyers pour femmes et des institutions pour les jeunes. Un ensemble d'obligations juridiques et d'exigences contractuelles sont censées garantir la qualité de l'assistance et les organisations ont souvent leurs propres systèmes d'assurance de qualité, tels que la certification HKZ<sup>53</sup>. Les victimes peuvent bénéficier de mesures d'aide autres que l'hébergement lorsqu'elles ne souhaitent pas séjourner dans un foyer. Une victime présumée de la traite ne peut toutefois pas être admise dans un foyer sans entrer en contact avec les autorités. Certains membres de la société civile ont déclaré au GRETA que le contrôle de qualité qu'effectuent les autorités sur l'assistance fournie par les nouvelles ONG est insuffisant. Le coût demeure le critère le plus important lorsque les services proposés aux victimes de la traite font l'objet d'un marché public.

123. En 2015, la tâche de fournir un soutien et un hébergement aux victimes de la traite a été confiée aux communes, à la suite de modifications apportées aux lois sur l'aide sociale et sur l'enfance et la jeunesse, mais les municipalités reçoivent des fonds du gouvernement pour mettre en œuvre ces lois (en plus des fonds municipaux). Ces fonds publics leur étant versés sans affectation particulière, la plupart des communes ne réservent pas une part spécifique de leur budget santé à l'aide aux victimes de la traite. Il faut donc parfois attendre des semaines avant qu'un accord sur le financement des services d'assistance concernant une victime donnée ne soit conclu.

124. En 2015, une commission présidée par le maire de Leiden a rédigé un rapport décrivant les responsabilités incombant aux communes en ce qui concerne l'hébergement et le soutien proposés aux victimes de la traite<sup>54</sup>. Le texte recommandait notamment de bâtir un réseau national des coordonnateurs régionaux de la prise en charge<sup>55</sup>. Bien que cette recommandation ait été suivie, des coordonnateurs n'ont pas encore été désignés dans tout le territoire, ce qui peut compromettre l'accès de victimes néerlandaises ou originaires de pays de l'UE à une aide spécialisée puisqu'elles doivent alors se tourner vers l'assistance décentralisée. D'après les coordonnateurs régionaux, les municipalités ne fournissent pas une aide suffisante pour répondre aux besoins des victimes néerlandaises et le nombre de places d'hébergement pour les victimes de la traite est insuffisant.

125. Comme cela est décrit dans le premier rapport du GRETA, depuis 2010, des centres d'hébergements spécialisés ont été mis en place pour les adultes étrangers victimes de la traite bénéficiant du délai de réflexion, connus sous le nom de Centres d'hébergement de victimes de la traite des êtres humains (COSM), qui sont financés conjointement par le ministère de la Sécurité et de la Justice et le ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports.<sup>56</sup> Les centres COSM proposent un hébergement et un soutien médical, psychologique, financier, social et pratique ainsi qu'une aide pour trouver un emploi et un logement lorsque la victime quitte le foyer. Les COSM sont censés s'adresser aux victimes de la traite provenant de pays tiers mais des ressortissants de pays de l'UE y ont aussi été accueillis, surtout depuis que la capacité des COSM a été augmentée de 50 à 70 lits en 2012. Il existe actuellement trois centres COSM, avec une capacité d'accueil totale s'élevant en 2018 à 50 places<sup>57</sup>, dont l'accès sera progressivement réservé aux ressortissants de pays tiers. La durée du séjour se limite au délai de rétablissement et de réflexion de trois mois mais le personnel a fait savoir au GRETA que certaines victimes étaient restées plus longtemps. Le GRETA a appris qu'il n'existe aucun dispositif clair sur le soutien et l'hébergement proposés après les trois mois du délai de rétablissement et de réflexion et que les communes doivent trouver des solutions au cas par cas. Les centres COSM

<sup>53</sup> <http://www.hkz.nl/>

<sup>54</sup> Rapport disponible en néerlandais à l'adresse : <https://vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/maatschappelijke-opvang/nieuws/advies-cie-lenferink-over-opvang-slachtoffers-mensenhandel>

<sup>55</sup> Pour en savoir plus, consulter le [rapport soumis par les autorités des Pays-Bas sur les mesures prises pour se conformer à la Recommandation CP\(2014\)11 du Comité des Parties sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains](#), page 13.

<sup>56</sup> Voir les paragraphes 155-161 du premier rapport du GRETA sur les Pays-Bas.

<sup>57</sup> Jusqu'en 2018, deux des centres COSM comptaient chacun 27 places réservées aux femmes et le troisième 16 places réservées aux hommes.

126. Le GRETA s'est rendu dans le centre COSM accueillant des victimes adultes de la traite de sexe masculin – Jade – qui comptait alors 13 pensionnaires (pour une capacité totale de 16), principalement originaires d'Ouganda. Le centre est contractuellement tenu d'élargir ses capacités structurelles à la demande du gouvernement. Son taux d'occupation est toutefois le plus souvent bas et les places disponibles ont parfois servi à accueillir des victimes de sexe féminin ou des familles. Le centre se trouve à 3 km du centre d'un village dans un endroit plutôt isolé. Les installations étaient en bon état. Chaque pensionnaire dispose de sa propre chambre, qu'il ou elle peut fermer à clé. Les pensionnaires font leur propre cuisine. Un plan d'action comprenant des objectifs réalisables est établi pour chacun d'entre eux par un mentor et un programme structuré, incluant une formation sur la gestion du quotidien dans la société néerlandaise, est appliqué chaque jour. Des bénévoles de la Croix Rouge et d'autres organisations sont en contact avec les pensionnaires, auxquels ils apportent de l'aide et donnent des cours de néerlandais.

127. Les foyers municipaux pour victimes de la traite comprennent également des places réservées aux victimes de la traite de sexe masculin. CoMensha pourrait en outre financer la mise en place de foyers temporaires pour les victimes de sexe masculin dans l'éventualité où des victimes de sexe masculin devaient être détectées et avaient rapidement besoin d'un hébergement.

128. Aucun centre d'hébergement n'est réservé aux adultes néerlandais ou originaires de l'UE victimes de la traite, qui sont accueillis dans des centres d'hébergement municipaux fournissant une protection et de l'assistance à différents catégories de personnes dans le besoin, telles que les victimes de violence domestique, les victimes de violences liées à l'honneur et les victimes de la traite.. En ce qui concerne les foyers pour les enfants victimes de la traite (voir les paragraphes 137 à 139).

129. Outre le suivi des obligations juridiques et réglementaires relatives à la qualité de l'aide fournie par les foyers, le réseau des coordonnateurs et CoMensha jouent un rôle majeur pour garantir l'assistance aux victimes. Toutes les victimes de la traite peuvent en effet bénéficier d'une assistance juridique gratuite assurée par un avocat. CoMensha gère un fonds public servant à payer des services de traduction pour les victimes de la traite, qui s'ajoutent aux dispositions générales concernant les services de traduction fournis dans le système d'assistance.

**130. Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités néerlandaises à s'assurer, conformément à l'article 12, paragraphe 6, de la Convention, que l'assistance aux victimes de la traite étrangères n'est pas subordonnée à l'ouverture d'une enquête ni à l'engagement de poursuites.**

**131. Étant donné que l'assistance aux victimes de la traite a été déléguée aux communes, dont l'expérience et la capacité en matière d'assistance aux victimes de la traite sont variables, le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient veiller à ce que l'assistance fournie aux victimes de la traite soit adaptée à leurs besoins spécifiques et que des normes minimales soient respectées dans l'ensemble du pays, quels que soient le prestataire de services et la commune chargée de mettre en place les mesures d'aide. Lorsque des missions d'assistance spécialisée sont déléguées à des ONG, l'État a l'obligation de leur allouer les fonds nécessaires et de surveiller la qualité des services proposés.**

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

132. Dans son premier rapport, le GRETA exhortait les autorités néerlandaises à améliorer la détection et l'identification des enfants victimes de la traite, notamment en créant un mécanisme d'identification spécifique qui tienne compte de la situation et des besoins particuliers des enfants victimes de la traite, qui reçoive le concours de spécialistes de l'enfance et qui privilégie avant tout l'intérêt supérieur de l'enfant. Le GRETA considérait en outre que les autorités néerlandaises devaient veiller à ce que la décision de placer des enfants victimes de « petits amis proxénètes » (*pimp boyfriends*) dans des centres fermés soit prise en dernier recours pour la période adaptée la plus courte possible et tienne compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

133. Le site web *Wegwijzer Mensenhandel* (« panneau de signalisation pour la traite des êtres humains ») contient une partie consacrée au soutien aux enfants victimes de la traite and fournit des informations relatives à la tutelle, aux centres d'hébergements, à la protection et au statut de résident<sup>58</sup>. Il n'existe pas de mécanisme national d'orientation propre aux enfants avec des procédures opératoires connexes établis, mais il y a des directives et des outils pour assister les professionnels concernés dans l'identification et l'orientation des enfants présumés victimes. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'enfance et la jeunesse en 2015, les municipalités ont établis des « équipes de quartier » (« *wijkteams* ») multidisciplinaires (constituées de professionnels de la protection de la jeunesse, de professionnels de la santé et de travailleurs sociaux) qui peuvent orienter les enfants victimes vers les soins appropriés.

134. L'assistance aux victimes de la traite fait partie intégrante des activités des institutions pour les jeunes. La qualité des soins que celles-ci doivent dispenser est définie dans la loi sur l'enfance et la jeunesse. L'Inspection des soins pour la jeunesse (IJZ), l'Inspection sanitaire (IGZ) et l'Inspection pour la sécurité et la justice (IVenJ) en assurent le contrôle. En 2016, le Comité Azough a établi un cadre de qualité que doivent respecter les institutions pour les jeunes spécialisées dans l'aide aux victimes des « petits amis proxénètes »<sup>59</sup>. À partir de 2018, l'Inspection des soins pour la jeunesse veillera également à ce que ces institutions suivent le cadre de qualité.

135. Les mesures classiques de protection de l'enfance s'appliquent aux enfants néerlandais et originaires de l'UE victimes de la traite. Un juge peut imposer des mesures pour protéger un enfant, comme une ordonnance de surveillance, au titre de laquelle les parents doivent obtenir aide et soutien pour élever leur enfant, ou une décision de retrait du droit de garde des parents. Le Conseil pour la protection de l'enfance peut solliciter une telle décision. Depuis la décentralisation des soins de santé en 2015, les communes sont chargées de veiller à ce que les victimes de la traite bénéficient de l'aide et de l'hébergement dont elles ont besoin. La décentralisation aurait entraîné des disparités dans les mesures d'assistance que proposent les communes, et ce en raison des différences de budgets et de savoir-faire en matière de traite.

<sup>58</sup> [https://english.wegwijzermensenhandel.nl/Support\\_for\\_under-aged\\_victims/support-for-under-aged-victims.aspx](https://english.wegwijzermensenhandel.nl/Support_for_under-aged_victims/support-for-under-aged-victims.aspx)

<sup>59</sup> Ce comité avait été créé à titre temporaire par le ministère de la Santé pour examiner si les Pays-Bas disposaient de capacités institutionnelles suffisantes pour traiter le problème des « petits amis proxénètes ». Il a été dissous après avoir établi le cadre de qualité.

136. On se reportera au paragraphe 28 du Plan d'action global 2011-2014 contre le phénomène des « petits amis proxénètes ». Dans ses observations finales du quatrième rapport périodique sur les Pays-Bas (2015), le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies (CRC) s'inquiétait des lacunes dans l'identification des enfants victimes des « petits amis proxénètes », de l'insuffisance de la protection de ces victimes et de l'absence de coopération entre institutions compétentes. Il s'inquiétait également du fait que les enfants victimes de la traite ne bénéficient pas toujours du droit de séjour réservé aux victimes de la traite, étant donné que celui-ci n'est proposé que si la victime coopère aux poursuites pénales engagées à l'encontre du trafiquant, ce qui fait courir de grands risques aux enfants. Les autorités néerlandaises ont souligné le fait que les enfants victimes de la traite qui ne sont pas en mesure de coopérer avec les forces de l'ordre en raison d'un traumatisme établi, de leur état psychologique ou physique ou pour des raisons de sécurité, peuvent être octroyé un permis de séjour temporaire d'un an, après quoi ils pourront faire une demande de permis de séjour permanent pour motif humanitaire.

137. Il existe deux foyers dotés de dispositifs spécialement conçus pour les victimes de « petits amis proxénètes », gérés par Fier Fryslân et Kompaan en de Bocht (renommé Sterk Huis depuis décembre 2017), financés par les communes de Leeuwarden (dans le nord des Pays-Bas) et de Tilburg (dans le sud du pays). D'autres communes envoient aussi les enfants victimes dans ces foyers spécialisés, auxquels cas elles paient les services fournis.

138. Le GRETA a visité le foyer de Fier Fryslân, qui comprend 45 places réservées aux filles néerlandaises victimes de « petits amis proxénètes » (sur un total de 250 places prévues pour différents types d'enfants vulnérables). Le personnel se compose de travailleurs sociaux, de psychologues et de psychiatres. Selon la phase de réadaptation dans laquelle les victimes se trouvent, elles se voient imposer des mesures plus ou moins restrictives. Au cours de leur premier mois de séjour, elles ne sont pas autorisées à quitter le foyer et n'ont accès ni au téléphone ni à internet. Au bout d'un mois, ces mesures sont petit à petit levées en fonction des progrès accomplis. De nouvelles cartes SIM leur sont fournies de sorte qu'il n'y ait plus aucun numéro d'anciens contacts. Le foyer dispose d'une école pour la première phase de réadaptation mais les filles peuvent ensuite fréquenter les écoles locales. Il propose en outre une formation professionnelle dans une boulangerie et un atelier de couture et dispose d'équipements sportifs. L'adresse du foyer n'est pas tenue secrète mais les locaux sont en permanence sous la surveillance d'agents de sécurité.

139. Treize structures traditionnelles de prise en charge des jeunes accueillent également entre autres des victimes de « petits amis proxénètes ». Selon les organisations de la société civile rencontrées par le GRETA, l'on constate une augmentation du nombre d'enfants néerlandais victimes de la traite qui souffrent de déficiences intellectuelles légères, ce qui en fait des proies faciles à recruter aux fins d'exploitation. Certaines structures de prise en charge des jeunes auraient été ciblées par les trafiquants.

140. Des organisations sanitaires ou des ONG comme Fier, Kompaan en Bocht et Spirit proposent des programmes de réinsertion spécialisés aux enfants victimes de la traite. Si un enfant victime ne peut pas être réinséré dans sa famille, il peut être placé dans une maison familiale (petite institution similaire à une famille employant des professionnels de l'aide à l'enfance) ou une famille d'accueil.

141. La rapporteure nationale sur la traite des êtres humains et la violence sexuelle à l'encontre des enfants a exprimé son inquiétude au sujet des enfants roms victimes de traite et exploités aux fins de criminalité forcée et/ou de mariage forcé<sup>60</sup>. Il faut également évoquer l'enquête sur l'affaire 13Oceans, dans laquelle des enfants roms originaires d'Europe centrale et sud orientale étaient soumis à la traite aux fins de criminalité forcée (par exemple le vol ou vol à la tire) aux Pays-Bas et dans d'autres pays d'Europe occidentale. Grâce à une coopération interinstitutionnelle et internationale, les enfants ont été identifiés comme victimes de la traite et ont reçu une protection et assistance, par le biais de l'implication d'une série d'organisations (le Conseil pour la protection de l'enfance, l'Armée du Salut, l'ONG Fier Fryslân, la Fondation Nidos, la KMar, l'IND, le DT&V, le Centre d'expertise sur la traite des êtres humains et le trafic illicite de personnes, le ministère de la Sécurité et de la Justice). Le GRETA a appris que l'opération 13Oceans avait pris fin en 2017 et que les moyens nécessaires pour enquêter sur ces affaires n'étaient plus réunis.

142. Les coordonnateurs de la prise en charge ont fait savoir au GRETA que des enfants roms avaient été contraints à voler ou mendier dans les régions du sud des Pays-Bas. Le GRETA a appris que même lorsque la police et d'autres parties prenantes soupçonnaient des cas d'exploitation, comme il n'existe aucun système de protection de l'enfance adapté aux besoins des enfants victimes de la traite aux fins de criminalité forcée, ceux-ci sont renvoyés dans leurs pays d'origine ou disparaissent. Parfois, les enfants renvoyés dans leur pays sont de nouveau soumis à la traite et réapparaissent aux Pays-Bas. Pour tenter de remédier à cette situation, une équipe interinstitutionnelle appelée « 26 Hot Springs » a été récemment mise en place à l'échelle nationale. Des représentants de la police ont également indiqué que de nouveaux protocoles sont en cours d'élaboration pour sensibiliser les policiers au fait que les enfants qui se livrent au vol à la tire et à la mendicité peuvent être victimes de la traite. Un projet pilote en ce sens démarrera en janvier 2018.

143. Tous les enfants non accompagnés ou séparés qui arrivent aux Pays-Bas sont tout d'abord dirigés vers le centre d'accueil Ter Appel pour demandeurs d'asile (voir paragraphe 114). Les enfants de moins de 15 ans sont placés dans des familles d'accueil et ceux de plus de 15 ans dans de petits centres d'accueil ou des foyers protégés s'ils sont considérés comme étant vulnérables à la traite (voir paragraphe 147).

144. La Fondation Nidos est chargée de trouver des tuteurs légaux pour les enfants non accompagnés et s'il y a lieu de déposer une demande de tutelle auprès d'un tribunal. Elle emploie des travailleurs de jeunesse qui remplissent le rôle de tuteur pour une vingtaine d'enfants chacun. Le système d'attribution des tuteurs par l'intermédiaire de la fondation est réputé très bien fonctionner. La nomination d'un tuteur prend deux à trois jours après l'enregistrement d'un enfant au centre d'accueil de demandeurs d'asile Ter Appel et un avocat est également rapidement désigné. Aucun entretien avec un enfant demandeur d'asile n'a lieu hors la présence du tuteur de l'enfant et de son avocat.

145. Dès lors que la tutelle a été accordée, l'enfant demeure sous la responsabilité de Nidos, qui, conformément au Code civil, prend les dispositions nécessaires en matière d'hébergement, de soutien psychologique, d'éducation, de soins médicaux et d'assistance juridique. La fondation Nidos est autorisée à représenter les enfants pendant la procédure d'asile, avec l'aide d'un avocat si nécessaire. L'IND et la COA veillent à la sécurité de l'enfant pendant la période d'attente des décisions d'asile. Nidos s'emploie en outre à rechercher sa famille, ce qui s'avère important pour permettre le regroupement familial si l'enfant obtient un permis de séjour ou, alternativement, pour appliquer la procédure de retour.

---

<sup>60</sup> Dans son rapport d'octobre 2016, intitulé « *Vulnerability up close - An exploratory study into the vulnerability of children to human trafficking* », la rapporteure nationale de l'époque exprimait son inquiétude sur les enfants roms exploités à des fins de traite. Le rapport est disponible à l'adresse : [https://www.dutchrapporteur.nl/binaries/Vulnerability%20up%20Close\\_interactive\\_National%20Rapporteur%20on%20Trafficking%20in%20Human%20Beings%20and%20Sexual%20Violence%20against%20Children\\_tcm24-128353.pdf](https://www.dutchrapporteur.nl/binaries/Vulnerability%20up%20Close_interactive_National%20Rapporteur%20on%20Trafficking%20in%20Human%20Beings%20and%20Sexual%20Violence%20against%20Children_tcm24-128353.pdf)

146. Des représentants de la société civile appellent l'attention sur le petit nombre d'enfants victimes de la traite à être identifiés par rapport au grand nombre d'enfants non accompagnés ou séparés et demandeurs d'asile qui sont arrivés aux Pays-Bas en 2015 et 2016. Ils soupçonnent que les autorités n'en font pas assez pour identifier les enfants victimes de la traite parmi les enfants demandeurs d'asile ou les enfants migrants en situation irrégulière. Ils ont également exprimé des inquiétudes concernant les enfants d'adultes victimes de la traite qui ne bénéficient pas du statut de victime ou du permis de séjour octroyé à leurs parents, ce qui se traduit pour eux par un soutien financier, des soins et une protection inadéquats.

147. Les enfants non accompagnés peuvent être placés dans des centres d'hébergement protégés afin de les protéger de la traite et de l'exploitation. De tels centres d'hébergements protégés ont été créés en 2008 après la découverte d'un vaste réseau de traite<sup>61</sup>. Ces foyers protégés répondent à un double objectif : d'une part, protéger les enfants des risques de traite et, d'autre part, surveiller les enfants victimes afin qu'ils rompent tout contact avec les trafiquants. Une évaluation des risques encourus par chaque nouvel arrivant est réalisée au cours des six premières semaines. Cette évaluation pluridisciplinaire est menée par plusieurs organisations, à savoir la Fondation Nidos, l'Agence centrale pour l'accueil des demandeurs d'asile, la Fondation JADE, le Centre d'expertise sur les questions relatives aux étrangers, à l'identification et à la traite, le Service de l'immigration et de la naturalisation et le Centre d'expertise sur la traite des êtres humains et le trafic illicite de personnes. L'évaluation couvre les facteurs médicaux, physiques, culturels et religieux, et les résultats permettent de définir des mesures d'assistance et de protection adaptées aux besoins de l'enfant. Ils peuvent servir de preuves dans des procédures d'immigration et au pénal.

148. La délégation du GRETA a visité l'un des centres d'hébergement protégés, situé dans le nord des Pays-Bas et géré par l'organisation Jade Zorggroep<sup>62</sup>. Celui-ci comptait 18 places, et au moment de la visite, il accueillait 11 enfants ainsi qu'une fille de 18 ans et son enfant. Douze personnes au total y travaillent. Le processus de réadaptation dure généralement neuf mois mais les enfants peuvent rester au foyer plus longtemps si besoin est, jusqu'à ce qu'ils soient rétablis. Un programme structuré est appliqué tous les jours de 7h à 22h. Les premiers mois, les enfants ne sont pas autorisés à quitter le foyer seuls, puis les mesures restrictives sont peu à peu levées. Ils sont scolarisés en dehors du foyer et certains disparaissent lorsqu'ils se trouvent à l'extérieur. Au besoin, les services d'un interprète sont sollicités par téléphone pour les entretiens avec leur mentor et d'autres communications importantes.

149. En septembre 2016, le secrétaire d'État à la Sécurité et à la Justice a déclaré que 24 enfants non accompagnés demandeurs d'asile avaient disparu des centres d'accueil en 2015 et a informé le parlement des mesures prévues pour réduire le nombre de ces disparitions. Un protocole national particulier a été établi pour les enfants non accompagnés qui sont portés disparus. Tous les acteurs concernés, tels que la COA, Nidos et la police, doivent le respecter. Au début de la procédure, au centre d'accueil, la police ou la KMar relèvent les empreintes des enfants, y compris de ceux qui sont âgés de moins de 12 ans, conformément au protocole d'identification et d'enregistrement des ressortissants de pays tiers, qui facilite les recherches des enfants qui ont disparu. En cas de disparition d'un enfant non accompagné, la KMar et la police sont informées immédiatement. Dans les 24 heures qui suivent, les organisations concernées donnent aux services de détection et de répression toutes les informations dont elles disposent sur l'affaire et sur d'éventuelles situations suspectes. La police rédige un rapport, auditionne les témoins, mène des enquêtes, notamment médico-légales, et, le cas échéant, émet une alerte nationale ou internationale concernant la disparition de l'enfant non accompagné (voir aussi le paragraphe 246).

<sup>61</sup> Pour davantage de détails, voir les paragraphes 163-164 du premier rapport du GRETA sur les Pays-Bas..

<sup>62</sup> <http://jadezorggroep.nl/jadezorggroep-history?lang=en> Le foyer protégé Jade Zorggroep se situe dans le nord des Pays-Bas, le second foyer protégé, dans le sud.

150. Des avocats sont disponibles dans les foyers protégés pour conseiller les enfants sur les démarches à suivre pour tenter d'obtenir un permis de séjour permanent. La plupart des enfants choisissent de demander l'asile plutôt que de coopérer à l'enquête judiciaire car il est souvent considéré qu'ils auront de meilleures chances d'obtenir un permis de séjour permanent en procédant ainsi.

151. En 2016, l'Inspection de la jeunesse a conclu que la surveillance et les conseils fournis aux enfants dans les foyers protégés étaient insuffisants. Le secrétaire d'État à la Sécurité et à la Justice et le ministre de l'Immigration ont par conséquent demandé à l'Agence centrale pour l'accueil des demandeurs d'asile de trouver des moyens d'améliorer la qualité des services. Une nouvelle inspection menée par l'Inspection de la jeunesse et l'Inspection relevant du ministère de la Justice et de la Sécurité en décembre 2016 a conclu qu'il avait été remédié à 10 des 12 manquements établis précédemment. D'après les commentaires des autorités néerlandaises au projet de rapport du GRETA, la COA avait remédié aux deux derniers manquements en septembre 2017.

152. Les coordonnateurs de la prise en charge ont informé le GRETA que peu d'attention avait été accordée aux liens pouvant exister entre la traite et les mariages forcés. Le rapport du Bureau du rapporteur national auquel il est fait référence au paragraphe 52 soulève également des préoccupations au sujet des mariages d'enfants. Environ 230 enfants-épouses ont été signalées à l'IND entre le 24 juillet 2014 et le 18 février 2016, la plupart originaires de Syrie. Suite à la diffusion dans les médias d'informations sur la présence d'enfants-épouses syriennes aux Pays-Bas, l'adoption d'un projet de loi sur la prévention des mariages forcés a été accélérée et votée en octobre 2015. Depuis lors, les Pays-Bas ne reconnaissent plus les mariages d'enfants conclus dans d'autres pays. Néanmoins le risque persiste que des mariages d'enfants *de facto* aient lieu au sein de la communauté des réfugiés syriens.

153. Le fondement juridique de la détermination de l'âge est fourni par les directives de mise en œuvre de la loi sur les étrangers. En l'absence de documents d'identité pertinents, l'âge des jeunes personnes susceptibles d'être des enfants victimes de la traite est en un premier lieu établi au moyen d'un examen visuel et d'une évaluation comportementale effectués par la KMar, la police ou par l'IND. Ces dernières peuvent accepter l'âge déclaré par le jeune ou, si elles considèrent qu'il est majeur, lui proposer de passer un examen radiologique (radiographie du poignet et si nécessaire de la clavicule). Si l'intéressé refuse cet examen, l'IND conclura qu'il est majeur. Si une personne est enregistrée dans le système d'information Schengen, les autorités néerlandaises retiendront l'âge qui y est indiqué. Le GRETA s'inquiète des mesures consistant à conclure qu'un jeune est un adulte lorsqu'il refuse l'examen permettant de déterminer son âge, et fait observer que cette méthode de détermination de l'âge ne tient pas compte des facteurs psychologiques, cognitifs ou comportementaux. **Le GRETA invite les autorités à revoir les procédures de détermination de l'âge en s'assurant que l'intérêt supérieur de l'enfant est effectivement protégé et en tenant compte de la Convention relative aux droits de l'enfant ainsi que de l'Observation générale n° 6 du Comité des droits de l'enfant<sup>63</sup>.**

154. Le GRETA salue la fluidité des procédures de désignation de tuteurs pour les enfants non accompagnés qui arrivent aux Pays-Bas ainsi que les mesures destinées à faciliter la localisation des enfants disparus.

<sup>63</sup> [Observation générale n° 6 \(2005\) Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine](#), Comité des droits de l'enfant, trente-neuvième session, 17 mai-3 juin 2005

155. **Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient intensifier leurs efforts pour améliorer l'identification des enfants victimes de la traite et l'assistance qui leur est apportée, et qu'elles devraient en particulier :**

- **Développer un mécanisme national d'orientation pour les enfants victimes de la traite qui prenne en compte les circonstances particulières et besoins spécifiques des enfants victimes, en y associant des spécialistes de l'enfance et en s'assurant que l'intérêt supérieur de l'enfant est la considération primordiale dans toutes les procédures relatives aux enfants victimes de la traite ou aux enfants à risque ;**
- **veiller à ce que les acteurs concernés adoptent une démarche proactive et renforcent leurs activités de terrain pour identifier les enfants victimes de la traite, en dispensant davantage de formations à ces acteurs et en donnant des orientations sur l'identification des enfants victimes de la traite, sur la base d'une définition concertée des notions de traite aux fins de mendicité forcée, de criminalité forcée et de traite par le biais de mariages précoces, de mariages d'enfants ou de mariages forcés ;**
- **assurer un suivi de longue durée de la réinsertion des enfants victimes de la traite ;**
- **faire en sorte qu'une évaluation sérieuse des risques soit réalisée avant que les enfants retournent chez leurs parents, en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.**

156. Le GRETA souligne que, conformément à l'article 12, paragraphe 7, de la Convention, l'hébergement des enfants qui sont des victimes présumées de la traite doit être adapté à leurs besoins spécifiques. Il comprend qu'il faut trouver un équilibre afin d'empêcher les enfants victimes de la traite ou exposés au risque de traite de s'enfuir des foyers, sans pour autant les soumettre à des conditions de détention. Le GRETA rappelle à cet égard le paragraphe 155 du rapport explicatif de la Convention et l'article 37, alinéa b, de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, selon lesquels la détention d'un enfant doit être une mesure de dernier ressort et d'une durée aussi brève que possible<sup>64</sup>. **Le GRETA considère que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant doit être pleinement respecté à tout moment et que les autorités néerlandaises devraient examiner régulièrement les restrictions qui sont imposées aux jeunes par certaines des structures traditionnelles de prise en charge.**

#### **d. Protection de la vie privée (article 11)**

157. La loi sur la protection des données à caractère personnel s'applique aux données des victimes de la traite et dispose que les données des victimes ne doivent en général pas être transmises sans leur consentement. Des exceptions sont toutefois prévues si les victimes sont exposées à un risque. Comme indiqué au paragraphe 50, CoMensha collecte les données des victimes de la traite et les transmet au rapporteur national après les avoir anonymisées. Il est conseillé aux travailleurs de jeunesse de ne pas indiquer le nom des enfants présumés victimes de la traite, mais uniquement leur date et lieu de naissance, ce qui permet d'éviter les doublons. Les noms des victimes ne sont jamais communiqués aux médias. Différents manuels de lignes directrices ont été élaborés pour les professionnels qui pourraient entrer en contact avec une victime de la traite et ne savent pas exactement s'ils peuvent communiquer les données la concernant.

<sup>64</sup> <http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>. Voir aussi la Stratégie pour les droits de l'enfant 2016-2021 du Conseil de l'Europe et les Lignes directrices des Nations Unies relatives à la protection de remplacement pour les enfants.

158. Comme indiqué au paragraphe 48, certains acteurs se montrent réticents à signaler des cas de suspicion de traite par crainte d'enfreindre la loi sur la protection des données. **Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient clarifier les dispositions sur la protection des données à l'intention des acteurs susceptibles de rencontrer des victimes de la traite, parmi lesquels les ONG et les membres de certaines professions comme les travailleurs de jeunesse, notamment en intégrant la législation et les règles applicables dans la formation que reçoivent les professionnels concernés au sujet de la traite.**

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

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

160. D'après les autorités néerlandaises, la police ou la KMar accordent un délai de rétablissement et de réflexion de trois mois à toute personne en situation irrégulière pour laquelle il existe le « moindre indice » qu'elle puisse être victime de la traite. Il n'est pas indispensable que la personne concernée fasse une déclaration ou un signalement formels. La loi sur les étrangers ne cite pas l'Inspection SZW parmi les services habilités à octroyer un délai de rétablissement et de réflexion, mais dans la pratique les inspecteurs peuvent prendre une telle décision s'ils l'estiment appropriée, avant d'en référer à la police ou à la KMar pour officialisation. Les délais de rétablissement et de réflexion et les permis de séjour pour victimes en situation irrégulière peuvent également être accordés aux témoins de traite des êtres humains dont le séjour aux Pays-Bas s'avère essentiel pour les enquêtes et les poursuites.

161. La loi sur les étrangers ne prévoit pas de délai de rétablissement et de réflexion pour les personnes en situation régulière aux Pays-Bas, ce qui exclut théoriquement les ressortissants de l'UE<sup>65</sup>. Les autorités néerlandaises demandent néanmoins aux services de détection et de répression de l'accorder également à ces derniers, mais le GRETA a appris que malgré ces consignes certains policiers et inspecteurs du travail considéraient que ce délai n'était pas applicable aux citoyens de pays de l'UE. Le rapporteur national a exprimé des préoccupations semblables, en particulier en ce qui concerne l'application du principe du « moindre indice » par les inspecteurs SZW et les agents de la KMar à l'aéroport Schiphol d'Amsterdam, et a recommandé au ministère de la Justice et de la Sécurité de publier des consignes précises sur les critères d'octroi du délai de rétablissement et de réflexion et que toutes les autorités concernées devraient respecter la notion volontairement souple du « moindre indice ».

162. En 2014, 174 victimes de la traite (124 femmes, 42 hommes et 8 enfants) ont bénéficié d'un délai de rétablissement et de réflexion, en 2015 ce fut le cas pour 134 victimes, et en 2016, 116 victimes.

**163. Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités néerlandaises à prendre des mesures supplémentaires, conformément aux obligations énoncées aux articles 10, 12 et 13 de la Convention, pour veiller à ce que tous les étrangers qui sont des victimes potentielles de la traite, y compris les ressortissants de l'UE/l'EEE, se voient systématiquement proposer un délai de rétablissement et de réflexion, quelles que soient les autorités compétentes qui traitent leur cas. À cette fin, les autorités néerlandaises devraient veiller à ce que la législation et les consignes soient harmonisées et ne comportent aucune ambiguïté sur le droit des ressortissants de l'UE victimes de la traite de bénéficier d'un délai de rétablissement et de réflexion.**

<sup>65</sup> Le chapitre B8 de la circulaire sur les étrangers apporte plus de précisions sur le délai de réflexion de trois mois.

#### f. Permis de séjour (article 14)

164. Dans son premier rapport, le GRETA considérait que les autorités néerlandaises devaient faire en sorte que les victimes de la traite puissent en pratique tirer pleinement parti de leur droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable lorsqu'elles ne sont pas en mesure de coopérer avec les autorités, comme il est prévu en droit néerlandais, et de sensibiliser les professionnels concernés et les victimes à cette possibilité. Le GRETA considérait en outre que les autorités néerlandaises devaient faire en sorte que, dans les affaires de traite dans lesquelles il a été décidé de ne pas engager de poursuites, les victimes soient dûment informées du fait qu'elles peuvent demander un permis de séjour pour motif humanitaire impérieux et que leur expulsion est suspendue durant l'examen de leur demande.

165. Conformément au décret de 2000 sur les étrangers, un permis de séjour peut être délivré aux victimes qui coopèrent à une enquête judiciaire et à celles qui ne sont pas en mesure de coopérer, en raison d'une grave menace pesant sur elles et/ou de problèmes médicaux ou psychologiques<sup>66</sup>. Le chapitre B9/12 des directives de mise en œuvre de la loi sur les étrangers décrit certaines des circonstances prises en compte pour l'octroi d'un permis de séjour pour motif humanitaire, telles que le risque de poursuites dans le pays d'origine en raison notamment d'antécédents de prostitution, ainsi que les possibilités de réinsertion sociale dans le pays d'origine, compte tenu de l'origine culturelle des victimes, d'éventuels dysfonctionnements durables de leurs relations familiales, des aspects sociétaux et des mesures gouvernementales sur la prostitution.

166. D'après les autorités néerlandaises, une victime de la traite qui a coopéré à la procédure pénale et dont l'affaire s'est conclue par une condamnation se verra toujours délivrer un permis de séjour permanent. Il en est de même si la victime a coopéré à la procédure pénale et que celle-ci a duré plus de trois ans, auquel cas le résultat de l'enquête n'a pas d'incidence sur la validité du permis de séjour. Toutefois, plusieurs interlocuteurs ont souligné que de nombreuses enquêtes sur la traite durent moins de trois ans et/ou ne débouchent pas sur une condamnation ni même une décision judiciaire. Dans ce cas, les victimes de la traite ne recevront pas de permis de séjour permanent mais seront renvoyées dans leur pays d'origine, rendant cette coopération avec la procédure pénale moins attrayante par rapport à la voie de l'asile.

167. Comme indiqué au paragraphe 115, les victimes de la traite choisissent souvent, sur les conseils de leurs avocats, de demander l'asile plutôt que de s'identifier comme des victimes de la traite car les chances d'obtenir un permis de séjour permanent sont considérées comme étant plus élevées avec les procédures d'asile.

168. Comme les adultes, les enfants victimes de la traite peuvent obtenir un permis de séjour s'ils coopèrent à la procédure pénale ou pour des motifs humanitaires. Cette seconde possibilité concerne les enfants qui sont directement menacés par les auteurs de la traite ou qui souffrent de graves problèmes médicaux ou mentaux. Comme dans le cas des adultes victimes, la décision de délivrer un permis de séjour permanent pour motif humanitaire repose sur les possibilités de réinsertion sociale et, les risques de représailles, ou de poursuites pour cause de prostitution si l'enfant est renvoyé dans son pays d'origine. Le rapporteur national a signalé que CoMensha a enregistré 565 enfants étrangers victimes présumées de la traite sur la période 2012-2016, mais que seuls 54 d'entre eux avaient obtenu un permis de séjour. Quatorze enfants ont demandé un permis de séjour permanent pour motif humanitaire et trois l'ont obtenu. Le gouvernement néerlandais envisage actuellement de généraliser l'octroi des permis de séjour pour motif humanitaire à tous les enfants victimes de la traite. **Le GRETA souhaiterait être tenu informé du résultat de ces délibérations.**

---

<sup>66</sup>

Pour en savoir plus, voir les paragraphes 186 à 190 du premier rapport du GRETA.

169. En 2014, 245 victimes de la traite ont obtenu un permis de séjour temporaire. En 2015, 173 permis de séjour temporaires et 54 permis de séjour permanents pour motif humanitaire ont été octroyés aux victimes de la traite. En 2016, 156 permis de séjour temporaires et 54 permis de séjour permanents pour motif humanitaire ont été octroyés.

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

#### **g. Indemnisation et recours (article 15)**

171. La législation relative à l'indemnisation n'a pas changé depuis le premier rapport du GRETA<sup>67</sup>. Une victime de la traite peut demander une indemnisation dans le cadre de la procédure pénale ou engager une procédure au civil pour obtenir réparation auprès de l'auteur des faits pour le préjudice subi. Si, dans ce dernier cas, le tribunal fait droit à sa demande, la victime peut charger un huissier de recouvrer auprès du trafiquant les dommages-intérêts. Comme indiqué dans le premier rapport du GRETA, c'est l'État qui prendra en charge le versement des indemnités à la victime si l'auteur ne l'a pas fait après un certain laps de temps. D'aucuns considèrent que les juges du tribunal pénal ne sont pas très compétents pour évaluer le montant de l'indemnisation pour perte de revenus future (en raison par exemple d'un handicap provoqué par la victimisation) et les demandes peuvent par conséquent donner de meilleurs résultats au civil.

172. En 2014, les tribunaux ont ordonné aux trafiquants de verser une indemnisation à leurs victimes dans 45 affaires concernant 84 victimes. Le 10 juillet 2017, un homme a été déclaré coupable de traite par le tribunal du district d'Amsterdam et condamné à verser une indemnité de 175 000 euros à la victime<sup>68</sup>.

173. Les victimes d'infractions violentes ayant subi un grave préjudice psychologique ou physique et qui ne reçoivent aucune autre indemnisation peuvent être dédommagées par le Fonds d'indemnisation des victimes d'infractions violentes. Près de 90 % des victimes de la traite qui ont introduit une demande d'indemnisation auprès du Fonds l'ont obtenue. En 2016, par exemple, sur les 120 demandes déposées, 107 ont abouti. Le montant maximum de la réparation versée par le Fonds s'élève à 35 000 euros. Si, auparavant, le montant de la réparation était en partie basé sur les frais réels que la victime avait engagés, une somme forfaitaire est désormais octroyée en fonction de la gravité du préjudice (physique ou autre) qu'elle a subi. Les victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle recevront normalement une somme forfaitaire de 10 000 euros.

174. Une victime de la traite peut être représentée par un avocat, par exemple lors du signalement à la police ou du procès pénal. Cette assistance juridique est gratuite pour les victimes de la traite. Ce droit est défini dans la politique de la Commission de l'aide juridique, qui applique la législation correspondante. Les victimes peuvent également bénéficier d'une assistance juridique gratuite de la part de Victim Support Pays-Bas<sup>69</sup>. Des services d'interprétation et de traduction peuvent être mis gratuitement à leur disposition si nécessaire.

<sup>67</sup> Voir les paragraphes 194 à 197 du premier rapport du GRETA sur les Pays-Bas.

<sup>68</sup> Affaire ECLI:NL:RBAMS:2017:4866.

<sup>69</sup> <https://www.slachtofferhulp.nl/en/Victim-Support-Netherlands/>

175. Pour encourager l'indemnisation effective des victimes de la traite, le parquet national pour les infractions fiscales et environnementales graves et la confiscation des actifs organise des présentations sur les enquêtes financières à l'intention des procureurs et sur la façon dont ils peuvent utiliser les informations recueillies pour demander une indemnisation des victimes. L'objectif de cette démarche est d'empêcher les trafiquants de conserver l'argent obtenu en exploitant des êtres humains.

176. Les victimes de la traite peuvent demander aux avocats, procureurs ou organisations qui les aident à obtenir une indemnisation de déposer une demande en leur nom, et ce même après leur retour dans leur pays d'origine. Ainsi dans l'affaire Cornwall, des marins philippins ont demandé et obtenu une indemnisation aux Pays-Bas après être retournés aux Philippines<sup>70</sup>.

177. L'Inspection du travail SZW peut sanctionner les employeurs qui n'ont pas respecté la loi sur le salaire minimum. Si l'employeur ne propose pas d'indemnisation, l'Inspection SZW peut le condamner à une amende pouvant atteindre 40 000 euros par employé.

178. D'après des représentants de la société civile, l'indemnisation de la traite aux fins d'exploitation par le travail demeure largement méconnue et il est nécessaire de former les professionnels concernés. Ils ont également souligné que la possibilité pour les victimes de réclamer le versement de salaires impayés demeure difficile étant donné qu'elles auront besoin de payer un avocat pour mener la procédure et qu'elles pourraient ne pas en avoir les moyens.

**179. Le GRETA salue l'attention accordée à l'indemnisation des victimes aux Pays-Bas et invite les autorités néerlandaises à continuer de former les professionnels concernés pour faciliter l'accès à l'indemnisation, notamment en cas de traite aux fins d'exploitation par le travail.**

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

180. Le Service des migrations réalise une évaluation des risques pour décider si une victime de la traite peut bénéficier d'un permis de séjour pour motif humanitaire (voir le paragraphe 165 pour les critères d'octroi de ce dernier). Dès lors que la décision a été prise, il n'est mené aucune autre évaluation des risques dans le cadre des procédures de retour, à l'exception de celle que conduit l'OIM, qui organise les retours volontaires dans certains cas (voir paragraphe 184).

181. Les autorités néerlandaises affirment respecter le principe de non-refoulement et expliquent qu'en cas de demande d'asile, il est procédé à une évaluation des risques que le demandeur d'asile subisse des traitements constituant une violation de l'article 3 de la CEDH s'il devait être expulsé du pays. Les victimes de la traite et les demandeurs d'asile ne sont pas renvoyés de force vers certains pays, parmi lesquels, au moment de la visite du GRETA, la Syrie et l'Irak.

182. Pour encourager les victimes potentielles de la traite qui ne peuvent légalement pas rester aux Pays-Bas à retourner volontairement dans leur pays, le ministère de la Sécurité et de la Justice soutient, sur le plan pratique et par des subventions, les organisations qui facilitent le retour volontaire des victimes. Chaque cas bénéficie d'un soutien personnalisé. Certaines ONG proposent aux Pays-Bas des formations professionnelles aux victimes de la traite qui doivent retourner dans leur pays.

<sup>70</sup> <https://www.teamwork-against-trafficking-for-labour-exploitation.nl/examples/exploitation-philippine-sailors-the-netherlands>

183. Selon les autorités néerlandaises, de nombreux enfants victimes de la traite se voient octroyer un permis de séjour permanent et les retours forcés sont rares. Cependant, si un enfant victime de la traite n'obtient pas de permis de séjour permanent, il peut tôt ou tard se voir proposer une préparation au retour dans son pays d'origine. Des éducateurs spécialisés du Service de rapatriement et de retour (DT&V) préparent le retour des enfants non accompagnés, en consultation avec la police, l'IND et Nidos. Pour que le retour puisse avoir lieu, il faut que les conditions d'accueil dans le pays d'origine soient satisfaisantes. La règle est qu'un enfant rapatrié ne doit pas se trouver dans son pays dans des conditions pires que celles qu'y connaissent les autres enfants et devraient être fourni hébergement, nourriture, habits, hygiène, éducation et soins médicaux jusqu'à l'âge de 18 ans. Selon les autorités néerlandaises, la réintégration de l'enfant dans sa famille dans le pays d'origine correspond à l'intérêt supérieur de celui-ci et constitue par conséquent la meilleure solution. Le GRETA se réfère ici au paragraphe 207 du rapport explicatif de la Convention, qui dispose que lorsque les autorités prennent une décision relative au rapatriement d'un enfant victime, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale et elles doivent évaluer les risques que pourrait engendrer le retour de l'enfant dans un État, ainsi que sa sécurité avant de mettre en œuvre une mesure de rapatriement.

184. L'OIM organise des retours volontaires assistés et dispose à cet effet d'un budget annuel de 10 à 15 millions d'euros. Concernant les citoyens de l'UE, l'OIM est en général autorisée à rapatrier uniquement les personnes originaires des pays qui ont adhéré à l'UE depuis 2004, mais des exceptions peuvent être, et ont déjà été, accordées. Pour les pays tiers, les ressortissants des pays pour lesquels l'obtention d'un visa n'est pas obligatoire pour entrer aux Pays-Bas sont en principe exclus du programme de retour volontaire, mais les demandes d'exception concernant des victimes de la traite sont généralement acceptées. Les personnes rapatriées reçoivent une aide financière pouvant aller jusqu'à 1 500 euros, dont 300 euros en liquide, en fonction du plan de retour individuel qui a été établi.

185. L'OIM procède à une évaluation des risques pour chaque retour. Elle estime parfois qu'il existe un risque de récurrence de la traite, mais si la victime souhaite malgré tout retourner dans son pays, l'OIM lui apporte son soutien plutôt que de la laisser repartir sans aide. Lorsqu'il existe un bureau de l'OIM dans le pays d'origine, il est associé à l'évaluation des risques.

186. En 2014, 26 victimes de la traite ont été rapatriées dans leur pays depuis les Pays-Bas<sup>71</sup>. Le DT&V n'enregistre pas les victimes de la traite rapatriées distinctement d'autres rapatriées.

**187. Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient d'avantage développer la coopération avec les pays d'origine des victimes afin de garantir une évaluation complète portant sur les risques et la sécurité et afin que les victimes de la traite puissent retourner dans leur pays en toute sécurité et s'y réinsérer effectivement ; les autorités devraient à cet effet tenir compte des Principes directeurs du HCR sur l'application de la Convention relative au statut des réfugiés aux victimes de la traite<sup>72</sup>, et respecter pleinement le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.**

<sup>71</sup> Ces données sont fournies par l'OIM et peuvent ne pas inclure les victimes de la traite qui ont bénéficié de l'aide des ONG ou d'autres organisations pour leur retour volontaire.

<sup>72</sup> [HCR, 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, HCR/GIP/06/07, 7 avril 2006.](#)

### 3. Droit pénal matériel

#### a. Incrimination de la traite des êtres humains (article 18)

188. L'article 273f du Code pénal, qui confère le caractère d'infraction pénale à la traite des êtres humains, et qui est entré en vigueur en janvier 2005, n'a pas changé depuis le premier rapport du GRETA :

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

1°. dans l'intention d'exploiter une autre personne ou de lui prélever ses organes, recrute, transporte, transfère, accueille ou héberge cette autre personne, échange ou transfère le contrôle exercé sur cette personne, par le recours à la contrainte, la violence ou un autre acte d'hostilité, ou la menace de recours à la violence ou à un autre acte d'hostilité, ou par extorsion, fraude, tromperie ou abus d'autorité découlant d'une situation spécifique, ou par abus d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur cette autre personne ;

2°. recrute, éloigne, transfère, accueille ou héberge une personne, échange ou transfère le contrôle exercé sur une personne, dans l'intention de l'exploiter ou de lui prélever ses organes, si cette personne a moins de dix-huit ans ;

3°. recrute, transporte ou enlève une personne dans l'intention de l'inciter à se livrer à des actes sexuels avec ou pour un tiers en échange d'une rémunération dans un autre pays ;

4°. contraint ou incite une autre personne, par les moyens mentionnés à l'alinéa 1°, à se soumettre à un travail ou à des services ou à offrir ses organes, ou agit, dans les circonstances énoncées à l'alinéa 1°, en sachant ou en devant vraisemblablement savoir que cette action aura pour effet d'inciter cette autre personne à se soumettre à un travail ou à des services ou à offrir ses organes ;

5°. incite une autre personne à se livrer à des actes sexuels avec ou pour un tiers en échange d'une rémunération ou à offrir ses organes en échange d'une rémunération, ou agit vis-à-vis d'une autre personne en sachant ou en devant vraisemblablement savoir que cette action aura pour effet d'inciter cette autre personne à se livrer à ces actes ou à offrir ses organes en échange d'une rémunération, si cette autre personne a moins de dix-huit ans ;

6°. tire intentionnellement profit de l'exploitation d'une autre personne ;

7°. tire intentionnellement profit du prélèvement des organes d'une autre personne, en sachant ou en devant vraisemblablement savoir que les organes de cette personne ont été prélevés dans les circonstances énoncées à l'alinéa 1° ;

8°. tire intentionnellement profit des actes sexuels auxquels une autre personne s'est livrée avec ou pour un tiers en échange d'une rémunération, ou du prélèvement des organes de cette personne en échange d'une rémunération, si cette autre personne a moins de dix-huit ans ;

9°. contraint ou incite une autre personne par le recours aux moyens mentionnés à l'alinéa 1° à lui remettre le produit des actes sexuels auxquels cette personne s'est livrée avec ou pour un tiers ou du prélèvement des organes de cette personne.

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

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

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

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

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

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

7. L'article 251 s'applique mutatis mutandis. »

189. En vertu de l'article 273f, paragraphe 1, alinéa 1, du Code pénal, « l'abus d'une situation de vulnérabilité » constitue l'un des moyens pour commettre la traite. Le paragraphe 6 de l'article 273f énonce la définition ci-après : « La position de vulnérabilité comprend les situations dans lesquelles une personne n'a pas d'autre alternative réelle ou acceptable que de se soumettre à l'abus qu'elle subit ». La directive du parquet qui recommande les peines à requérir dans les affaires de traite dresse la liste suivante des critères d'évaluation de la vulnérabilité d'une personne soumise à la traite : déficience intellectuelle, absence de résidence légale, traumatismes subis, problèmes d'endettement ou absence de possibilité de retour dans le pays d'origine<sup>73</sup>. Ces critères ont souvent une incidence sur la peine imposée. Le juge devra systématiquement déterminer si les critères susmentionnés sont présents et sera aussi tenu, dans chaque affaire, de motiver sa décision sur la peine infligée.

190. Le GRETA se réfère à un article, publié en août 2016, qui analyse le rôle des tribunaux nationaux dans l'interprétation des définitions dérivées de la définition internationale de la traite des êtres humains aux termes du protocole des Nations Unies sur la traite, et le rôle de la Cour suprême néerlandaise dans l'interprétation de la législation anti-traite figurant dans le Code pénal néerlandais, par exemple s'agissant de « l'abus d'une situation de vulnérabilité » et de l'intention criminelle (but d'exploitation)<sup>74</sup>.

191. La mendicité figure parmi les formes de travail ou de services forcés visés au second paragraphe de l'article 273f du Code pénal. La mendicité est également une infraction administrative dans certaines municipalités aux Pays-Bas.

192. L'exploitation aux fins d'activités criminelles figure aussi parmi les objectifs de la traite énoncés au paragraphe 2 de l'article 273f du CP. À cet égard, les autorités néerlandaises ont évoqué l'enquête « 13Oceans », dans laquelle des enfants roms avaient été victimes de la traite aux fins de criminalité forcée (voir paragraphe 141). Dans une autre affaire, la grand-mère d'une fillette de dix ans ayant contraint celle-ci à commettre des vols a été jugée coupable de traite et de vol, et condamnée à huit ans de prison, dont quatre avec sursis<sup>75</sup>.

<sup>73</sup> Voir : <https://www.om.nl/onderwerpen/mensenhandel/@93708/richtlijn-1e/> (en néerlandais).

<sup>74</sup> Corinne Dettmeijer-Vermeulen et Luuk Esser, « The Prominent Role of National Judges in Interpreting the International Definition of Human Trafficking », disponible à l'adresse : <http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwiKw6nCtKPaAhXjPZoKHcUnCRcQFggxMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.antitraffickingreview.org%2Findex.php%2Fatrjournal%2Farticle%2Fdownload%2F171%2F159%2F&usq=AOvVaw0rweTN43D-SjsKAIttjo5v>

<sup>75</sup> Affaire ECLI:NL:RBMNE:2013:2679.

193. Ni le mariage forcé ni l'adoption illégale ne figurent parmi les formes d'exploitation expressément mentionnées dans l'article 273f du CP. L'article 284 du CP confère le caractère d'infraction pénale au mariage forcé et l'article 28 de la loi sur l'adoption érige l'adoption illégale en infraction. Toutefois, le mariage forcé et l'adoption illégale pourraient être considérés par les tribunaux néerlandais comme constituant des infractions de traite si l'intention d'exploiter la victime peut être prouvée.

194. D'après les autorités néerlandaises, l'article 273f du CP offre la possibilité de poursuivre les fournisseurs ou administrateurs de sites internet qui encouragent ou permettent intentionnellement des contacts visant à recruter des victimes de la traite. Cependant, aucune poursuite de ce type n'a pour l'instant été engagée. Le GRETA a appris que plusieurs articles du CP concernant les infractions sexuelles (articles 242, 244, 245, 246, 247 et 248b) permettent de poursuivre les opérateurs de sites internet en les inculquant de participation à la perpétration de ces infractions ou de complicité.

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

195. Dans son premier rapport, le GRETA invitait les autorités néerlandaises à envisager d'établir plus clairement l'incrimination du fait d'utiliser les services d'une personne en sachant que celle-ci est victime de la traite.

196. En juin 2016, la seconde Chambre du Parlement néerlandais a adopté une proposition de loi portant modification du CP afin d'établir la responsabilité pénale d'une personne qui utilise les services sexuels d'une autre en sachant que celle-ci est victime de la traite ou en le soupçonnant fortement. Cette infraction pénale serait inscrite dans l'article 273g du CP et passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à quatre ans ou d'une amende de quatrième catégorie. Cette proposition de loi est actuellement examinée par le Sénat. **Le GRETA souhaiterait être tenu informé de l'état d'avancement de la proposition de loi.**

197. En vertu de l'article 273f, paragraphe 1, alinéa 6, du CP, toute personne qui tire intentionnellement profit de l'exploitation d'une autre personne est coupable de traite des êtres humains.

198. Le GRETA relève que l'article 248b érige en infraction pénale le recours aux abus sexuels des enfants contre rémunération et se réfère au rapport du rapporteur national sur la traite des êtres humains et la violence sexuelle envers les enfants au sujet de la mise en œuvre de cette disposition et notamment d'éventuels liens entre rapports sexuels tarifés avec des enfants et traite (voir paragraphe 98).

199. **Le GRETA invite une fois encore les autorités néerlandaises à ériger en infraction pénale le fait d'utiliser les services d'une personne en sachant que celle-ci est victime de la traite.**

#### **c. Responsabilité des personnes morales (article 22)**

200. L'article 51 du Code pénal dispose que les actes criminels peuvent être commis aussi bien par des personnes physiques que morales. En vertu de l'article 273f du CP, la traite aux fins de travail ou de services forcés constitue un acte criminel ; par conséquent, des personnes morales peuvent être tenues responsables de ces formes de traite.

201. Dès lors qu'une entreprise a connaissance de l'implication de l'un de ses sous-traitants dans la traite aux fins d'exploitation par le travail mais continue quand même de faire appel à lui, elle peut être tenue pour responsable de la traite car elle tire intentionnellement profit de l'exploitation d'autres personnes. Dans certaines circonstances, l'entreprise peut aussi être poursuivie pour participation à la commission d'une infraction (article 47 du CP) ou complicité (article 48 du CP).

202. Depuis l'introduction de la loi néerlandaise sur la fraude sur le marché de l'emploi (faux régimes) le 1<sup>er</sup> juillet 2015, la « chaîne de responsabilité » s'applique au paiement des salaires qui ont été convenus entre un employeur et son employé. En application de la « chaîne de responsabilité », s'il existe une chaîne d'employeurs (pas nécessairement au sein du même groupe d'entreprises), l'employé(e) peut tenir les entreprises situées plus haut dans la chaîne responsables du paiement des salaires auquel il ou elle a droit en vertu de son contrat ou de la réglementation en vigueur en matière de salaire minimum.

203. Il convient de faire référence au jugement que le tribunal du district du Limbourg a prononcé le 10 novembre 2016 contre la champignonnière Prime Champ Production B.V. pour des pratiques abusives commises entre 2009 et 2012<sup>76</sup>. L'entreprise et son directeur ont été reconnus coupables de la traite aux fins d'exploitation par le travail, ainsi que de contrefaçon de bulletins de salaire et de certaines pièces comptables. Le tribunal n'a pas été en mesure de déterminer le nombre total d'employés polonais à avoir été exploités mais il a considéré comme établi que Prime Champ Production B.V. était coupable de traite aux fins d'exploitation par le travail d'au moins six cueilleurs de champignons polonais, avec une autre entreprise du groupe « Prime Champ ». Son directeur a été jugé effectivement responsable de ce processus et condamné à une peine d'emprisonnement de deux ans, tandis que l'entreprise Prime Champ Production B.V. a été condamnée à 75 000 euros d'amende. Le tribunal a également condamné un gestionnaire financier et un informaticien que l'entreprise avait embauchés pour fabriquer de faux documents (le premier a été condamné à une peine d'emprisonnement de six mois et le deuxième à 100 heures de travail d'intérêt général). Aucune des parties lésées ne se sont présentées devant la cour dans aucune des affaires interjetées en appel. Par conséquent, aucune décision n'a été prise concernant l'indemnisation des victimes. En appel, un recours collectif est en cours de préparation par l'ONG Fairwork avec le soutien d'un cabinet d'avocats. Il peut être présumé que des dommages et intérêts seront réclamés. Les victimes ne peuvent plus se constituer parties civiles. Une enquête de confiscation est en cours, et il conviendra de déterminer de la démarche à suivre pour les victimes.

**204. Le GRETA salue le recours à la législation en vigueur pour engager des poursuites pour traite contre des personnes morales et considère que les autorités néerlandaises devraient continuer de tirer pleinement parti des possibilités offertes par la loi.**

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

205. Dans son premier rapport, le GRETA exhortait les autorités néerlandaises à s'assurer que les victimes ayant commis une infraction sous l'influence des trafiquants ne sont pas privées de l'obtention d'un permis de séjour une fois ceux-ci condamnés. Le GRETA invitait par ailleurs les autorités néerlandaises à s'assurer qu'aucune victime en possession de documents de voyage falsifiés n'est sanctionnée pour cette raison.

---

<sup>76</sup> Prime Champ amenait des cueilleurs de champignons polonais aux Pays-Bas par autobus. Immédiatement après leur arrivée, ils étaient contraints de signer un contrat de travail mentionnant frauduleusement qu'ils recevraient le salaire minimum. Les bulletins de salaire établis par une autre société, sous-traitée par Prime Champ, étaient également contrefaits. Afin de recevoir un salaire minimum, les cueilleurs devaient respecter une norme de cueillette qui, pour la plupart d'entre eux, était trop élevée. Le contrat de travail indiquait que Prime Champ assurerait l'hébergement et un repas chaud par jour. Les cueilleurs de champignons polonais n'étaient pas libres de choisir un autre hébergement. De plus, leurs journées et semaines de travail étaient extrêmement longues et ils n'avaient guère de jours de repos. Il n'était pas possible de refuser les heures supplémentaires et s'ils mettaient un terme au contrat de travail plus tôt que prévu, ils étaient redevables d'une amende. En 2010, les salaires de ces cueilleurs ont été réduits suite à la modification du système de pointage de Prime Champ. Dès lors qu'une pause durait trop longtemps, elle était enregistrée et le nombre d'heures enregistrées comme travaillées était souvent réduit de 10 ou 15 %.

206. Comme indiqué au paragraphe 215 du premier rapport du GRETA, les procureurs ont toute latitude pour décider de poursuivre ou non une infraction. Le parquet peut décider de ne pas poursuivre sur la base de deux motifs<sup>77</sup>. Un motif de forme peut être invoqué lorsque l'auteur de l'infraction n'est pas punissable, par exemple en cas de légitime défense, de force majeure, ou si l'auteur est victime de la traite et a commis l'infraction sous la contrainte. Lorsque le motif de forme n'est pas applicable, un motif de fond peut être invoqué si l'infraction est mineure ou sans conséquence grave à tel point qu'elle ne mérite pas vraiment de sanction (*geringe strafwaardigheid*).

207. Conformément à l'article 9a du CP, le principe de non-sanction peut aussi s'appliquer en vertu d'une décision de justice. Lorsqu'une victime est poursuivie pour une infraction punissable et que le tribunal la considère comme coupable, il peut néanmoins décider, compte tenu des circonstances, de ne pas infliger de sanction. Selon la gravité de l'infraction, celle-ci pourra figurer dans le casier judiciaire du défendeur, que la sanction soit imposée ou non, sauf si l'affaire concerne un enfant de moins de 12 ans, auquel cas il n'en sera pas fait mention dans son casier judiciaire.

208. Le principe de non-sanction est mentionné dans les lignes directrices du parquet concernant la traite, publiées par le Conseil des procureurs généraux le 21 juin 2013, selon lesquelles les victimes ne doivent pas être poursuivies ou sanctionnées pour des infractions qu'elles ont été contraintes à commettre en conséquence directe de leur statut de victime. Durant leur formation initiale, les procureurs néerlandais sont aussi informés du principe de non-sanction.

209. En vertu du règlement sur le séjour, la demande de permis de séjour temporaire d'une victime de la traite ne peut être rejetée parce qu'elle a commis une infraction sous l'influence de trafiquants. Les autorités néerlandaises ont cité l'exemple de l'enquête « 13Ocean » (voir paragraphe 141), dans laquelle des enfants roms, amenés aux Pays-Bas pour y être soumis à la traite, ont obtenu un permis de séjour.

210. D'après les informations communiquées par les autorités néerlandaises, aucune victime de la traite n'a jamais été condamnée pour usage de faux documents de voyage, pour autant que l'on sache et dans la mesure où cela a pu être vérifié.

211. Les autorités néerlandaises ont donné au GRETA quatre exemples d'affaires judiciaires dans lesquelles une victime identifiée ou présumée de la traite a été accusée d'avoir pris part à l'exploitation d'autres victimes ou, dans l'une de ces affaires, à un vol. Dans ces affaires, les tribunaux ont examiné l'applicabilité du principe de non-sanction. Dans deux d'entre elles, ils ont reconnu que la victime était en situation de force majeure psychologique et acquitté le défendeur de l'accusation portée contre lui (conformément à l'article 40 du CP)<sup>78</sup>. Dans une troisième affaire, le statut de victime du défendeur a été pris en compte et a permis de réduire la peine, mais dans la quatrième le tribunal n'a pas jugé que les circonstances dans lesquelles s'était trouvée la victime de la traite l'avaient placée dans une situation où elle était forcée d'exploiter d'autres victimes. Dans ses attendus, le tribunal a tenu compte de la nature des mesures coercitives employées par le trafiquant, de la durée de la traite et du degré de dépendance entre la victime et ce dernier.

<sup>77</sup> Voir la directive sur l'utilisation des motifs de rejet (en néerlandais) : <http://wetten.overheid.nl/BWBR0035469/2014-09-01>.

<sup>78</sup> Article 40 du CP : « Toute personne contrainte par force majeure à commettre une infraction ne peut en être tenue pénalement responsable. »

212. Un article universitaire publié en février 2017 analyse les raisons pour lesquelles les dispositions sur la non-sanction n'ont pas été appliquées dans l'affaire « Mehak »<sup>79</sup>, dans laquelle une jeune fille indienne, victime de traite aux Pays-Bas aux fins d'exploitation par le travail en tant qu'employée de maison, était accusée d'homicide sur un bébé de la famille qui l'employait<sup>80</sup>. Dans cette affaire, le juge a considéré que le principe de non-sanction n'était pas applicable. L'article examine l'application du principe de non-sanction et les limites de celle-ci s'agissant des victimes de traite qui commettent une infraction grave.

213. **Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient prendre de nouvelles mesures pour garantir le respect de l'article 26 de la Convention, en adoptant une disposition qui prévoit la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes. Les procureurs devraient être encouragés à prendre l'initiative de déterminer si une personne inculpée est une victime potentielle de la traite.** À cet égard, on se reportera aux recommandations sur le principe de non-sanction destinées aux législateurs et aux procureurs, publiées par le bureau du Représentant spécial et coordonnateur de la lutte contre la traite des êtres humains de l'OSCE, en concertation avec l'équipe d'experts chargée de la coordination de l'Alliance contre la traite des personnes<sup>81</sup>.

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

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

214. Dans son premier rapport, le GRETA invitait les autorités néerlandaises à encourager davantage la spécialisation des juges dans la gestion de cas de traite afin de continuer à obtenir des taux de condamnation élevés et des peines proportionnelles à la gravité de cette infraction, ainsi qu'à utiliser davantage le cadre existant pour saisir et confisquer les avoirs criminels dans le cadre des enquêtes menées dans des affaires de traite et ce le plus tôt possible.

215. Comme indiqué au paragraphe 21, chacune des dix unités régionales de la police comprend une unité chargée des questions relatives aux étrangers, à l'identification et à la traite (AVIM), chargée d'enquêter sur les infractions de traite. À l'échelon national, les AVIM emploient 1 182 personnes à temps plein.

216. Le Centre d'expertise sur la traite des êtres humains et le trafic illicite de personnes (EMM)<sup>82</sup> a été créé en 2005. Il est codirigé par la police nationale, la KMar, l'IND et l'Inspection SZW. Il a notamment pour mission de centraliser les informations sur les cas présumés de traite signalés par les différentes autorités d'enquête. Il reçoit également des informations de la part d'autres organisations, notamment de la Chambre de commerce, de la COA et de la Fondation sur l'application de l'accord collectif des travailleurs temporaires (SNCU). Les informations collectées peuvent être utilisées pour proposer l'ouverture d'enquêtes.

217. Chaque parquet régional compte au moins un haut magistrat spécialisé dans la traite, tout comme le parquet national. Au total, on dénombre une vingtaine de procureurs spécialisés dans la traite aux Pays-Bas. Ils se réunissent régulièrement pour examiner diverses affaires et ont créé une plateforme électronique de communication pour échanger informations et conseils. Au niveau des cours d'appel, il y a trois procureurs spécialisés, qui se réunissent régulièrement.

<sup>79</sup> Voir paragraphe 217 du premier rapport du GRETA.

<sup>80</sup> Corinne Dettmeijer-Vermeulen et Luuk Esser, *The Victim of Human Trafficking as an Offender: a Combination with Grave Consequences - A reflection on the criminal, immigration and labour law procedures involving a victim of human trafficking in the Dutch Mehak case*, Journal of Trafficking and Human Exploitation, disponible à l'adresse : [https://www.dutchrapporteur.nl/binaries/The%20victim%20of%20human%20trafficking%20as%20offender\\_tcm24-245097.pdf](https://www.dutchrapporteur.nl/binaries/The%20victim%20of%20human%20trafficking%20as%20offender_tcm24-245097.pdf)

<sup>81</sup> <http://www.osce.org/secretariat/101002?download=true>

<sup>82</sup> Voir paragraphe 33 du premier rapport du GRETA.

218. On trouve des juges spécialisés dans la traite au sein de plusieurs tribunaux du pays. Certains tribunaux, tel que le tribunal d'Amsterdam, sont spécialisés dans les infractions de traite, avec une vingtaine de juges traitant les dossiers de traite des êtres humains.

219. Le GRETA a appris qu'en 2014, 278 enquêtes avaient été menées sur des cas de traite, contre 217 en 2015<sup>83</sup>. En 2014, 193 personnes ont été poursuivies pour traite, contre 184 en 2015. En 2014, 129 personnes ont été condamnées pour traite, contre 124 en 2015. Quelque 90 % des condamnations ont entraîné une peine d'emprisonnement ferme. Les peines moyennes allaient d'un an et demi à deux ans de prison (sans tenir compte des périodes de sursis dans les peines d'emprisonnement). La réduction du nombre de poursuites s'explique principalement par la baisse des saisines du parquet par la police. Les procureurs ont évoqué un taux d'acquittement de près de 30 % dans les affaires de traite, ce qui est inférieur aux autres types d'infractions graves.

220. Les enquêteurs de l'Inspection SZW peuvent mener des enquêtes judiciaires en coopération avec le parquet sur la traite aux fins d'exploitation par le travail<sup>84</sup>. L'Inspection SZW a mené dix enquêtes pénales en 2015 impliquant 44 victimes présumées de traite, et 17 en 2016 impliquant 41 victimes présumées. Tous les indicateurs d'éventuels cas de traite aux fins d'exploitation par le travail sont examinés lors d'une réunion centrale d'information à laquelle assistent le parquet et la direction des enquêtes pénales de l'Inspection SZW. Si les soupçons se confirment suite à des enquêtes complémentaires, des poursuites judiciaires sont engagées. Si l'enquête ne semble pas réalisable, l'Inspection SZW règle l'affaire dans le cadre du droit administratif.

221. Les centres régionaux d'information et d'expertise (RIEC) et le centre national d'information et d'expertise (LIEC) ont été établis afin de soutenir les municipalités dans leur lutte contre la criminalité organisée en centralisant les informations sur la criminalité organisée qui émanent des différents organismes partenaires<sup>85</sup>. Les RIEC fournissent conseils et assistance aux municipalités dans la mise en œuvre des instruments administratifs et dans le renforcement de la coopération et des échanges d'informations entre les parties chargées des enquêtes et les parties administratives. Les RIEC collectent, analysent et traitent les informations sur les affaires de traite qu'ils reçoivent de la part des municipalités, du parquet, de la police nationale, de l'administration fiscale, de l'administration des douanes, du service d'information et d'enquête fiscales, de l'Inspection SWZ, de la KMar et de l'IND. Les RIEC ont signé le Pacte des RIEC en 2014, qui énonce les règles relatives au traitement et à l'échange des données à caractère personnel. Le LIEC a une mission similaire au niveau national<sup>86</sup>. Les centres s'intéressent principalement aux thèmes prioritaires au niveau national déterminés par le ministère de la Sécurité et de la Justice sur la base de l'évaluation nationale 2012 de la menace que représente la criminalité organisée. Parmi ces thèmes figure la traite.

222. Dans l'affaire susmentionnée « 13Oceans » (voir paragraphe 141), le parquet et la police ont coopéré à l'enquête aux côtés de collègues d'Autriche, de Bosnie-Herzégovine, de Croatie et d'Espagne. Elle a permis d'engager des poursuites contre une famille accusée d'exploiter sept enfants roms. Aucun jugement définitif n'a encore été rendu en l'espèce. L'opération « 13Oceans » est considérée comme un exemple de bonnes pratiques en matière de coopération entre les autorités de différents pays, de poursuites contre les trafiquants et de protection des victimes de la traite.

<sup>83</sup> Ces chiffres font référence au nombre d'auteurs présumés dans les affaires de traite qui ont fait l'objet d'une enquête, tel qu'enregistré aux greffes du parquet.

<sup>84</sup> Pour en savoir plus, voir paragraphe 226 du premier rapport du GRETA.

<sup>85</sup> Voir paragraphe 70 du premier rapport du GRETA.

<sup>86</sup> Voir paragraphe 63 du premier rapport du GRETA.

223. D'après les représentants de la société civile rencontrés par le GRETA, la police a tendance à donner la priorité aux enquêtes sur des cas de traite qui sont plus susceptibles de donner lieu à des poursuites (dans lesquels les victimes sont originaires de pays avec lesquels il existe une bonne coopération policière, par exemple des pays d'Europe centrale). Outre le niveau de difficulté et d'efficacité estimé des enquêtes, leur coût jouerait aussi un rôle dans la hiérarchisation des priorités. Pour ce qui est des affaires de traite aux fins d'exploitation par le travail, le manuel à l'intention des experts sur la coopération multidisciplinaire en matière de lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail (voir paragraphe 73) encourage le ministère public à utiliser un système permettant de sélectionner les affaires les plus susceptibles d'aboutir à une condamnation, afin de ne pas gaspiller des ressources limitées<sup>87</sup>.

224. Les procureurs rencontrés par le GRETA ont fait observer que l'exploitation sexuelle des enfants n'est souvent pas enregistrée par la police en tant que traite mais en tant qu'abus sexuels des enfants contre rémunération au sens de l'article 248b du CP. À cet égard, on se reportera à une affaire qui s'est produite à Valkenburg et dans laquelle un proxénète proposait les services sexuels d'une jeune fille de 16 ans ; 80 clients étaient impliqués. Alors que le parquet demandait une peine plus sévère, le tribunal de district a condamné le principal trafiquant à une journée d'emprisonnement avec sursis et à 150 jours de travail d'intérêt général. La peine a été confirmée en appel et aussi par la suite par la Cour suprême<sup>88</sup>. Dans son rapport sur l'application de l'article 248b (voir paragraphe 98), la rapporteure nationale sur la traite des êtres humains et la violence sexuelle contre les enfants note que l'affaire Valkenburg a permis d'attirer davantage l'attention sur l'infraction de rapports sexuels tarifés avec des enfants et que dans son sillage des peines plus lourdes ont été prononcées dans des affaires similaires.

225. Conformément à la directive du parquet sur la traite, il faut effectuer systématiquement une enquête financière dans une affaire de traite. Les biens d'un trafiquant peuvent être saisis après une condamnation mais aussi avant qu'une décision de justice soit prise, afin de garantir le paiement d'une demande de réparation.

226. Le Code de procédure pénale (CPP) régit l'utilisation des techniques spéciales d'enquête. Aussi la police nationale doit-elle obtenir l'autorisation d'un juge ou d'un procureur pour y avoir recours. C'est ainsi que les communications d'une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction grave peuvent être enregistrées avec l'autorisation du procureur, en vertu de l'article 126l du CPP, ou d'un juge, en vertu de l'article 126m du CPP<sup>89</sup>. Les livraisons surveillées ne sont pas autorisées dans le contexte de la traite.

227. Les fonds supplémentaires mis à disposition par le ministère de la Sécurité et de la Justice depuis 2017 (voir paragraphe 23) seront aussi utilisés afin de poursuivre le développement d'une application numérique existante (WebCrawler) à laquelle les enquêteurs pourront avoir recours afin par exemple de détecter en ligne des signes de traite, notamment dans des publicités.

228. Pour ce qui est de la diffusion en direct d'abus sexuels en ligne, ces infractions peuvent être poursuivies aux Pays-Bas dès lors qu'il existe un lien avec les Pays-Bas. À ce jour, aucun cas d'abus en ligne n'a fait l'objet d'une enquête ou de poursuites pour traite.

---

<sup>87</sup> TeamWork! Manual for Experts on Multidisciplinary Co-operation against Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation, page 41.

<sup>88</sup> Décision de la cour ECLI:NL:HR:2018:202, see: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2018:202>

<sup>89</sup> Voir paragraphe 224 du premier rapport du GRETA.

229. La procédure de retrait sur notification de contenus inappropriés sur internet peut être utilisée pour demander de manière urgente au fournisseur ou à l'administrateur d'un site internet de supprimer tout ou partie du site internet lorsqu'il contient des contenus répréhensibles. L'expérience montre que ces demandes sont satisfaites dans la majorité des cas. Si une demande n'est volontairement pas prise en compte, le fournisseur ou l'administrateur peut être contraint à y accéder au moyen de la procédure visée à l'article 54a du CP. Dans la pratique, il faut que le serveur concerné se trouve aux Pays-Bas. Le GRETA a appris qu'il n'était pas nécessaire que les autorités bloquent ou ferment un site web en raison de l'éventualité d'un cas de traite durant la période de référence.

**230. Le GRETA constate avec préoccupation que le nombre de poursuites et de condamnations pour traite est en baisse et considère que les autorités néerlandaises devraient veiller à ce que les infractions de traite aux fins de toute forme d'exploitation fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites proactives, quels que soient l'origine des victimes ou la complexité et le coût de l'enquête, et à ce que des peines proportionnées et dissuasives soient prononcées, en continuant à renforcer la capacité et la spécialisation des policiers, procureurs et juges et en allouant des fonds suffisants aux enquêtes.**

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

231. Dans son premier rapport, le GRETA invitait les autorités néerlandaises à examiner pourquoi le programme de protection des témoins et victimes de la traite n'avait pas été utilisé et à s'assurer qu'il en était bien fait usage lorsque la situation le requérait.

232. Les autorités néerlandaises ont fait état d'un seul cas depuis 2013 dans lequel le programme de protection des témoins et victimes de la traite a été appliqué, et expliqué que ce programme n'avait pas été utilisé plus souvent car il était lourd de conséquences pour les victimes, qui sont forcées de rompre tout lien avec leur passé. De l'avis des procureurs rencontrés par le GRETA, les centres d'hébergement en place pour les victimes de la traite sont plutôt sûrs et il est possible de prendre des mesures de protection supplémentaires sans pour autant appliquer le programme de protection des témoins dans son intégralité. Lorsqu'il est nécessaire de prendre des mesures de protection supplémentaires, les procureurs s'attacheront à ce que celles-ci soient aussi discrètes que possible. Ces mesures moins intrusives peuvent consister à ne pas utiliser le nom de la victime dans les actes de procédure, à autoriser la victime à utiliser l'adresse d'un poste de police ou à faire en sorte qu'elle ne soit pas vue dans la salle d'audience afin d'éviter une confrontation avec le suspect<sup>90</sup>. La police et les procureurs peuvent prendre des dispositions en coopération avec leurs homologues dans d'autres pays afin de déplacer à l'étranger une victime et/ou un témoin d'une infraction ayant besoin d'une protection. Toutefois, d'après des représentants de la police nationale, certaines victimes de la traite hésitent à coopérer à la procédure pénale car la protection qui leur est offerte face aux trafiquants est insuffisante, en particulier une fois que les poursuites judiciaires sont terminées.

233. De manière générale, les victimes de la traite ne sont pas entendues lors d'une audience publique mais plutôt par liaison vidéo. Les déclarations initiales des victimes à la police peuvent aussi servir de preuve. Si une victime est aussi auteur d'une infraction au-delà des limites du principe de non-sanction, elle sera alors défenderesse dans un procès distinct et ne comparaitra pas aux côtés de la personne qui l'a soumise à la traite.

234. En vertu de l'article 51c du CPP, outre leur avocat, les victimes peuvent être accompagnées de toute personne de leur choix pendant l'enquête et le procès<sup>91</sup>. L'assistance juridique est gratuite pour les victimes de la traite (voir paragraphe 174).

<sup>90</sup> Concernant les autres mesures de protection judiciaires, voir paragraphes 234 à 236 du premier rapport du GRETA.

<sup>91</sup> La police, un procureur ou un juge pourraient interdire à une personne spécifique de représenter la victime, mais il doit y avoir une raison valable à cela, ce qui est rarement le cas.

**235. Le GRETA invite les autorités néerlandaises à tirer pleinement parti de toutes les mesures disponibles visant à protéger les victimes de la traite et les témoins, afin d'éviter qu'ils fassent l'objet de représailles et d'intimidations pendant l'enquête et/ou après la procédure judiciaire.**

**c. Compétence (article 31)**

236. Conformément à l'article 2 du CP, la loi pénale néerlandaise s'applique à toute personne qui commet une infraction aux Pays-Bas, qu'une plainte ait été déposée ou non, quel que soit le lieu où elle a été déposée, y compris à bord d'un navire qui bat pavillon néerlandais ou à bord d'un aéronef immatriculé conformément au droit néerlandais au moment où l'infraction est commise (article 2 alinéa 2, et article 3 du Code pénal), et dès lors qu'une infraction est commise contre un ressortissant néerlandais ou par un ressortissant néerlandais ou un étranger ayant sa résidence habituelle aux Pays-Bas (articles 5 alinéa 1, 7 alinéas 1 et 3 et 6 alinéa 1 du CP et article 3 alinéas 1a, 1b, 1c, 3 et 4, et article 4 alinéa 5 de la Décision sur la compétence extraterritoriale au regard des obligations internationales). En vertu de l'article 6 du Code pénal, le Code pénal s'applique à quiconque commet une infraction à l'extérieur des Pays-Bas dans la mesure où un traité ou une décision émanant d'une organisation internationale qui a été désignée par un règlement d'application requiert l'établissement de la compétence, par exemple la Décision sur la compétence extraterritoriale au regard des obligations internationales. Ce règlement d'application doit aussi décrire les infractions concernant lesquelles les traités ou décisions d'organisations internationales désignées par le règlement requièrent l'établissement de la compétence.

**5. Coopération internationale et coopération avec la société civile**

**a. Coopération internationale (articles 32 et 33)**

237. Le ministère néerlandais de la Sécurité et de la Justice a conclu des protocoles d'accord sur la coopération contre la criminalité organisée avec plusieurs pays. Le protocole d'accord avec la Chine mentionne expressément la traite. Le parquet des Pays-Bas a aussi conclu des protocoles d'accord avec les parquets de Bulgarie, de Roumanie et des Philippines sur la coopération en matière de lutte contre la criminalité organisée, et notamment la traite.

238. Au cours de la période de référence, les Pays-Bas ont pris part à neuf équipes communes d'enquête (ECE) concernant des cas de traite, dont huit aux fins d'exploitation sexuelle et une aux fins d'exploitation par le travail/d'activités criminelles. Quatre de ces ECE sont en cours, impliquant l'Autriche, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie. Les ECE avec la Hongrie et la Roumanie ont permis d'élaborer des manuels de coopération mutuelle entre la police et les procureurs des Pays-Bas et ceux des deux pays partenaires.

239. Au cours de leur présidence de l'UE en 2016, les Pays-Bas ont mis sur pied un projet de lutte contre la traite en coopération avec la présidence précédente luxembourgeoise, et les deux présidences suivantes, slovaque et maltaise. Ce projet intitulé TeamWork! a permis d'élaborer un manuel sur la coopération multidisciplinaire contre la traite aux fins d'exploitation par le travail (voir paragraphe 73) auquel sont associés des experts de tous les États-membres de l'UE. Le manuel a été présenté au cours d'une conférence multidisciplinaire qui s'est déroulée les 18 et 19 janvier 2016 à Amsterdam.

240. L'Inspection SZW a coorganisé les Journées d'action conjointe sur la traite aux fins d'exploitation par le travail en 2016 et 2017, dans le cadre du projet EMPACT sur la traite<sup>92</sup>. Du 13 au 20 mai 2017, les services de détection et de répression, les inspections du travail, les services de l'immigration, les autorités fiscales et d'autres partenaires dans 26 pays se sont associés à ces journées d'action. Les contrôles menés ont abouti à l'arrestation de 133 suspects pour infractions, notamment de traite et d'immigration clandestine, à la détection de 221 victimes potentielles de la traite et à l'ouverture de 44 nouvelles enquêtes. L'opération a ciblé un large éventail de secteurs commerciaux tels que les transports, l'agriculture, le bâtiment, le secteur maritime, l'agroalimentaire et la restauration. D'autres journées d'action seront organisées en mai 2018.

241. Les Pays-Bas coopèrent avec la Belgique dans le cadre du projet CONFINE, financé par l'UE<sup>93</sup>, qui a pour but de renforcer la résilience administrative face à la traite et s'appuie principalement sur les données financières en tant qu'indices de la traite. Les objectifs majeurs du projet sont de se faire une idée des éventuels indicateurs financiers de la traite en procédant à l'analyse financière de certains secteurs commerciaux, de sensibiliser les municipalités à la traite et d'étudier les possibilités d'échanges d'informations administratives dans le cadre de l'objectif global de lutte contre la traite.

242. Le projet RAVOT entre le ministère hongrois de l'Intérieur, le ministère néerlandais de la Sécurité et de la Justice, et l'ONG belge Payoke, en vigueur du 1<sup>er</sup> février 2014 et le 31 janvier 2016, avait pour objectif de développer un mécanisme d'orientation transnational entre la Hongrie, la Belgique et les Pays-Bas afin d'assurer l'orientation, l'assistance et le retour sûr des victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle et par le travail.

243. Le projet SAFE!, qui est dirigé par l'ONG HVO Querido (qui gère aussi le foyer COSM à Amsterdam), rassemble l'OIM et divers partenaires des Pays-Bas, de Bulgarie, de Hongrie et d'ex-République yougoslave de Macédoine, ainsi que la police nationale néerlandaise. Son objectif principal est de garantir le retour sûr et la réinsertion durable des victimes de la traite et de permettre leur détection précoce et adéquate ainsi que leur protection dans le cadre des procédures d'asile et de migration en place au sein de l'UE.

244. Les Pays-Bas soutiennent financièrement le PNUD, en Syrie et aux alentours, dans ses efforts visant à soutenir les réfugiés et les communautés hôtes qui les accueillent, ainsi que le programme régional de développement et de protection (PRDP)<sup>94</sup> de l'UE dans la Corne de l'Afrique, qui visent tous deux à réduire le risque pour les personnes déplacées de devenir victimes de la traite.

245. Le ministère des Affaires étrangères assure le financement de divers projets en Afrique, dont certains ont notamment pour objectif de prévenir la traite en traitant ses causes profondes. Les ambassades néerlandaises suivent la mise en œuvre de ces projets et proposent des ajustements le cas échéant. Le ministère des Affaires étrangères dispose d'un fonds spécifique pour les projets visant à lutter contre le travail des enfants.

246. Le Centre sur l'enlèvement international d'enfants aux Pays-Bas est responsable du numéro d'urgence européen – le 116 000 – pour les enfants disparus. Les autorités néerlandaises lancent des alertes sur les personnes disparues dans le système d'information Schengen. Pour les alertes urgentes concernant les enfants disparus, les Pays-Bas ont mis en place un système d'alerte Amber<sup>95</sup>.

<sup>92</sup> <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/eu-policy-cycle-empact>

<sup>93</sup> Voir <http://www.genk.be/confine>.

<sup>94</sup> <https://www.khartoumprocess.net/operations/31-regional-development-protection-programme-rdpp-horn-of-africa>

<sup>95</sup> <https://www.amberalert.nl/>

**247. Le GRETA salue la participation des Pays-Bas au développement de la coopération internationale en matière de lutte contre la traite, leur participation à des ECE et leur financement de projets dans les pays d'origine des victimes, et encourage les autorités néerlandaises à continuer de développer la coopération multilatérale et bilatérale dans la lutte contre la traite des êtres humains.**

**b. Coopération avec la société civile (article 35)**

248. L'ONG CoMensha, qui joue le rôle de centre de coordination contre la traite, a fait partie de la Task force contre la traite depuis sa création. Depuis novembre 2016, un représentant de la Réunion stratégique sur la traite des êtres humains (SOM)<sup>96</sup>, qui rassemble des institutions de protection sociale chargées des foyers, des conseils et de la représentation des intérêts des victimes de la traite, assiste aussi aux réunions de la Task force. La SOM a été consultée par les autorités néerlandaises et a reçu des propositions écrites pour la préparation du prochain plan national d'action.

249. Les ONG jouent un rôle important dans l'assistance apportée aux victimes de la traite grâce aux fonds qu'elles reçoivent de la part des municipalités, du ministère des Affaires sociales, du ministère de l'Intérieur et de d'organismes de parrainage privés. La loterie nationale apporte aussi des fonds. Toutefois, CoMensha doit refaire une demande d'aide financière chaque année et beaucoup d'ONG reçoivent un financement basé sur des projets, ce qui fait qu'elles consacrent une part relativement importante de leur temps à préparer des demandes de projet. Les crédits alloués au projet peuvent servir à recruter du personnel.

250. Le plus grand syndicat des Pays-Bas, la FNV, a participé au projet TeamWork! (voir paragraphe 73).

**251. Compte tenu du rôle important que joue la société civile dans la mise en œuvre des activités anti-traite et l'assistance aux victimes de la traite, le GRETA invite les autorités néerlandaises à veiller à ce qu'elle soit dûment consultée lors de l'élaboration de toute nouvelle mesure de lutte contre la traite, y compris les plans d'action nationaux.**

---

<sup>96</sup> Voir paragraphe 62 du premier rapport du GRETA.

## IV. Conclusions

252. Depuis l'adoption du premier rapport du GRETA sur les Pays-Bas, en mars 2014, des progrès ont été accomplis dans plusieurs domaines.

253. Les autorités néerlandaises ont continué à établir le cadre institutionnel de la lutte contre la traite des êtres humains et à développer, parmi les autorités compétentes, la spécialisation dans le traitement des cas de traite. La composition de la Task force contre la traite des êtres humains a été élargie et un réseau national de coordonnateurs régionaux de la prise en charge des victimes de la traite a été mis en place.

254. Le GRETA constate avec satisfaction qu'une formation sur la traite est dispensée à un nombre croissant de professionnels concernés aux Pays-Bas et que des fonds supplémentaires ont été alloués à la formation ; il salue aussi les investissements réalisés afin d'augmenter le nombre d'enquêteurs certifiés pour enquêter sur les cas de traite et afin de renforcer la capacité et l'expertise du parquet dans ce domaine.

255. De vastes travaux de recherche sur la traite des êtres humains ont été menés par le Bureau du rapporteur national sur la traite des êtres humains et la violence sexuelle envers les enfants, par des instituts universitaires et par des ONG.

256. Le GRETA salue le fait que des campagnes aient été organisées pour sensibiliser aux différentes formes de traite et que des dispositions aient été prises pour renforcer la coopération dans le domaine des migrations économiques.

257. Parmi les autres initiatives positives figurent l'attribution de ressources supplémentaires à l'Inspection SZW (le Service d'inspection du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi), qui devrait contribuer à prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail, ainsi que les diverses mesures prises pour prévenir l'exploitation par le travail, en particulier des travailleurs migrants.

258. En outre, le GRETA salue les campagnes et projets mis en œuvre dans un souci de prévention de la traite des enfants. Des procédures efficaces ont été établies pour attribuer des tuteurs aux enfants non accompagnés ou séparés. Il y a aussi des procédures claires qui s'appliquent à la recherche des enfants disparus.

259. La création de la Commission d'identification des victimes, dans le cadre d'un projet pilote visant à définir un modèle d'identification multidisciplinaire des victimes de la traite, est un autre exemple d'initiative prise pour se conformer aux recommandations du GRETA.

260. Une attention particulière a été accordée à l'indemnisation des victimes et, dans leurs décisions, les juges ont souvent ordonné aux trafiquants de verser des indemnités aux victimes de la traite. Une victime qui ne reçoit aucune indemnisation peut se faire dédommager par le Fonds d'indemnisation des victimes d'infractions violentes ; environ 90 % des victimes de la traite ayant introduit une demande auprès du Fonds ont été dédommagées.

261. La législation en vigueur a été appliquée avec succès pour engager des poursuites pour traite contre des personnes morales.

262. Le GRETA salue aussi les efforts déployés par les Pays-Bas en matière de coopération internationale, qui ont notamment consisté à renforcer la coopération policière et judiciaire, à financer des projets dans les pays d'origine des victimes et à veiller à ce que la lutte contre la traite reste une priorité au niveau international.

---

263. Toutefois, malgré les progrès accomplis, certaines questions restent préoccupantes. Dans le présent rapport, le GRETA demande aux autorités néerlandaises de prendre de nouvelles mesures dans plusieurs domaines. Le numéro du paragraphe où figure la recommandation, dans le texte du rapport, est indiqué entre parenthèses.

**Questions nécessitant une action immédiate**

- **Le GRETA exhorte les autorités néerlandaises à adopter un nouveau plan d'action national contre la traite en priorité, et à y consacrer les ressources budgétaires nécessaires** (paragraphe 26) ;
- **Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités néerlandaises à s'assurer, conformément à l'article 12, paragraphe 6, de la Convention, que l'assistance aux victimes de la traite étrangères n'est pas subordonnée à l'ouverture d'une enquête ni à l'engagement de poursuites** (paragraphe 130) ;
- **Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités néerlandaises à prendre des mesures supplémentaires, conformément aux obligations énoncées aux articles 10, 12 et 13 de la Convention, pour veiller à ce que tous les étrangers qui sont des victimes potentielles de la traite, y compris les ressortissants de l'UE/l'EEE, se voient systématiquement proposer un délai de rétablissement et de réflexion, quelles que soient les autorités compétentes qui traitent leur cas. À cette fin, les autorités néerlandaises devraient veiller à ce que la législation et les consignes soient harmonisées et ne comportent aucune ambiguïté sur le droit des ressortissants de l'UE victimes de la traite de bénéficier d'un délai de rétablissement et de réflexion** (paragraphe 163).

**Autres conclusions**

- Compte tenu de la baisse du nombre de victimes présumées de la traite qui sont identifiées, le GRETA invite les autorités néerlandaises à poursuivre leurs efforts pour former les professionnels concernés, tout particulièrement au sein de la police, de la KMar, et de l'Inspection SZW, dans le secteur de la santé et parmi les agents municipaux qui sont susceptibles d'entrer en contact avec des victimes de la traite (paragraphe 46) ;
- Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient fournir des directives aux ONG et aux professionnels susceptibles de rencontrer des victimes de la traite sur la législation relative à la protection des données, pour éviter des infractions à cette législation et s'assurer que toutes les victimes présumées de la traite font l'objet d'un signalement (paragraphe 49) ;
- Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient s'assurer que des données sur la traite sont disponibles en temps utile afin que les futures mesures gouvernementales soient fondées sur un socle de connaissances validées (paragraphe 50) ;
- Le GRETA invite les autorités néerlandaises à continuer de veiller à ce que le Bureau du rapporteur national dispose d'assez de ressources humaines et financières pour poursuivre la recherche (paragraphe 59) ;
- Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient continuer de renforcer le niveau de sensibilisation globale en la matière et expliquer comment transmettre des informations sur la traite aux institutions concernées et aider d'éventuelles victimes à recevoir une aide (paragraphe 64) ;
- Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient continuer de sensibiliser les agents concernés au phénomène de la traite aux fins d'exploitation par le travail, cibler les secteurs qui présentent un risque élevé de traite aux fins d'exploitation par le travail, notamment celui des transports, et travailler en étroite coopération avec les syndicats, la société civile et le secteur privé ; il s'agit de sensibiliser au phénomène, de prévenir la traite dans les chaînes d'approvisionnement et de renforcer la responsabilité sociale des entreprises, en s'appuyant sur les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et sur la Recommandation CM/Rec(2016)3 sur les droits de l'homme et les entreprises (paragraphe 77) ;

- Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient prendre de nouvelles mesures pour faire en sorte que les établissements scolaires et les professionnels de l'enseignement jouent un rôle dans la prévention de la traite parmi les enfants, notamment en mettant à disposition le matériel pédagogique nécessaire (paragraphe 85) ;
- Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient s'assurer que, dans le cadre de leur formation, les professionnels de santé qui effectuent des transplantations d'organes et les autres professionnels concernés sont sensibilisés à la traite aux fins de prélèvement d'organes (paragraphe 92) ;
- Le GRETA encourage les autorités néerlandaises à signer et ratifier la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains, ce qui contribuerait à la prévention de la traite aux fins de prélèvement d'organes (paragraphe 93) ;
- Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient intensifier leurs efforts pour décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite, à quelque fin d'exploitation que ce soit, en partenariat avec le secteur privé et la société civile, y compris les syndicats et les employeurs (paragraphe 100) ;
- Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient intensifier leurs efforts pour détecter les victimes potentielles de la traite aux points de passage de frontières, y compris dans les aéroports, en particulier en période de flux migratoires accrus (paragraphe 105) ;
- Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient intensifier leurs efforts pour que toutes les victimes de la traite soient dûment identifiées en tant que telles et puissent bénéficier des mesures d'assistance et de protection prévues dans la Convention. Les autorités devraient notamment :
  - veiller à ce que, dans la pratique, l'identification des victimes de la traite, dont dépendent les mesures d'assistance, ne soit pas liée aux perspectives d'enquête et de poursuites ;
  - veiller à ce que le critère du « moindre indice » servant à identifier les victimes de la traite soit utilisé de manière uniforme par la police, la KMar et l'Inspection SZW, indépendamment de l'objet de l'exploitation ;
  - continuer de renforcer le caractère multidisciplinaire de l'identification des victimes de la traite en reconnaissant officiellement le rôle des ONG spécialisées dans le processus décisionnel aboutissant à cette identification ;
  - poursuivre l'examen de l'efficacité de la Commission d'identification des victimes;
  - revoir le mandat des Unités chargées des questions relatives aux étrangers, à l'identification et à la traite des êtres humains (AVIM) de la police afin de séparer l'identification des victimes de la traite des êtres humains de l'enquête sur l'immigration irrégulière ;
  - redoubler d'efforts pour identifier de manière proactive les victimes de la traite en renforçant les moyens et la formation de la police, de la KMar, de l'Inspection SZW et de l'IND ;
  - accroître les moyens dont disposent les professionnels concernés dans les municipalités pour détecter les victimes de la traite ;
  - accorder plus d'attention à l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile et les personnes placées en centre de rétention, en prévoyant assez de temps pour rassembler les informations nécessaires et en tenant compte de l'expérience traumatisante vécue (paragraphe 118) ;

- Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient veiller à ce que l'assistance fournie aux victimes de la traite soit adaptée à leurs besoins spécifiques et que des normes minimales soient respectées dans l'ensemble du pays, quels que soient le prestataire de services et la commune chargée de mettre en place les mesures d'aide. Lorsque des missions d'assistance spécialisée sont déléguées à des ONG, l'État a l'obligation de leur allouer les fonds nécessaires et de surveiller la qualité des services proposés (paragraphe 131) ;
- Le GRETA invite les autorités à revoir les procédures de détermination de l'âge en s'assurant que l'intérêt supérieur de l'enfant est effectivement protégé et en tenant compte de la Convention relative aux droits de l'enfant ainsi que de l'Observation générale n° 6 du Comité des droits de l'enfant (paragraphe 153) ;
- Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient intensifier leurs efforts pour améliorer l'identification des enfants victimes de la traite et l'assistance qui leur est apportée, et qu'elles devraient en particulier :
  - développer un mécanisme national d'orientation pour les enfants victimes de la traite qui prenne en compte les circonstances particulières et besoins spécifiques des enfants victimes, en y associant des spécialistes de l'enfance et en s'assurant que l'intérêt supérieur de l'enfant est la considération primordiale dans toutes les procédures relatives aux enfants victimes de la traite ou aux enfants à risque ;
  - veiller à ce que les acteurs concernés adoptent une démarche proactive et renforcent leurs activités de terrain pour identifier les enfants victimes de la traite, en dispensant davantage de formations à ces acteurs et en donnant des orientations sur l'identification des enfants victimes de la traite, sur la base d'une définition concertée des notions de traite aux fins de mendicité forcée, de criminalité forcée et de traite par le biais de mariages précoces, de mariages d'enfants ou de mariages forcés ;
  - assurer un suivi de longue durée de la réinsertion des enfants victimes de la traite ;
  - faire en sorte qu'une évaluation sérieuse des risques soit réalisée avant que les enfants retournent chez leurs parents, en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant (paragraphe 155) ;
- Le GRETA considère que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant doit être pleinement respecté à tout moment et que les autorités néerlandaises devraient examiner régulièrement les restrictions qui sont imposées aux jeunes par certaines des structures traditionnelles de prise en charge (paragraphe 156) ;
- Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient clarifier les dispositions sur la protection des données à l'intention des acteurs susceptibles de rencontrer des victimes de la traite, parmi lesquels les ONG et les membres de certaines professions comme les travailleurs de jeunesse, notamment en intégrant la législation et les règles applicables dans la formation que reçoivent les professionnels concernés au sujet de la traite (paragraphe 158) ;
- Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient faire en sorte que les victimes de la traite puissent en pratique tirer pleinement parti de leur droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable lorsqu'elles ne sont pas en mesure de coopérer avec les autorités, comme cela est prévu en droit néerlandais, et que les autorités devraient sensibiliser les professionnels concernés et les victimes à cette possibilité (paragraphe 170) ;
- Le GRETA invite les autorités néerlandaises à continuer de former les professionnels concernés pour faciliter l'accès à l'indemnisation, notamment en cas de traite aux fins d'exploitation par le travail (paragraphe 179) ;

- 
- Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient d'avantage développer la coopération avec les pays d'origine des victimes afin de garantir une évaluation complète portant sur les risques et la sécurité et afin que les victimes de la traite puissent retourner dans leur pays en toute sécurité et s'y réinsérer effectivement ; les autorités devraient à cet effet tenir compte des Principes directeurs du HCR sur l'application de la Convention relative au statut des réfugiés aux victimes de la traite, et respecter pleinement le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant (paragraphe 187) ;
  - Le GRETA invite une fois encore les autorités néerlandaises à ériger en infraction pénale le fait d'utiliser les services d'une personne en sachant que celle-ci est victime de la traite (paragraphe 199) ;
  - Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient continuer de tirer pleinement parti des possibilités offertes par la loi pour engager des poursuites pour traite contre des personnes morales (paragraphe 204) ;
  - Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient prendre de nouvelles mesures pour garantir le respect de l'article 26 de la Convention, en adoptant une disposition qui prévoit la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes. Les procureurs devraient être encouragés à prendre l'initiative de déterminer si une personne inculpée est une victime potentielle de la traite (paragraphe 213) ;
  - Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient veiller à ce que les infractions de traite aux fins de toute forme d'exploitation fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites proactives, quels que soient l'origine des victimes ou la complexité et le coût de l'enquête, et à ce que des peines proportionnées et dissuasives soient prononcées, en continuant à renforcer la capacité et la spécialisation des policiers, procureurs et juges et en allouant des fonds suffisants aux enquêtes (paragraphe 230) ;
  - Le GRETA invite les autorités néerlandaises à tirer pleinement parti de toutes les mesures disponibles visant à protéger les victimes de la traite et les témoins, afin d'éviter qu'ils fassent l'objet de représailles et d'intimidations pendant l'enquête et/ou après la procédure judiciaire (paragraphe 235) ;
  - Compte tenu du rôle important que joue la société civile dans la mise en œuvre des activités anti-traite et l'assistance aux victimes de la traite, le GRETA invite les autorités néerlandaises à veiller à ce qu'elle soit dûment consultée lors de l'élaboration de toute nouvelle mesure de lutte contre la traite, y compris les plans d'action nationaux (paragraphe 251).

---

## Annexe

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

#### **Institutions publiques**

- Ministry of Justice and Security
- Ministry of Health, Welfare and Sports
- Ministry of Foreign Affairs
- Ministry of Education, Culture and Science
- Ministry of the Interior and Kingdom Relations
- Ministry of Social Affairs and Employment
- Public Prosecution Service
- Court of Amsterdam
- National Police
- Royal Netherlands Marechaussee (KMar)
- Labour Inspectorate SZW
- Immigration and Naturalisation Service
- Central Agency for the Reception of Asylum Seekers
- National Rapporteur on Trafficking in Human Beings and Sexual Violence against Children
- Expertise Centre on Human Trafficking and People Smuggling
- Police Academy
- Violent Offences Compensation Fund
- Municipal authorities of the City of Rotterdam
- Municipal authorities of the City of the Hague

#### **Organisations intergouvernementales**

- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)
- United Nations Children Fund (UNICEF)
- Organisation internationale pour les migrations (OIM)

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

- National Information and Expertise Centre (LIEC)
- Strategic Meeting on Trafficking in Human Beings (SOM)
- Sex Worker/Advice Associations
- The Netherlands Trade Union Federation (FNV)

## **Commentaires du Gouvernement**

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

Le GRETA s'est engagé dans un dialogue avec les autorités nationales sur une première version de ce rapport. Un certain nombre de leurs commentaires ont été pris en compte et sont intégrés dans la version finale.

La Convention prévoit que « le rapport et les conclusions du GRETA sont rendus publics dès leur adoption avec les commentaires éventuels de la Partie concernée. » Le GRETA a transmis son rapport final aux autorités le 31 juillet 2018 en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités, reçus le 24 septembre 2018, se trouvent ci-après.

## Ministry of Justice and Security

> Return address Postbus 20301 2500 EH The Hague

Ms. Petya Nestorova  
Council of Europe  
Secretariat of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in  
Human Beings  
F-67075 Strassbourg Cedex  
France

**Directorate General for the  
Administration of Justice  
and Law Enforcement**  
Law Enforcement and  
Combatting of Crime  
Department  
DRC

Turfmarkt 147  
2511 DP The Hague  
Postbus 20301  
2500 EH The Hague  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

Date 16 October 2018  
Concerning Comments to the report concerning GRETA's second evaluation on the  
Netherlands

**Contact**

Maj van den Heuvel  
*Beleidsmedewerker*

T +31 (0)70 370 79 11  
F +31 (0)70 370 79 00

Dear Ms Nestorova,

The Netherlands would like to thank the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) for its second evaluation on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings in the Netherlands. The process to come to this report has been intensive and the Netherlands would like to thank GRETA, and especially the delegation of GRETA that came to the Netherlands (composed of Mw. Dorothea Winkler, Dhr. Ola Laurell, Dhr. Mats Lindberg) for its very constructive cooperation during this process.

**Our reference**  
2364919

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

The Netherlands is pleased with the contents of and the recommendations contained in the final report. The report recognises the progress that has been made in many different areas since the adoption of GRETA's first report on the Netherlands in March 2014.

The recommendations offer valuable information to strengthen specific aspects of our approach. This information will be used in our new national action plan, that is currently being developed. Many issues mentioned in the recommendations are already included in this action plan.

Attached to this letter you will find some more detailed comments on GRETA's report.

Yours sincerely,

Minister for Migration



Mark Harbers

## **Comments of the Netherlands to the 2018 Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings**

**Directorate General for the Administration of Justice and Law Enforcement**  
Law Enforcement and Combatting of Crime Department  
DRC

### **Paragraph 26**

Combatting human trafficking is a priority of this government. All relevant ministries are committed to the development of a new National Action Plan. Therefore, the plan is being developed with great urgency. As mentioned by GRETA in paragraph 26, this action plan is being developed in close co-operation with all relevant partners, both governmental and non-governmental. This process takes time. But it is of great importance to have the cooperation and support of all relevant stakeholders, to be able to present an effective plan this autumn.

**Date**  
16 October 2018

**Our reference**  
2364919

### **Paragraphs 49 and 158**

As part of the new national action plan, a project leader will be appointed who will make an inventory of methods and generic work processes in the field of combatting human trafficking in which information sharing plays a role. He will describe how to act in accordance with current legal frameworks. Part of the assignment is also to draw up a communication and implementation strategy to publicise the ways in which the relevant partners can share information under the General Data Protection Regulation (GDPR).

In order to be allowed to report victims to CoMensha, permission from those victims is required in accordance with the GDPR. Because many victims do not want to give permission, a second estimate will be made of the number of trafficking victims. Last year, the National Rapporteur published a first estimate in cooperation with UNODC.

### **Paragraph 76 & 77**

There is a lot of attention for training both detectives and inspectors of the Inspectorate SZW. For example, labour market fraud inspectors also partake in the labour exploitation programme so that more attention can be paid to signs of serious labour exploitation in their inspections. The occupational health inspectors are also trained in signs of labour exploitation.

There is more collaboration with external parties. This year, the Joint Action Days took place in the week of 14-19 May. 28 countries participated in this action organised by Europol. During this week, EU inspections have taken place. The Inspectorate SZW, together with the Netherlands Food and Consumer Product Safety Authority (NVWA), Tax and Customs Administration and police, held an inspection at a meat processing company in which 11 possible victims of labour exploitation were found. Another action concerned various international checks on cross-border traffic between the Netherlands and Belgium. Various violations were identified here and a number of modus operandi have also been confirmed. Further EU elaboration of the results will follow. As an experiment, the Inspectorate also collaborated with the municipalities of The Hague, Rotterdam and Utrecht. These municipalities focused on housing.

The Inspectorate conducts research and analysis of vulnerable groups for labour exploitation to see if there are any points of reference for interventions. The Inspectorate SZW then considers which interventions may be used to prevent these groups from becoming victims. In 2017, the vulnerable groups investigated consisted of asylum seekers, minors and people with a mild intellectual disability. A meeting on the outcomes of the study of these vulnerable groups took place on 16 May 2018. Attendees included health care institutions, the Salvation Army and the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers (COA). The most

important intervention is raising awareness among these institutions and organisations. These and other proposals were further elaborated and implemented.

In 2018, the Inspectorate SZW will focus on domestic work and Filipinos. Regarding Filipinos, interventions with partners are being developed on the basis of the barrier model. An expert meeting organised by the Inspectorate and the Ministry of Foreign Affairs took place on 25 May. The main question was how to prevent abuse of short-stay visas. Through a brainstorm session with the participants, possible preventive measures based on the barrier model were identified.

**Directorate General for the  
Administration of Justice  
and Law Enforcement**  
Law Enforcement and  
Combatting of Crime  
Department  
DRC

**Date**  
16 October 2018

**Our reference**  
2364919

### **Paragraph 83**

This legislation has been adopted by parliament and will enter into force on 1 January 2019.

### **Paragraph 96**

The mentioned Act is still under debate in Parliament. The new government agreement will add two new topics to the Act (an obligatory intake consultation for sex workers and an individual permit).

### **Paragraph 99**

Since the report was written, new sectors have concluded an RBC-agreement, such as the food sector (June 2018) and the insurance sector (July 2018).

### **Paragraph 100**

In the meantime, the Netherlands has made further efforts to stimulate companies to (recognise and) identify, prevent and mitigate risks like forced labour in their supply chains via its RBC-agreements. For example: the Textile covenant has started a pilot to discourage child labour and started a joint project called 'living wage'. Secondly, the parties in the Dutch Banking Agreement have published a report this month (August 2018) with value chain mapping on the role of banks in chains of cocoa and how to counter human rights violations, such as child labour. The report contains recommendations for parties and affiliated banks. A third example is the covenant Responsible Gold, where electronics companies and civil society organisations have jointly started a project to combat child labour in small-scale gold mines in Uganda, with the aim of integrating the gold sourced from these mines into companies' supply chains.

The Inspectorate SZW is actively looking for partnerships with companies in the private sector. The research, funded by SZW for the Inspectorate SZW, with a large bank is a good example of such a partnership.

As part of the labour exploitation program, there will also be further efforts to involve the supply chain. An example is a case with the Public Prosecution Service (PPS) on launderettes where KHN (the Royal Association of Businesses in the Catering and Related Industry) was invited to a session and a follow-up meeting. This then also led to an article in their industry magazine.

### **Paragraph 105**

The KMar aspires to an increased commitment regarding its efforts to detect possible victims of THB at border crossings and airports, as soon as additional capacity becomes available. Finally, the actual deployment of this additional capacity will be determined after consultation and in coordination with the relevant authorities.

**Paragraph 109**

The Inspectorate SZW is also, materially, authorised to grant recovery and reflection periods. However, only the police and the KMar possess the formal competence to do so.

**Paragraph 113**

This protocol has been developed in the asylum center in Ter Apel, but is currently applied in all asylum application centers.

**Paragraph 114**

It should be taken into consideration that the reasons victims of THB opt for the asylum procedure or the Residence Regulation are hard to analyse. The assumption that the asylum process offers better prospects of long-term residence has not been substantiated.

It is true that few THB cases lead to actual prosecution, but the assumption that residence permits are usually not granted does not correctly reflect the Residence Regulation. The reflection period is offered to a victim on the slightest indication, and a residence permit is granted immediately after the victim reports a case to the police. When the criminal charges are dismissed, the residence permit will be revoked but the victim is given the opportunity to apply for a non-temporary residence permit on personal circumstances.

**Paragraph 118**

Second bullet:

All relevant agencies are instructed to treat a person as a presumed victim of trafficking when there is the "slightest indication" of THB and to report all such cases to the NGO CoMensha. Different agencies (police, KMar, SZW, IND) have developed their own sets of indicators for the identification of victims of THB, the differences being due to the fact that these agencies usually come across THB for different forms of exploitation. Because there were differences in the reporting rate, CoMensha developed its own set of criteria which are now used by all reporting agencies.

Fifth bullet:

The fight against human trafficking is a legal task of the Dutch police, whereas combatting human smuggling is a legal task of the KMar (Royal Netherlands Marechaussee). Additionally, the Dutch police is engaged in the fight against human smuggling when it becomes a structural problem in the asylum chain and as such a serious threat to security. The KMar in turn is engaged in the fight against human trafficking when it occurs within the scope of their legal task.

The Dutch police has undertaken several initiatives to increase its expertise in human smuggling. In the working agreement between the police and the KMar, the cooperation, provision of assistance and information exchange with regard to the fight against trafficking in human beings has been regulated. The police and the KMar consult each other on these matters on a structural basis.

**Paragraph 121**

To clarify: when a victim of human trafficking is not able to cooperate with the investigation and prosecution because of trauma, a psychological or physical condition or security risks (i.e. the conditions of the so-called 'schrijnend pad' ('harrowing path')), the victim will receive a temporary residence permit for a year. The non-ability to cooperate has to be substantiated by declarations of the police and/or a medical practitioner. After this year, the person can apply for a permanent residence permit (residence permit on humanitarian grounds).

**Directorate General for the  
Administration of Justice  
and Law Enforcement**  
Law Enforcement and  
Combatting of Crime  
Department  
DRC

**Date**  
16 October 2018

**Our reference**  
2364919

One of the changes which will be made in the Aliens Circular 2000 (B) is the addition of minority (i.e. being underage) as a possible condition of not being able to cooperate with the investigation. This will enter into force on October 1st.

**Directorate General for the  
Administration of Justice  
and Law Enforcement**  
Law Enforcement and  
Combatting of Crime  
Department  
DRC

#### **Paragraph 125**

It is not true that there are no clear arrangements for support and accommodation beyond the three month reflection period. It is regulated by law that victims who receive a temporary residence permit after the reflection period are the responsibility of the municipality and are entitled to regular care. Finding a match between 'supply and demand' for shelter can sometimes be problematic for the professionals in the COSMs. However, it is a legal responsibility of the municipality to provide follow-up shelter and assistance after the three-month period. In some municipalities, clear arrangements are in place.

**Date**  
16 October 2018

**Our reference**  
2364919

As for the solutions being "ad hoc", this has to do with the fact that the Social Support Act aims to facilitate that victims are provided with assistance and shelter in line with their needs and are not given 'one size fits all' solutions.

#### **Paragraph 130**

The Netherlands agrees with the fact that victims of THB need to have access to the right facilities. However, for foreign victims of THB the Council of Europe Convention gives parties the option of granting a residence permit because of the victim's cooperation in the prosecution of a perpetrator or because of the individual's personal situation. The Netherlands offers both options. The Convention therefore offers the possibility to maintain the link between the residence permit and prosecution.

We thus have some problems with this recommendation of GRETA. The Netherlands aims to maintain a balance between the prosecution of perpetrators and the assistance and care for victims. Practically this balance is maintained as follows: even the slightest indication of THB gives foreign victims access to specialised shelter and assistance. During the three-month reflection period, as part of the regulation for victims of trafficking in human beings, possible victims get assistance without having to cooperate with the investigation. After this period, or sooner, possible victims of THB can get a residence permit for trafficking in human beings. Part of the changes which will be made in the Aliens Circular 2000 (B) will entail that victims of human trafficking will receive a permanent residence permit when the Public Prosecution Service (PPS; OM) proceeds to the prosecution of a suspect. A victim who currently cooperates in the investigation will receive a permanent residence permit after the conviction of a perpetrator or when the court case takes three years or longer. This will give the possible victim more certainty in the future. These changes will enter into force on October 1st of this year.

When prosecution is not pursued, the possible victim can apply for a residence permit on humanitarian grounds. This procedure also examines if assistance and care is available in the country of origin. In practice, this process takes a couple of months. During this time assistance is still provided.

Finally, a pilot project is currently being carried out to develop a model of multidisciplinary identification of victims of THB. When a person has cooperated with the investigation but no prosecution takes place or the suspect has been acquitted, he or she can apply for this pilot. The person receives an opinion on the likelihood that he or she is a victim. This opinion can be used to apply for a residence permit.

### Paragraph 141

The police still has capacity to investigate cases of criminal exploitation of minors. Currently there are several cases under investigation. Also a national, operational expert group has been set up. Both law enforcement and care partners such as the child protection service and youth care services participate in this group.

**Directorate General for the  
Administration of Justice  
and Law Enforcement**  
Law Enforcement and  
Combatting of Crime  
Department  
DRC

### Paragraph 142

Youthcare organisations offer care and housing for children who need help or protection. The municipalities are responsible for taking care that these provisions are available. Sometimes problems are so complex or situations ask for specific action, specialised care is necessary. The organisation of municipalities (VNG) has contracted youthcare organisations who can provided specialised care for victims of sexual exploitation.

**Date**  
16 October 2018  
**Our reference**  
2364919

After the 13 Oceans case a working group consisting of professionals working for (specialised) youthcare organisations, the public prosecution, the police, the Council for Child Protection and the organisation of municipalities discussed how shelter and care for child victims of THB for the purpose of forced criminality is best organised. Two youthcare organisations work together to provide care for child victims of THB for the purpose of forced criminality.

### Paragraph 155

All underage victims have different needs. We aim to provide tailor-made support for victims in the Netherlands. Therefore, there are no standard operating procedures in place for the referral of underage victims. However, there are guidelines and tools that can help professionals in correctly referring underage victims.

The National Referral Site for Human Trafficking 'wegwijzer mensenhandel' contains a "button" on every page that says "Under-aged victims - Are you supporting an underage victim?". By clicking on this button, you are taken to the page about support for underage victims:  
[https://english.wegwijzermensenhandel.nl/Support\\_for\\_under-aged\\_victims/support-for-under-aged-victims.aspx](https://english.wegwijzermensenhandel.nl/Support_for_under-aged_victims/support-for-under-aged-victims.aspx). This contains an overview of the support available and refers people to pages with more detailed information.

Regular child protection measures and provisions, including on referral to assistance and support, apply to domestic underage victims and underage victims from EU countries. All professionals working in the field are well aware of how these measures and provisions work. The Child and Youth Act (Jeugdwet, 2015) states that within their youth policy, municipalities are responsible for the whole range of care for children, young people and families in need of support and assistance.

The ways in which municipalities ensure access to support and assistance differs. One option is that citizens can get access through the "local area teams" (multidisciplinary teams of professionals in the youth welfare, mental health and social work fields). In other municipalities the Centre for Youth and Family is responsible for handling requests from citizens for information and assistance. (The Centres for Youth and Family are centres where anyone can go with questions about raising children and growing up.) If a child needs mental youth care or specialised care, they (and their parents) can also be referred directly to these specialised care provisions by the family doctor/ GP or by a youth doctor. In emergencies, the police may also refer a child that is in urgent need of placement. Regardless of how access to these services is organised, it has to be clear to all inhabitants of a municipality, including children and their parents, where they can

turn with their questions. It is therefore important that municipalities communicate clearly and in an understandable manner how access to these services works.

To help professionals in youth care institutions with identifying victims of human trafficking who are already in care for other reasons, and giving them the proper type of care, the committee Azough has drawn up a step-by-step outline of what course of action, including referral, is available to aid workers (the "Handreiking signalering voor professionals", this can also be found on the Referral site for human trafficking: [https://english.wegwijzermensenhandel.nl/Support\\_for\\_underaged\\_victims/Prevention/index.aspx](https://english.wegwijzermensenhandel.nl/Support_for_underaged_victims/Prevention/index.aspx)) and a risk evaluation instrument (which can only be accessed in a protected digital environment for safety reasons).

The page about Nidos explains how referral of unaccompanied minor asylum seekers works:

<https://english.wegwijzermensenhandel.nl/Organisations/StichtingNidos.aspx>.

Finally, the Shelter page contains an overview of the main shelters available for underage victims from EU and non-EU countries:

<https://english.wegwijzermensenhandel.nl/Protection/Shelter/index.aspx>

Because we believe in tailor-made support and leaving municipalities free in how they wish to organise the support and referral of underage victims, we see no need to develop a national referral mechanism for underage victims with standard operating procedures.

#### **Paragraph 163**

The Netherlands considers this concern appropriate. Additional steps are being taken though adjustments in the Aliens Circular 2000 (B). On October 1<sup>st</sup> different changes of the Aliens Circular 2000 (B) will enter into force. One of these changes includes the clarification and harmonisation of the authorities who offer the recovery and reflection period, including the addition of the Inspectorate SZW in the Aliens Circular.

#### **Paragraph 170**

When a victim of human trafficking is not able to cooperate with the investigation and prosecution because of trauma, a psychological or physical condition or security risks (i.e. the conditions of the so-called 'schrijnend pad' ('harrowing path')), the victim will receive a temporary residence permit for a year. After this year, the person can apply for a permanent residence permit (residence permit on humanitarian grounds).

One of the changes which will be made in the Aliens Circular 2000 (B) is the addition of minority (i.e. being underage) as a possible condition of not being able to cooperate with the investigation. This will enter into force on October 1<sup>st</sup>.

#### **Paragraph 213**

The application of the non-punishment principle is an important part of the Dutch approach to fighting THB. As the GRETA report mentions, the non-punishment principle has been included in the guidelines on THB of the Public Prosecution Service (PPS) issued by the Board of Procurators-General on 21 June 2013. The guidelines state that victims should not be prosecuted or punished for offences which they have been compelled to commit as a direct consequence of their situation as a victim. Dutch prosecutors learn about the principle during their training and are proactive in establishing whether a suspect is in fact a victim of trafficking. They have discretionary power to decide whether or not to prosecute a case and can therefore decide whether to prosecute a presumed victim of THB on

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

Law Enforcement and  
Combatting of Crime  
Department  
DRC

**Date**  
16 October 2018

**Our reference**  
2364919

a case by case basis. Such weighing of the merits of the individual case can lead to a decision not to prosecute a victim who committed a punishable offence, thus giving effect to the non-punishment principle. In many cases, they take the decision not to prosecute. This discretionary power is referred to as the “opportunity principle” and forms an important feature of criminal procedure in the Netherlands. In addition, judges can also give effect to the non-punishment principle through a court verdict. In the event that a victim is, in fact, prosecuted for a punishable offence and the court regards him/her to be guilty, the court may as yet decide, given the circumstances, not to impose a sentence (article 9a of the Dutch Criminal Code).

There are several examples available in Dutch jurisprudence of cases where judges considered whether the non-punishment principle should apply. Clearly there can be grey area cases, for instance when a former victim gradually evolves into an accomplice of the main perpetrator and profits from the exploitation of other victims. In such cases the guidelines to the Prosecution Service give prosecutors the leeway to prosecute the former victim if they consider this to be warranted.

GRETA’s report does not make clear why it believes that the Netherlands should make improvements to the way the non-punishment principle is applied. With the PPS guidelines on THB and the relevant provisions in the Criminal Code, there are sufficient instruments available to ensure the correct application of the non-punishment principle at different stages of the criminal procedure. The PPS guidelines contain rules and regulations that are generally valid and applicable, meaning that citizens can derive rights from these guidelines. The Netherlands therefore does not see the need for the adoption of a provision on the non-punishment principle.

#### **Paragraph 245**

The Ministry of Foreign Affairs provides funding for various projects in Africa, some of which include as objectives prevention of THB by addressing root causes. Also, there is support for programmes aimed at enabling African origin and transit countries to identify and prosecute perpetrators, providing assistance to victims and to cooperate regionally on addressing this transnational crime.

**Directorate General for the  
Administration of Justice  
and Law Enforcement**  
Law Enforcement and  
Combatting of Crime  
Department  
DRC

**Date**  
16 October 2018

**Our reference**  
2364919