

RAPPORT D'ÉVALUATION

PAYS-BAS

Troisième cycle d'évaluation

L'accès à la justice et à des recours effectifs pour les victimes de la traite des êtres humains

GRETA
Groupe d'experts
sur la lutte
contre la traite
des êtres humains

GRETA(2023)15
Publication: le 9 novembre 2023

Ce document est une traduction de la version originale anglaise, sous réserve de modifications.

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

www.coe.int/fr/web/anti-human-trafficking

Table des matières

Préambule **4**
Résumé général **7**
I. Introduction **10**
II. Aperçu de la situation et des tendances actuelles en matière de traite des êtres humains aux Pays-Bas **12**
III. Évolution du cadre législatif, institutionnel et stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains **13**
IV. Accès à la justice et à des recours effectifs pour les victimes de la traite **17**
1. Introduction 17
2. Droit à l'information (articles 12 et 15) 19
3. Assistance d'un défenseur et assistance juridique gratuite (article 15) 21
4. Assistance psychologique (article 12) 23
5. Accès à l'emploi, à la formation professionnelle et à l'enseignement (article 12) 24
6. Indemnisation (article 15) 24
7. Enquêtes, poursuites, sanctions et mesures (articles 22, 23 et 27) 27
8. Disposition de non-sanction (article 26) 33
9. Protection des victimes et des témoins (articles 28 et 30) 34
10. Autorités spécialisées et instances de coordination (article 29) 35
11. Coopération internationale (article 32) 37
12. Questions transversales 38
a. des procédures sensibles au genre en matière pénale, civile et administrative et en matière de droit du travail 38
b. des procédures permettant de saisir la justice et de demander réparation qui soient respectueuses de l'enfant 39
c. le rôle des entreprises 39
d. mesures de prévention et de détection de la corruption 41
V. Thèmes de suivi propres aux Pays-Bas **41**
1. Protection et collecte des données 41
2. Mesures visant à prévenir et combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail 42
3. Mesures visant à sensibiliser au phénomène de la traite et à décourager la demande 48
4. Identification des victimes de la traite 50
5. Assistance aux victimes de la traite 53
6. Identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces enfants 55
7. Délai de rétablissement et de réflexion et permis de séjour 57
Annexe 1 - Liste des conclusions et propositions d'action du GRETA **60**
Annexe 2 - Liste des institutions publiques, des organisations intergouvernementales et des acteurs de la société civile que le GRETA a consultés **67**
Commentaires du gouvernement **69**

Préambule

Le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) a été établi 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 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, le GRETA sélectionne les dispositions particulières de la Convention sur lesquelles va porter la procédure d'évaluation.

Le premier cycle d'évaluation a donné une vue d'ensemble de la mise en œuvre de la Convention par les États parties. Lors du deuxième cycle, le GRETA a examiné les effets des mesures législatives, gouvernementales et pratiques sur la prévention de la traite des êtres humains, sur la protection des droits des victimes de la traite et sur la poursuite des trafiquants, en accordant une attention particulière aux mesures prises pour faire face aux nouvelles tendances en matière de traite et pour tenir compte de la vulnérabilité des enfants à la traite.

Le GRETA a décidé que le troisième cycle d'évaluation de la Convention porterait sur l'accès à la justice et à des recours effectifs pour les victimes de la traite. Cet accès, indispensable à la réinsertion des victimes et au rétablissement de leurs droits, reflète aussi une approche de la lutte contre la traite centrée sur les victimes et fondée sur les droits humains. Plusieurs dispositions de la Convention, qui établissent des obligations matérielles et procédurales, concernent ce thème, en particulier les articles 12, 15, 23, 26, 27, 28, 29, 30 et 32.

L'accès à la justice et à des recours effectifs suppose que plusieurs conditions préalables soient remplies, notamment l'identification rapide et précise des victimes de la traite, un délai de rétablissement et de réflexion, la possibilité d'obtenir une assistance matérielle, psychologique, médicale et juridique, la possibilité de bénéficier de services de traduction et d'interprétation, en cas de besoin, la régularisation du séjour de la victime, le droit de demander l'asile et d'en bénéficier, et le plein respect du principe de non-refoulement. Ces conditions préalables, qui correspondent à différentes dispositions de la Convention, ont été longuement examinées lors des deux premiers cycles d'évaluation. En conséquence, le GRETA a décidé de demander à chaque État partie de fournir des informations à jour sur la mise en œuvre des recommandations précédentes du GRETA concernant des sujets précis, dans un volet du questionnaire adapté à chaque pays. Les constatations et l'analyse du GRETA relatives à ces sujets sont présentées dans un chapitre distinct.

Liste des acronymes

AVIM	service chargé des questions relatives à la police des étrangers, à l'identification et à la traite des êtres humains
CP	Code pénal
CKM	(ONG) Centre contre la traite des enfants et la traite des êtres humains
CCV	Centre de prévention de la criminalité et de sécurité
COA	Agence centrale pour l'accueil des demandeurs d'asile
CoMensha	(ONG) Centre national de coordination contre la traite des êtres humains
COSM	centre d'hébergement de victimes de la traite des êtres humains
CPP	Code de procédure pénale
DG OEK	Direction générale du programme pour les personnes ukrainiennes déplacées
DT&V	Service de rapatriement et de retour
EMM	Centre d'expertise sur la traite des êtres humains et le trafic illicite de personnes
EMPACT	Plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles
CRF	Cellule de renseignement financier
FNV	Fédération des syndicats des Pays-Bas
ETP	équivalent temps plein
GRECO	Groupe d'États contre la corruption
HR	Cour suprême des Pays-Bas (« *Hoge Raad* »)
OIT	Organisation internationale du travail
IND	Service de l'immigration et de la naturalisation
OIM	Organisation internationale pour les migrations
JenV	ministère de la Justice et de la Sécurité
ECE	équipe commune d'enquête
KMar	Maréchaussée royale des Pays-Bas
LIEC	Centre national d'information et d'expertise
MFL	atelier sur la traite des êtres humains

NLA	Inspection du travail néerlandaise
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
OM	ministère public
CRE	conduite responsable des entreprises
RIEC	centre régional d'information et d'expertise
RVR	Commission de l'aide juridique
SOM	concertation stratégique sur la traite (« *Strategisch Overleg Mensenhandel* »)
SSR	Centre de formation et d'études judiciaires
SZW	ministère des Affaires sociales et de l'Emploi
VNG	Association des communes néerlandaises
VWS	ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
WODC	Centre de recherche et de documentation du ministère de la Justice et de la Sécurité

Résumé général

Depuis le deuxième cycle d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, les Pays-Bas ont continué à développer le cadre législatif et stratégique de la lutte contre la traite. En janvier 2022, le Code pénal s'est enrichi d'un nouvel article (273g), qui confère le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser les services sexuels d'une personne en sachant que celle-ci est victime de la traite ou en disposant d'éléments permettant raisonnablement de le penser. En outre, le ministère public a mis à jour trois documents stratégiques relatifs à la lutte contre la traite. Après la mise en œuvre du programme intégré intitulé « Ensemble contre la traite », adopté en 2018, la préparation d'un nouveau programme a commencé en 2023, en consultation avec des organisations de la société civile et des survivants de la traite. De plus, la majorité des communes néerlandaises ont adopté des politiques de lutte contre la traite.

Les Pays-Bas restent principalement un pays de destination des victimes de la traite, mais aussi - et c'est une tendance en hausse - un pays d'origine. Le nombre total de victimes présumées de la traite pour la période 2018-2022 s'est élevé à 4 732, dont environ 60 % de femmes. Environ la moitié des victimes présumées ont été soumises à la traite aux fins d'exploitation sexuelle, 25 % aux fins d'exploitation par le travail et 10 % aux fins de criminalité forcée. Environ 20 % des victimes présumées étaient des ressortissants néerlandais. Les cinq premiers pays d'origine des victimes étrangères de la traite étaient le Nigéria, la Pologne, la Roumanie, la Bulgarie et la Hongrie.

Le troisième cycle d'évaluation de la Convention ayant pour thème principal l'accès des victimes de la traite à la justice et à des recours effectifs, le rapport examine en détail la mise en œuvre des dispositions de la Convention établissant des obligations matérielles et procédurales dans ce domaine.

Le GRETA salue l'existence de matériels d'information dans différentes langues pour les victimes de la traite et considère que les autorités néerlandaises devraient poursuivre leurs efforts pour faire en sorte que toutes les victimes présumées de la traite soient informées d'une manière proactive, dès qu'elles entrent en contact avec une autorité compétente.

Dans le cadre de la procédure pénale, toutes les victimes de la traite ont droit à une assistance juridique gratuite, indépendamment de leur nationalité, de leur situation au regard du droit de séjour et de leur niveau de revenu. Toutefois, il n'est pas prévu que les victimes de la traite soient assistées d'un avocat lors de leur entretien initial avec les forces de l'ordre, alors que l'issue de cet entretien peut avoir des conséquences juridiques importantes. L'accès à l'assistance juridique gratuite n'est pas non plus garanti aux personnes qui souhaitent récupérer des arriérés de salaire ou déposer une demande d'indemnisation devant un tribunal civil. Le GRETA salue les dispositions prises pour que les victimes de la traite puissent bénéficier gratuitement de l'assistance d'un défenseur et d'une assistance juridique dans le cadre des procédures pénales, et considère que les autorités devraient prendre des mesures supplémentaires pour garantir aux victimes un accès effectif à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuites dans des domaines connexes, tels que le droit civil, le droit du travail et le droit de l'immigration.

L'examen de la question de l'indemnisation fait généralement partie intégrante de la procédure pénale. Une institution publique, l'agence centrale de recouvrement judiciaire, verse l'indemnité à la victime si l'auteur des faits ne l'a pas versée dans un délai de huit mois à compter de sa condamnation définitive ; l'agence tentera ensuite de se faire rembourser par l'auteur. Il y a de nombreux exemples d'affaires dans lesquelles le tribunal a accordé aux victimes, au titre du préjudice matériel, des sommes importantes pour des revenus impayés provenant de la prostitution. Le GRETA considère que les autorités devraient veiller à ce que les victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail puissent obtenir une indemnisation de la part de l'auteur de l'infraction dans le cadre de la procédure pénale, et devraient permettre à toutes les victimes de la traite d'exercer effectivement leur droit à une indemnisation dans le cadre d'une procédure relevant du droit civil ou du droit du travail.

Le GRETA est préoccupé par la diminution du nombre d'enquêtes, de poursuites et de condamnations pour traite, en particulier pour traite aux fins d'exploitation par le travail, et par la durée de la procédure pénale dans les affaires de traite. Il exhorte les autorités néerlandaises à intensifier leurs efforts pour que les cas de traite aux fins d'exploitation par le travail fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites. En outre, le GRETA considère que les autorités devraient prendre des mesures supplémentaires pour que les actes de traite soient qualifiés d'infractions de traite chaque fois que les circonstances de l'espèce le permettent. Il est également nécessaire de renforcer le cadre juridique de manière à permettre l'utilisation de nouveaux outils technologiques pour recueillir des preuves matérielles, documentaires, financières et numériques dans les affaires de traite.

L'absence de disposition spécialement consacrée à la non-sanction des victimes de la traite crée une insécurité juridique et dissuade nombre de personnes ayant été soumises à la traite aux fins de criminalité forcée de coopérer avec la police, par crainte des poursuites. Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour garantir l'application cohérente du principe de non-sanction des victimes de la traite qui ont été contraintes à prendre part à des activités illicites.

Il y a actuellement 380 à 400 policiers qui travaillent sur des affaires de traite. En 2020, le gouvernement a alloué 10 millions d'euros supplémentaires au budget de la police pour la lutte contre la traite. Les Pays-Bas comptent une vingtaine de procureurs spécialisés dans les affaires de traite ; en outre, dans certains tribunaux de première instance et dans les cours d'appel, les affaires de traite sont confiées à une chambre où siègent des juges ayant une expérience de ces affaires. Le GRETA salue l'existence d'entités et de professionnels spécialisés dans la prise en charge des affaires de traite, ainsi que la formation qui leur est dispensée.

Le rapport examine aussi les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations précédentes du GRETA concernant des sujets précis. Depuis 2018, l'Inspection du travail néerlandaise (NLA), qui a pour mission de détecter les cas de traite aux fins d'exploitation par le travail et d'enquêter sur ces affaires, reçoit chaque année 50 millions d'euros supplémentaires. Cela dit, malgré l'augmentation des effectifs de l'inspection du travail spécialisés dans la lutte contre la traite, le nombre de victimes de la traite détectées et le nombre d'enquêtes menées par la NLA pour exploitation par le travail ont diminué. En outre, les agences de recrutement ou de travail temporaire peuvent exercer sans licence, alors qu'au moins 50 % des travailleurs migrants que comptent les Pays-Bas sont employés par l'intermédiaire de ces agences. Le GRETA appelle les autorités à veiller à ce que les situations de traite aux fins d'exploitation par le travail ne soient pas considérées comme des cas de « sérieux désavantage », et à soumettre les agences de recrutement et de travail temporaire à une réglementation.

L'identification des victimes de la traite continue de relever de la compétence exclusive des instances responsables de l'application des lois. Un projet pilote avait été lancé pour définir un modèle d'identification multidisciplinaire des victimes de la traite, en concertation avec des représentants d'ONG de lutte contre la traite, mais ce projet n'a pas été prolongé. Le GRETA exhorte les autorités à veiller à ce que, dans la pratique, l'identification des victimes de la traite ne soit pas subordonnée aux perspectives d'enquêtes et de poursuites, et à renforcer la coopération interinstitutionnelle pour identifier les victimes de la traite, en reconnaissant officiellement le rôle des ONG spécialisées dans le processus décisionnel aboutissant à cette identification. De plus, le GRETA appelle les autorités à accorder une attention accrue à la détection des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile, notamment en donnant systématiquement une formation et des instructions au personnel des centres d'accueil et des centres de rétention pour migrants.

Le GRETA constate avec satisfaction que les Pays-Bas disposent d'un vaste réseau d'organisations et de centres d'hébergement spécialisés pour les victimes de la traite, y compris pour les victimes ayant des besoins particuliers. Il considère cependant que les autorités devraient veiller à ce que l'accès des victimes de la traite à une assistance ne soit pas subordonné à la volonté de ces personnes de coopérer aux enquêtes, et qu'elles devraient garantir un nombre suffisant de places d'hébergement pour les victimes de sexe masculin et les victimes qui cumulent les problèmes.

En outre, le GRETA exhorte les autorités néerlandaises à mettre au point un mécanisme national d'orientation destiné aux enfants victimes de la traite, qui tienne compte de la situation particulière et des besoins spécifiques de ces enfants, et à continuer de prendre des mesures pour réduire le risque que des enfants migrants non accompagnés disparaissent des structures d'accueil.

Enfin, le GRETA exhorte les autorités néerlandaises à faire en sorte que, chaque fois qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'une personne de nationalité étrangère (y compris une personne relevant des règlements Dublin) est une victime de la traite, elle se voie proposer un délai de rétablissement et de réflexion et bénéficie pleinement de toutes les mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention durant cette période.

I. Introduction

1. La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention ») est entrée en vigueur à l'égard des Pays-Bas le 1 août 2010. Le premier rapport d'évaluation du GRETA[1] sur les Pays-Bas a été publié le 18 juin 2014, et le deuxième rapport d'évaluation[2], le 19 octobre 2019.

2. Sur la base du deuxième rapport du GRETA, le 9 novembre 2018, le Comité des Parties à la Convention a adopté une recommandation adressée aux autorités néerlandaises[3], dans laquelle il les invitait à l'informer des mesures prises pour se conformer à la recommandation dans un délai d'un an. Le rapport soumis par les autorités néerlandaises a été examiné à la 26ème réunion du Comité des Parties (12 juin 2020) et a été rendu public[4].

3. Le 29 septembre 2021, le GRETA a lancé le troisième cycle d'évaluation de la situation aux Pays-Bas, en envoyant le questionnaire concernant ce cycle aux autorités néerlandaises. Le délai imparti pour répondre au questionnaire a été fixé au 18 mars 2022 ; la réponse des autorités a été reçue le 25 avril 2022.

4. Le GRETA a préparé le présent rapport en utilisant la réponse des autorités néerlandaises au questionnaire du troisième cycle[5], le rapport susmentionné et les informations complémentaires envoyés par les autorités en réponse à la recommandation du Comité des Parties, et les informations reçues de la société civile. Du 19 au 25 octobre 2022 s'est déroulée une visite d'évaluation aux Pays-Bas, qui devait permettre de rencontrer les acteurs concernés, gouvernementaux et non gouvernementaux, de recueillir des informations supplémentaires et d'examiner la mise en œuvre concrète des mesures adoptées. La visite a été effectuée par une délégation composée des personnes suivantes :

- Ms Antoaneta Vassileva, Vice-présidente du GRETA ;
- Mr Peter Van Hauwermeiren, membre du GRETA ;
- Ms Petya Nestorova, secrétaire exécutive de la Convention ;
- Mr Roemer Lemaitre, administrateur au secrétariat de la Convention.

5. Au cours de la visite, la délégation du GRETA s'est entretenue avec M. Eric van der Burg, secrétaire d'État au ministère de la Justice et de la Sécurité, ainsi qu'avec des agents du ministère de la Justice et de la Sécurité, du ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi (inspection du travail), du ministère des Affaires étrangères, du ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports et du ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume. En outre, la délégation du GRETA a rencontré des représentants de la Police nationale, de la Maréchaussée royale des Pays-Bas, de la Cellule de renseignement financier, du Centre national d'information et d'expertise, du centre régional d'information et d'expertise pour la région de Rotterdam, du Fonds d'indemnisation des victimes d'infractions violentes et de la Commission de l'aide juridique, ainsi que des procureurs et des juges. La délégation du GRETA a également rencontré des membres du parlement (*Tweede Kamer*, la chambre basse du Parlement du royaume des Pays-Bas). Une réunion distincte a aussi été tenue avec des représentants du Bureau du rapporteur national sur la traite des êtres humains et la violence sexuelle envers les enfants. De plus, la délégation a eu des entretiens avec des représentants des municipalités d'Amsterdam, de Leeuwarden, de Rotterdam et de Tilburg, ainsi que de l'Association des communes néerlandaises.

[1] http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168063219a
[2] https://rm.coe.int/greta-2018-19-fgr-nld-fr/16808e70d7
[3] https://rm.coe.int/cp-2018-26-ndl-en/16808edce6
[4] https://rm.coe.int/cp-2019-04-netherlands/16809eb4d9
[5] https://rm.coe.int/reply-from-the-netherlands-to-the-questionnaire-for-the-evaluation-of-/1680a6615d

6. Des réunions séparées ont eu lieu avec des organisations non gouvernementales (ONG), des syndicats et des avocats représentant les victimes de la traite. La délégation du GRETA s'est aussi entretenue avec des représentants de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

7. Au cours de la visite, la délégation du GRETA s'est rendue dans cinq foyers pour victimes de la traite, à Amsterdam (« *HVO Querido* »), La Haye (« *SHOP* »), Leeuwarden (« *Fier* »), Goirle (« *Sterk Huis* ») et Assen (« *Yadeborg* »). Ces visites ont été l'occasion de s'entretenir avec des victimes de la traite.

8. La liste des autorités nationales, des ONG et des autres organisations que la délégation a consultées figure à l'annexe 2 du présent rapport. Le GRETA leur sait gré des informations qu'elles lui ont données.

9. Le GRETA tient à remercier les autorités néerlandaises pour leur excellente coopération avant et pendant la visite d'évaluation, et plus particulièrement Mme Anouk Rooijers, conseillère principale sur la lutte contre la traite au sein du ministère de la Justice et de la Sécurité des Pays-Bas, qui exerçait la fonction de personne de contact pour le GRETA au moment de l'évaluation. Le GRETA relève la cohérence générale des faits et des points de vue communiqués par les autorités et la société civile, qui témoigne de l'attitude d'ouverture des interlocuteurs et du degré d'exactitude des informations.

10. Le projet du présent rapport a été approuvé par le GRETA lors de sa 47e réunion (27-31 mars 2023) et a été soumis aux commentaires des autorités néerlandaises. Les commentaires des autorités ont été reçus le 13 juin 2023 et pris en compte par le GRETA lors de l'adoption du rapport final à l'occasion de sa 48e réunion (26-30 juin). Le rapport final rend compte de la situation au 30 juin 2023 ; les développements intervenus après cette date ne sont pas pris en considération dans l'analyse et les conclusions qui suivent. Les conclusions et propositions d'action du GRETA sont résumées à l'annexe 1.

II. Aperçu de la situation et des tendances actuelles en matière de traite des êtres humains aux Pays-Bas

11. Les Pays-Bas restent principalement un pays de destination des victimes de la traite des êtres humains, mais aussi, et c'est une tendance en hausse, un pays d'origine. Selon l'ONG CoMensha, chargée par les autorités d'enregistrer les victimes présumées de la traite, 742 victimes présumées de la traite ont été recensées en 2018, 1 372 en 2019, 1 013 en 2020, 791 en 2021 et 814 en 2022[6]. Environ 60 % de ces victimes étaient de sexe féminin et 10 % étaient des enfants. En ce qui concerne les formes d'exploitation, environ la moitié des victimes présumées (2 263) ont été soumises à la traite aux fins d'exploitation sexuelle (dont 27 % étaient des victimes de la traite interne), 1 150 ont été soumises à la traite aux fins d'exploitation par le travail, 643 à la traite aux fins d'activités criminelles forcées et 10 à la traite aux fins de prélèvement d'organes. Parmi les victimes, nombreuses sont celles qui ont été soumises à plusieurs formes d'exploitation. On déplore aussi 165 victimes présumées d'exploitation « inconnue », ce qui comprend les personnes enregistrées avant que l'exploitation ne commence. Environ 20 % des victimes présumées étaient des ressortissants néerlandais. Les cinq premiers pays d'origine des victimes étrangères de la traite étaient le Nigéria, la Pologne, la Roumanie, la Bulgarie et la Hongrie.

12. La baisse du nombre de victimes enregistrées entre 2019 et 2021 s'explique peut-être par la pandémie de COVID-19, en raison de la diminution des déplacements et des freins à la détection. Dans le même temps, les conditions de vie et de travail souvent mauvaises des travailleurs migrants, y compris des travailleurs sans papiers, sont devenues particulièrement manifestes pendant la pandémie de COVID-19, ce qui a conduit à une augmentation de la proportion des victimes présumées de la traite aux fins d'exploitation par le travail. La plupart des victimes se sont elles-mêmes signalées aux services d'assistance après avoir perdu leur travail mais aussi leur logement et leur permis de séjour du fait des mesures contre le COVID-19. Autre effet de la pandémie : la diminution du nombre de victimes de la traite transfrontalière aux fins d'exploitation sexuelle ou d'activités criminelles forcées. Le nombre de signalements d'enfants victimes de la traite a également sensiblement baissé en 2020. Les autorités néerlandaises ont relevé la vulnérabilité particulière à la traite des enfants et jeunes adultes qui cumulaient des problèmes tels que des déficiences intellectuelles, des troubles psychologiques et la toxicomanie, et qui étaient placés dans des structures de protection de la jeunesse[7]. Nombre d'entre eux sont recrutés en ligne et exploités par de « petits amis proxénètes » (voir paragraphes 0 et 200).

13. D'après les autorités et les ONG spécialisées, l'ampleur de la traite des êtres humains aux Pays-Bas est plus importante que ce que suggèrent les chiffres susmentionnés de victimes présumées. Le Centre de recherche et de documentation du ministère de la Justice et de la Sécurité (WODC) a estimé que le nombre de victimes de la traite s'élevait à environ 5 000 par an, à peu près uniformément réparties entre victimes de sexe masculin et victimes de sexe féminin et entre victimes d'exploitation sexuelle et victimes d'autres formes d'exploitation[8]. D'après cette estimation, les cas de traite des enfants et les cas d'exploitation par le travail, notamment de ressortissants néerlandais, sont moins susceptibles d'être détectés. Un rapport de l'ONG CKM sur les activités criminelles forcées dans 13 municipalités a conclu qu'en 2020-2021, jusqu'à 2 500 personnes pourraient avoir été soumises à la traite aux fins d'activités criminelles forcées, alors que seules 68 victimes présumées ont été enregistrées[9].

---

6 Selon les autorités, toute personne pour laquelle il existe le « moindre indice » qu'elle puisse être victime de la traite est enregistrée comme victime présumée (voir paragraphe 179). À titre de comparaison, au cours de la période couverte par le deuxième rapport du GRETA, le nombre de victimes présumées de la traite était de 1 437 en 2013, 1 561 en 2014, 1 321 en 2015, 1 049 en 2016 et 1 076 en 2017. Les chiffres mentionnés dans le deuxième rapport du GRETA ont été revus à la hausse par le rapporteur national sur la traite des êtres humains, en fonction du critère du « moindre indice », voir Slachtoffers van mensenhandel in beeld bij CoMensha 2017-2021.

7 Un rapport de février 2023 de CoMensha, de Koraal et de l'institut MetaStory recommandait d'être plus attentif aux victimes et aux trafiquants présentant une légère déficience intellectuelle.

8 A Multiple Systems Estimation of presumed victims of human trafficking in the Netherlands during 2016-2019

9 Jonge Nederlandse slachtoffers criminele uitbuiting witte vlek in aanpak ondermiining (en néerlandais)

14. En 2022, le nombre de demandeurs d'asile enregistrés aux Pays-Bas s'est élevé à 47 991 personnes, soit une augmentation par rapport à l'année précédente, où il était de 36 620 personnes[10]. Il n'existe pas de statistiques sur le nombre de victimes de la traite identifiées parmi les demandeurs d'asile. Entre le début de la guerre en Ukraine, le 24 février 2022, et octobre 2022, les Pays-Bas ont enregistré plus de 80 000 arrivées en provenance d'Ukraine (principalement des femmes et des enfants). Les autorités ont lancé un site internet destiné aux réfugiés ukrainiens, qui évoque le sujet de la traite des êtres humains[11]. La direction générale du programme pour les personnes ukrainiennes déplacées (DG OEK) a été instaurée au sein du ministère de la Justice et de la Sécurité (JenV) en avril 2022 et a été chargée de la coordination des initiatives, du soutien et de la planification de l'accueil des personnes déplacées en provenance d'Ukraine. Pendant la visite d'évaluation d'octobre 2022, le GRETA a été informé que 35 000 Ukrainiens avaient jusqu'alors trouvé un emploi aux Pays-Bas. En 2022, l'ONG CoMensha a enregistré 51 personnes ukrainiennes présumées victimes de la traite (dont deux cas de traite aux fins d'exploitation sexuelle et 49 cas de traite aux fins d'exploitation par le travail). Les autorités ont précisé que trois enquêtes avaient été ouvertes (deux par la police nationale et une par l'Inspection du travail néerlandaise (NLA)) sur de potentiels cas de traite des êtres humains, mais ces enquêtes n'ont mis en évidence aucune preuve de traite.

III. Évolution du cadre législatif, institutionnel et stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains

15. Depuis la deuxième évaluation des Pays-Bas par le GRETA, en 2018, le cadre législatif de la lutte contre la traite a connu plusieurs modifications. En août 2019, la section B8/3.1 de la circulaire sur les étrangers a été modifiée ; elle permet désormais aux autorités de transférer les ressortissants de pays tiers qui allèguent être victimes de la traite et qui demandent l'asile aux Pays-Bas après être passés par un autre État membre de l'UE, vers le premier pays de de l'UE où ils sont entrés, et de ne pas leur délivrer un permis B8/3, sauf si la présence du ressortissant étranger est jugée nécessaire au déroulement d'une enquête ou de poursuites pour traite. En conséquence de cette modification, les ressortissants étrangers sont, de fait, privés d'un délai de rétablissement et de réflexion (voir paragraphe 208).

16. Le 1er janvier 2022, le Code pénal (CP) s'est enrichi d'un nouvel article (273g), qui établit 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 disposant d'éléments permettant raisonnablement de le penser (voir paragraphe 172). Les autorités néerlandaises sont en train de préparer une modification à apporter à l'article 273f du CP dans le but d'améliorer les poursuites dans les affaires de traite et de préciser quels actes constituent des infractions pénales (voir paragraphe 162).

17. En outre, le ministère public (OM) a adopté ou mis à jour trois documents stratégiques : la directive relative à la procédure pénale en matière de traite, qui donne des instructions pour la détermination des peines (version du 1er novembre 2021 ; voir paragraphe 88), la directive sur la traite, qui détaille les missions et priorités du ministère public dans la lutte contre la traite (version du 1er avril 2022 ; voir paragraphes 89 et 98), et la directive sur le classement sans suite et ses motifs, qui intègre le principe de non-sanction (version du 1er juillet 2022 ; voir paragraphe 98).

18. Sur le plan institutionnel, la Task force contre la traite des êtres humains, présidée par le ministère public et comprenant des représentants des organismes nationaux et municipaux compétents ainsi que des ONG, a été établie en juillet 2020 pour un cinquième mandat consécutif de trois ans. La Task force est spécialement consacrée à la promotion et à la poursuite de l'élaboration d'une approche intégrée de la lutte contre la traite, qui est décrite dans le plan d'action national (voir paragraphe 25).

10 https://ind.nl/en/news/influx-of-asylum-seekers-in-december-2022
11 RefugeeHelp.nl

19. Le ministère de la Justice et de la Sécurité (JenV) et le ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports (VWS) ont créé un groupe d'experts pour assurer le suivi des mesures déjà prises contre les « petits amis proxénètes » (« *tienerpooiers* »)[12]. Ce groupe d'experts a été dissous début 2022 et la décision a été prise de tenir compte de ses observations dans l'élaboration des programmes de coopération régionaux (voir paragraphe 22).

20. Au cours de la visite d'évaluation, le GRETA a pris connaissance du projet d'atelier sur la traite des êtres humains (MFL), à savoir un programme axé sur la résolution de problèmes et rassemblant des professionnels issus de diverses organisations gouvernementales ou non gouvernementales dans le but de concevoir des interventions et des outils innovants et efficaces contre la traite. La première édition du MFL (2019-2021) était axée sur la traite aux fins d'exploitation sexuelle et la deuxième édition (2021-2023) porte sur la traite aux fins d'exploitation par le travail et de criminalité forcée. Lors de chaque édition, plusieurs équipes participent à cinq jours d'ateliers et mettent au point des approches innovantes qui feront l'objet d'un débat. Par exemple, une équipe a étudié comment les plateformes en ligne facilitent la diffusion de contenus pédopornographiques. À l'aide de fausses publicités, elle a testé la réaction de différents sites internet face à une publicité contenant manifestement du matériel d'abus sexuels sur des enfants. L'équipe a échangé avec les plateformes en ligne afin d'évaluer le code de conduite qu'elles avaient établi en 2018 (voir paragraphe 168), dans le but de garantir une meilleure application des règles qu'il énonce. **Le GRETA salue le projet de l'atelier sur la traite des êtres humains et invite les autorités néerlandaises à poursuivre le projet au-delà de 2023.**

21. Les municipalités jouent un rôle important dans la lutte contre la traite des êtres humains aux Pays-Bas. Ainsi que cela est indiqué dans le deuxième rapport du GRETA, la responsabilité de l'assistance aux victimes de la traite a été déléguée aux municipalités en 2015, à la suite de modifications apportées à la loi sur l'aide sociale ainsi qu'à la loi sur l'enfance et la jeunesse[13]. Un programme intergouvernemental a été lancé en 2018 pour améliorer la coopération entre les autorités centrales, provinciales et municipales[14]. Ce programme stipule entre autres que d'ici la fin 2022, toutes les municipalités des Pays-Bas devront avoir une politique de lutte contre la traite[15]. Cependant, dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités néerlandaises ont reconnu que, sur les 181 municipalités sondées, seulement 66 % avaient adopté des mesures pour lutter contre la traite. L'Association des communes néerlandaises (VNG) a chargé le Centre de prévention de la criminalité et de sécurité (CCV)[16] d'élaborer une boîte à outils numérique qui aiderait les municipalités à établir leur approche de la lutte contre la traite. La boîte à outils, baptisée « *Kompas* », fonctionne comme un manuel contenant des outils de gouvernance, qui se sont avérés particulièrement utiles pour les municipalités qui n'avaient jusqu'alors pas de stratégie contre la traite. Les coordonnateurs de la lutte contre la traite des différentes régions se rencontrent quatre fois par an[17]. En outre, le ministère de la Justice et de la Sécurité, en collaboration avec la police, le Centre d'expertise sur la traite des êtres humains et le trafic illicite de personnes (EMM), le CCV, la VNG et CoMensha, ont commencé à discuter pour savoir si la méthode de travail axée sur le renseignement et l'interconnexion (DIGW), mise au point par la police, pouvait être appliquée aux municipalités pour les aider à détecter des indices de traite des êtres humains. Les municipalités bénéficient aussi du soutien des centres régionaux d'information et d'expertise (RIEC) et du Centre national d'information et d'expertise (LIEC)[18]. **Le GRETA se réjouit de la coopération des municipalités dans la lutte contre la traite et invite l'ensemble des communes des Pays-Bas à adopter des politiques qui vont dans ce sens.**

---

12 Voir le deuxième rapport d'évaluation du GRETA sur les Pays-Bas, paragraphe 28.

13 Voir le deuxième rapport d'évaluation du GRETA sur les Pays-Bas, paragraphe 123.

14 https://open.overheid.nl/repository/ronl-7f45e334-51c7-48f9-be35-7cb4aba88643/1/pdf/programmastart-interbestuurlijk-programma-ibp.pdf

15 Il y a 342 municipalités dans la partie du royaume des Pays-Bas située sur le continent européen. Depuis 2010, trois plus petites îles néerlandaises des Caraïbes (Bonaire, Saint-Eustache et Saba) sont des communes à statut spécial des Pays-Bas régies par le droit néerlandais.

16 Le CCV est une fondation indépendante, en partie financée par le ministère de la Justice et de la Sécurité, qui aide à identifier et à résoudre des problèmes de sécurité. L'objectif du CCV est de rendre les politiques de sécurité plus efficaces et faciles à mettre en place. À cette fin, il met à disposition des informations, des savoir-faire, des outils et des conseils personnalisés en matière de sécurité à la maison, au travail et dans la vie quotidienne.

17 https://kompasaanpakmensenhandel.vng.nl/wat-is-het-kompas/

18 Voir le deuxième rapport d'évaluation du GRETA sur les Pays-Bas, paragraphe 221.

22. Au cours de la visite d'évaluation, le GRETA a rencontré des fonctionnaires des municipalités d'Amsterdam, de Rotterdam, de Tilburg et de Leeuwarden. Dans la municipalité d'Amsterdam, deux membres du personnel travaillent à plein temps sur les problèmes de traite. La lutte contre la traite est une priorité et la municipalité y consacre environ 900 000 euros par an, qui servent en partie à la prévention et à la formation des fonctionnaires municipaux (inspecteurs de travaux, fonctionnaires responsables de la délivrance de passeports, agents chargés d'enregistrer les réfugiés ukrainiens, inspecteurs municipaux chargés de gérer les permis de travail sexuel, etc.). Une table ronde régionale est d'ailleurs aussi consacrée à la traite. En outre, Amsterdam a œuvré à bâtir un réseau de municipalités européennes impliquées dans la lutte contre la traite. À Rotterdam-Rijnmond, les 32 municipalités de l'agglomération œuvrent ensemble à l'élaboration d'une approche régionale de la lutte contre la traite. À Tilburg, le GRETA a pris connaissance d'un plan d'action intitulé « la traite n'a pas sa place », qui a été ratifié en 2021 par l'ensemble des 39 maires de la région. Quinze personnes contribuent à son application. La coopération régionale a démarré en 2019, par la nomination de quatre coordonnateurs de la prise en charge des victimes de la traite ainsi que par l'organisation d'une semaine de sensibilisation à la traite. À Leeuwarden, le GRETA a pris connaissance de plans visant à adopter une stratégie unifiée de lutte contre la traite dans toutes les municipalités de la province de Friesland, de concert avec l'ONG « Fier ». Malgré ces initiatives bienvenues, l'existence de centaines de stratégies locales de lutte contre la traite va à l'encontre d'une approche cohérente. Toutes les municipalités ne sont pas disposées à reconnaître qu'il y a des victimes de la traite sur leur territoire et à mobiliser des fonds pour les aider. Les interlocuteurs du GRETA ont souligné l'importance d'adopter une approche coordonnée pour combattre la traite au niveau national, en particulier pour appliquer les recommandations de la « commission Roemer » concernant l'accueil des travailleurs migrants (voir paragraphe 0).

23. Au cours de la période de référence, le réseau de coordonnateurs régionaux de la prise en charge des victimes de la traite, mis sur pied en 2015, a continué de se développer et couvre aujourd'hui presque tout le pays[19]. Comme indiqué dans le deuxième rapport d'évaluation du GRETA, les coordonnateurs régionaux de la prise en charge veillent à ce que les victimes de la traite soient aidées dans les diverses démarches qu'elles ont à accomplir afin d'obtenir une prise en charge adaptée, un hébergement et un service d'assistance juridique adéquats[20]. Les coordonnateurs régionaux de la prise en charge servent aussi de premier point de contact avec les municipalités. Dans les zones dépourvues de coordonnateur régional, CoMensha remplit les fonctions de point de contact. Le GRETA a été informé que les coordonnateurs régionaux de la prise en charge étaient une trentaine dans tout le pays et se réunissaient quatre fois par an. Le GRETA salue l'implication active des municipalités néerlandaises dans la lutte contre la traite et le développement du réseau de coordonnateurs régionaux.

24. Comme indiqué dans les précédents rapports du GRETA, le Bureau du rapporteur national sur la traite des êtres humains et la violence sexuelle envers les enfants est une institution indépendante, instituée par la loi, dont la mission consiste à faire rapport au gouvernement sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite[21]. Le Bureau du rapporteur national publie des rapports contenant des recommandations, un bilan annuel des données sur les victimes présumées de la traite enregistrées par CoMensha[22], un rapport d'observation sur les victimes[23] et un rapport d'observation sur les auteurs de la traite[24]. **Le GRETA salue la contribution apportée par le Bureau du rapporteur national à la lutte contre la traite aux Pays-Bas, grâce à ses études et à ses recommandations ciblées.**

19 https://www.wegwijzermensenhandel.nl/zorgcoordinatoren
20 Voir le deuxième rapport d'évaluation du GRETA sur les Pays-Bas, paragraphe 124.
21 https://www.nationaalrapporteur.nl/
22 https://www.nationaalrapporteur.nl/binaries/nationaalrapporteur/documenten/publicaties/2022/10/18/slachtoffers-van-mensenhandel-in-beeld-bij-comensha-2017-2021/Slachtoffers+van+mensenhandel+in+beeld+bij+CoMensha+2017-2021.pdf
23 https://www.nationaalrapporteur.nl/binaries/nationaalrapporteur/documenten/rapporten/2021/12/07/slachtoffermonitor-mensenhandel-2016---2020/Slachtoffermonitor+mensenhandel+2016-2020.pdf
24 https://www.nationaalrapporteur.nl/binaries/nationaalrapporteur/documenten/rapporten/2022/12/06/dadermonitor-mensenhandel-2017-2021/Nationaal+Rapporteur+-+Dadermonitor+mensenhandel+2017-2021.pdf

25. En novembre 2018, les autorités néerlandaises ont adopté le programme intégré intitulé « Ensemble contre la traite »[25], qui est en fait un plan d'action national contre la traite. Il a été élaboré par le ministère de la Justice et de la Sécurité, en collaboration avec de nombreuses instances publiques ou privées. Les objectifs de ce programme sont d'éviter que des personnes ne deviennent des victimes, d'identifier et d'aider rapidement les victimes, et de lutter contre les auteurs de la traite de multiples façons, à la fois pénales et administratives. Le programme s'articule autour de cinq lignes d'action :

1) poursuivre l'élaboration de l'approche de base appliquée à la lutte contre la traite, en détectant mieux les victimes et les trafiquants et en améliorant les services d'aide aux victimes ;
2) continuer à renforcer l'approche de lutte contre l'exploitation par le travail ;
3) prévenir le risque de devenir victime de la traite, y compris dans les pays d'origine et de transit ; réfléchir à des accords avec les acteurs économiques pour prévenir les activités criminelles ;
4) renforcer l'approche municipale de la lutte contre la traite ;
5) partager connaissances et informations entre professionnels, aux Pays-Bas et à l'étranger.

26. En novembre 2021, le ministère de la Justice et de la Sécurité a publié une évaluation détaillée des résultats du programme, indiquant le statut de toutes les activités planifiées (terminé ; en cours ; en cours et conforme au calendrier ; en cours mais en retard ; en attente de lancement ; en cours d'examen officiel). D'après les ONG que le GRETA a rencontrées, le programme intégré manque d'objectifs permettant d'évaluer son application. Les autorités néerlandaises ont reconnu que la façon dont le programme avait été conçu empêchait de mener une évaluation indépendante. Au moment de sa création en 2018, aucun budget spécifique n'a été alloué à son application. Par ailleurs, les actions définies dans le programme étaient soutenues par différents financements et évaluées selon les procédures propres aux politiques en place. Les autorités ont indiqué que, dans ces circonstances, il était impossible d'évaluer le programme dans son ensemble. Néanmoins, des comptes rendus sur la mise en œuvre des actions menées sont communiqués chaque année au parlement. De plus, le prochain programme d'action national accordera une attention particulière au suivi et à l'évaluation de ces actions . **Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient faire réaliser une évaluation indépendante des futurs programmes nationaux contre la traite, afin de mesurer l'impact des actions menées et de planifier les futures politiques et mesures de lutte contre la traite.**

27. En décembre 2021, le nouveau gouvernement de coalition néerlandais s'est mis d'accord pour poursuivre le programme intégré adopté en 2018[26]. En 2022, il a annoncé son intention d'élaborer un nouveau programme, en consultation avec toutes les parties prenantes concernées dans les institutions publiques et la société civile, notamment avec des personnes victimes de la traite. Dans cette optique, quatre tables rondes ont été organisées. La première a permis aux parties prenantes d'exposer leur point de vue sur les enjeux et les problèmes identifiés[27]. Lors de la deuxième session, les parties prenantes se sont penchées sur les causes de ces problèmes. La troisième table ronde a été l'occasion de communiquer les mesures d'intervention possibles et les objectifs opérationnels visés. Enfin, la dernière table ronde a permis aux participants de réfléchir aux actions à envisager et d'identifier les parties prenantes à associer. Actuellement, les autorités néerlandaises rassemblent les contributions de ces tables rondes en vue d'élaborer un plan d'action national contenant des objectifs et des mesures.

28. Depuis 2018, le Gouvernement néerlandais a adopté plusieurs mesures budgétaires augmentant les fonds alloués à la lutte contre la traite. La police et le ministère public ont ainsi reçu 2 millions d'euros par an pour la recherche et le développement dans le domaine de la traite. Ces fonds ont été affectés, entre autres, à l'atelier sur la traite des êtres humains (MFL) évoqué plus haut et à la croissance du Centre d'expertise sur la traite des êtres humains et le trafic illicite de personnes (voir paragraphe 0). La NLA, quant à elle, reçoit 50 millions d'euros supplémentaires par an depuis 2018 pour mener à bien ses missions, dont la lutte contre la traite (voir paragraphe 146). En 2020, le Gouvernement néerlandais a

25 https://open.overheid.nl/repository/ronl-2ec83602-edae-4072-b912-bd018988490f/1/pdf/tk-bijlage-3-samen-tegen-mensenhandel.pdf (en néerlandais).
26 VVD, D66, CDA & Christenunie, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst (en néerlandais), décembre 2021, page 22.
27 https://open.overheid.nl/documenten/ronl-358034e20d5dfbeceab988660c9b4dd8d0a2df2b/pdf (en néerlandais)

augmenté de 10 millions d'euros le budget de la police dans le but d'affecter plus d'agents à la lutte contre la traite. En 2021, l'actuel gouvernement a annoncé son intention de consacrer 2 millions d'euros par an à partir de 2023 au financement d'activités prévues par le nouveau programme contre la traite.

IV. Accès à la justice et à des recours effectifs pour les victimes de la traite

1. Introduction

29. Les victimes de la traite des êtres humains, en vertu de leur statut de victimes d'infractions et de victimes de violations des droits humains, ont le droit d'avoir accès à la justice et à des recours effectifs pour tout préjudice qui leur a été causé. Ce droit doit être garanti, d'une manière qui tienne compte du genre et de l'âge de chaque personne, à toutes les victimes de la traite relevant de la juridiction des Parties à la Convention, indépendamment de leur situation au regard du droit de séjour et de leur présence sur le territoire national, et indépendamment de leur capacité ou de leur volonté de coopérer à l'enquête pénale.

30. Le droit à des recours effectifs est une conséquence de l'approche fondée sur les droits humains qui sous-tend la Convention. Indépendamment de la question de savoir si un État est impliqué dans la traite ou directement responsable du préjudice, les obligations positives découlant du droit international des droits de l'homme imposent aux États de faciliter et de garantir un accès effectif à des voies de recours s'ils ont omis de prendre des mesures raisonnables pour prévenir la traite, pour protéger les victimes et les victimes potentielles et pour mener des enquêtes effectives sur les infractions de traite[28].

31. Selon les *Principes fondamentaux concernant le droit à un recours effectif des victimes de la traite des êtres humains*[29], le droit à un recours effectif est considéré comme englobant la restitution[30], l'indemnisation[31], la réadaptation[32], la satisfaction[33] et les garanties de non-répétition[34]. Toutes les victimes

---

28 *Rantsev c. Chypre et Russie*, requête n° 25965/04, CEDH 2010. [ajouter références]

29 Assemblée générale des Nations Unies, *Principes fondamentaux concernant le droit à un recours effectif des victimes de la traite des êtres humains*, Annexe au rapport de la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, Joy Ngozi Ezeilo, août 2014, A/69/269 : https://undocs.org/fr/A/69/269 (à partir de la page 20).

30 La restitution comprend la restauration de la liberté, y compris la libération de la victime placée en détention ; la jouissance des droits humains et de la vie de famille, y compris le regroupement familial et les contacts avec les membres de la famille ; le rapatriement de la victime, dans de bonnes conditions de sécurité et à titre volontaire ; l'octroi d'un permis de séjour temporaire ou permanent, du statut de réfugié ou d'une protection complémentaire/subsidiaire, ou la réinstallation dans un pays tiers ; la reconnaissance de l'identité légale et de la nationalité de la victime ; la restitution de l'emploi de la victime ; l'octroi d'une assistance et d'un soutien à la victime, afin de faciliter son insertion ou sa réinsertion sociale ; la restitution des biens de la victime, comme ses documents d'identité et de voyage et ses effets personnels.

31 L'indemnisation peut englober l'indemnisation pour préjudice physique ou mental ; l'indemnisation des occasions manquées, y compris en matière d'emploi, d'éducation et de prestations sociales ; le remboursement des frais liés aux transports nécessaires, à la garde d'un enfant ou à un hébergement temporaire ; l'indemnisation des dommages matériels et de la perte de revenu ; l'indemnisation des dommages moraux ou non matériels ; le remboursement des frais de justice et autres coûts liés à la participation de la victime à la procédure pénale ; le remboursement des frais engagés pour l'assistance d'un avocat ou d'un médecin ou pour une autre assistance.

32 La réadaptation comprend des soins médicaux et psychologiques, des services juridiques et sociaux, un hébergement, des conseils et un soutien linguistique ; l'accès des victimes aux mesures de réadaptation ne dépend pas de leur capacité ou de leur volonté de coopérer à la procédure judiciaire.

33 La satisfaction englobe des mesures efficaces visant à faire cesser des violations persistantes ; la vérification des faits et la divulgation complète et publique de la vérité, dans la mesure où cette divulgation n'entraîne pas un nouveau préjudice et ne menace pas la sécurité, la vie privée ou d'autres intérêts de la victime ou de sa famille ; une déclaration officielle ou une décision de justice rétablissant la dignité, la réputation et les droits de la victime ; des excuses publiques ; des sanctions judiciaires et administratives contre les auteurs des infractions.

34 Offrir des garanties de non-répétition consiste notamment à faire mener des enquêtes effectives et à faire poursuivre et punir les trafiquants ; à prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher la victime de retomber aux mains de trafiquants ; à assurer ou renforcer la formation des agents publics concernés ; à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire ; à modifier les pratiques qui engendrent, perpétuent ou favorisent la tolérance à l'égard de la traite, comme la discrimination fondée sur le genre et les situations de conflit et d'après conflit ; à lutter véritablement contre les causes

de la traite ont besoin d'avoir accès à des recours appropriés et effectifs ; pour commencer, elles doivent déjà avoir accès à la justice. La mise à disposition de recours effectifs sert de multiples objectifs. Par exemple, l'indemnisation pour les blessures, pertes ou préjudices subis peut beaucoup contribuer au rétablissement et à l'autonomisation de la victime, favoriser son intégration sociale et permettre d'éviter la revictimisation. La réadaptation peut elle aussi contribuer au rétablissement et à l'intégration sociale de la victime. Dans ce contexte, il convient de mentionner aussi la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1985[35], et la Recommandation CM/Rec(2023)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les droits, les services d'aide et le soutien des victimes de la criminalité[36], qui décrivent les principales mesures à prendre pour améliorer l'accès à la justice et pour garantir aux victimes de la criminalité un traitement équitable, une restitution, une indemnisation et une assistance sociale.

32. La Convention prévoit spécifiquement le droit matériel des victimes de la traite à une indemnisation et à un recours, ainsi que plusieurs droits procéduraux nécessaires pour assurer l'accès à une indemnisation et à un recours. Parmi ces droits figurent le droit à une identification comme victime de la traite, le droit à un délai de rétablissement et de réflexion, le droit à un permis de séjour (destiné à permettre à la victime de rester dans le pays et de demander à avoir accès à des recours) et le droit à des conseils et à des informations, ainsi qu'à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuite. Un autre droit procédural important est prévu par la disposition de non-sanction de la Convention (article 26), selon laquelle les victimes de la traite ne doivent pas être sanctionnées pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes. En outre, la Convention impose aux États parties de permettre la saisie et la confiscation des avoirs des trafiquants, qui pourraient servir à financer des dispositifs d'indemnisation des victimes par l'État.

33. Les enfants ont besoin d'un soutien spécial pour avoir accès à des recours. Dans toutes les décisions qui concernent des enfants victimes de la traite, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être la considération primordiale[37]. La désignation de tuteurs légaux chargés de représenter les enfants non accompagnés ou séparés est indispensable pour permettre aux enfants victimes de la traite d'avoir accès à la justice et à des recours. En outre, le fait de faciliter le regroupement familial peut être un important élément de restitution[38].

34. Les acteurs de la société civile, tels que les ONG, les syndicats, les organisations de la diaspora et les organisations patronales, contribuent beaucoup à permettre aux victimes de la traite de demander une indemnisation et d'avoir accès à d'autres recours[39]. Dans ce contexte, il convient de mentionner les projets internationaux intitulés « COMP.ACT - European Action for Compensation for Trafficked Persons » et « Justice at Last - European Action for Compensation for Victims of Crime »[40], qui visent à améliorer l'accès des victimes de la traite à une indemnisation.

profondes de la traite ; à promouvoir les codes de conduite et les normes déontologiques applicables aux acteurs publics et privés ; à protéger les professionnels du droit, de la santé et d'autres domaines et les défenseurs des droits de l'homme qui viennent en aide aux victimes.

35 Nations Unies, Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, adoptée par l'Assemblée générale dans sa Résolution 40/34 du 29 novembre 1985 : https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/VictimsOfCrimeAndAbuseOfPower.aspx.

36 Recommandation CM/Rec(2023)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les droits, les services d'aide et le soutien des victimes de la criminalité : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680aa8264

37 Article 3(1) de la Convention relative aux droits de l'enfant

38 ONUDC, ICAT Issue Paper, Providing Effective Remedies for Victims of Trafficking in Persons, 2016, pp. 7-8.

39 OSCE, Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region, 2008, pp. 48-53.

40 http://lastradainternational.org/about-lsi/projects/justice-at-last

35. Le secteur privé devrait aussi contribuer à permettre aux victimes de la traite d'avoir accès à des recours, et leur fournir des réparations, conformément au cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies et à leurs Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme[41]. Par exemple, les entreprises devraient veiller à ce qu'aucune personne soumise à la traite ne travaille dans leurs chaînes d'approvisionnement, et adopter et mettre en œuvre des dispositions pour faciliter l'accès des victimes à des recours en cas de préjudice. En outre, les entreprises sont en mesure d'aider les victimes de la traite à retrouver une autonomie économique[42]. C'est pourquoi les États devraient veiller à ce que les entreprises impliquées dans la traite soient tenues pour responsables et prendre des mesures pour réduire les obstacles qui pourraient amener à refuser l'accès aux voies de recours.

36. La traite des êtres humains étant souvent une infraction transnationale, une coopération internationale effective est indispensable pour remplir les obligations concernant le droit à la justice et à des recours effectifs. Cette coopération doit notamment permettre de localiser et de saisir les avoirs d'origine criminelle, et de restituer les produits confisqués, aux fins d'indemnisation.

2. Droit à l'information (articles 12 et 15)

37. Les victimes qui ne sont plus sous le contrôle des trafiquants se retrouvent généralement dans un état de grande insécurité et de grande vulnérabilité. La situation des victimes se caractérise en général par deux aspects : une détresse et une soumission à l'égard des trafiquants, dues à la peur et à l'absence d'informations sur les moyens de se sortir de leur situation. L'article 12, paragraphe 1, alinéa d, de la Convention prévoit qu'il faut donner aux victimes des conseils et des informations, concernant notamment les droits que la loi leur reconnaît et les services mis à leur disposition, dans une langue qu'elles comprennent. En outre, selon l'article 15, paragraphe 1, de la Convention, chaque Partie garantit aux victimes, dès leur premier contact avec les autorités compétentes, l'accès aux informations sur les procédures judiciaires et administratives pertinentes, dans une langue qu'elles comprennent. [La victime doit être informée dès son premier contact avec les autorités compétentes.]

38. Les informations qu'il faut donner aux victimes de la traite concernent des aspects essentiels, dont les suivants : l'existence de procédures de protection et d'assistance, les choix possibles pour la victime, les risques qu'elle court, les conditions relatives à la régularisation du séjour sur le territoire, les recours juridiques possibles et le fonctionnement du système pénal (y compris les conséquences d'une enquête ou d'un procès, la durée d'un procès, les devoirs incombant aux témoins, les possibilités de se faire indemniser par les personnes reconnues coupables des infractions ou par d'autres personnes ou entités, et les chances d'exécution pleine et effective du jugement). Les informations et conseils donnés doivent permettre à la victime d'évaluer sa situation et de choisir, en toute connaissance de cause, parmi les possibilités qui s'offrent à elle[43].

39. Nombreuses sont les victimes qui ne connaissent pas – ou connaissent très mal – la langue du pays dans lequel elles ont été conduites pour être exploitées. Cette méconnaissance de la langue renforce encore leur isolement et contribue à les empêcher de faire valoir leurs droits. Lorsque la victime en a besoin, il est essentiel de mettre à sa disposition des services de traduction et d'interprétation pour garantir l'accès aux droits, qui est une condition préalable indispensable à l'accès à la justice. Le GRETA a souligné la nécessité de garantir la disponibilité, la qualité et l'indépendance des interprètes[44].

41 Nations Unies, Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies, Doc. A/HRC/17/31 (2011).

42 ONUDC, ICAT Issue Paper, Providing Effective Remedies for Victims of Trafficking in Persons, 2016, pp. 8-9.

43 Voir le rapport explicatif de la Convention, paragraphes 160-162.

44 Voir le huitième rapport général sur les activités du GRETA, paragraphes 168-169.

40. Aux Pays-Bas, les informations destinées aux victimes de la traite sont disponibles sur un site web gouvernemental, uniquement en néerlandais[45]. En outre, CoMensha gère un site web et un service d'assistance, disponible du lundi au vendredi de 9 heures à 17 heures, en néerlandais et en anglais, auquel peut s'adresser toute personne ayant des questions sur la traite des êtres humains[46]. Fin 2020, les ONG Terre des Hommes et CoMensha ont mis en place un site web dédié en néerlandais et une ligne téléphonique spéciale pour les enfants victimes de la traite, mais le projet s'est terminé le 1er janvier 2022[47]. En coopération avec le ministère de la Justice et de la Sécurité (JenV) et la police, CoMensha a produit une brochure, intitulée « Et maintenant ? », disponible en cinq langues (néerlandais, anglais, hongrois, bulgare et polonais), qui informe les victimes sur leurs droits et leur explique comment obtenir de l'aide[48]. De plus, des informations de base destinées aux victimes de toutes les infractions, dont la traite, sont disponibles sur le site web du Fonds d'aide aux victimes en six langues (arabe, néerlandais, anglais, français, allemand et espagnol)[49].

41. Selon les autorités néerlandaises, les victimes de la traite sont informées de leurs droits dans une langue qu'elles comprennent lors de leur premier contact avec les autorités. La police met à disposition un film d'animation qui explique, dans un langage simple, ce qu'est la traite des êtres humains, comment une personne peut devenir victime de la traite, quels sont les droits des victimes et comment demander de l'aide ; des sous-titres sont disponibles en 13 langues[50]. Selon l'article 51aa du Code de procédure pénale (CPP), la police ou le ministère public doit veiller à ce que les victimes soient adressées à une organisation d'aide aux victimes, comme « Slachtofferhulp Nederland »[51], où elles peuvent recevoir des informations, des conseils et un soutien. Les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile sont informés par le service chargé des questions relatives à la police des étrangers, à l'identification et à la traite des êtres humains (AVIM), par le Service de l'immigration et de la naturalisation (IND) et/ou par le Service de rapatriement et de retour (DTV), au sujet de leurs droits, y compris les possibilités de bénéficier d'un délai de rétablissement et de réflexion et d'un permis de séjour.

42. Les victimes qui ne parlent pas néerlandais peuvent bénéficier gratuitement de services de traduction et d'interprétation (articles 51c(5)-(6) et 53ca du CPP). Les victimes sont informées de leur droit à des services d'interprétation et de traduction lors de leur premier contact avec les autorités. CoMensha reçoit des fonds des autorités néerlandaises pour rémunérer des interprètes et des traducteurs[52]. Les centres d'hébergement peuvent faire appel à des interprètes à tout moment ; les frais sont remboursés par le ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports (VWS). Un avocat désigné pour assister une victime peut aussi faire appel à un interprète. Ces coûts sont pris en charge par la Commission de l'aide juridique. Les inspecteurs du travail collaborent avec des interprètes agréés affiliés à l'organisation « Global Talk ». L'interprétation est assurée par téléphone ou par un interprète physiquement présent. Le ministère public dispose d'un service pour les victimes, qui attribue aux victimes des interprètes agréés pour qu'elles bénéficient de services d'interprétation durant la procédure judiciaire.

43. Des ONG de lutte contre la traite ont indiqué au GRETA qu'on manquait parfois d'interprètes pour certaines langues parlées par les victimes (pour le philippin, par exemple). En outre, même lorsque les victimes de nationalité étrangère parlent l'anglais, elles s'expriment souvent dans un dialecte (tel que le pidgin-english parlé par les victimes nigérianes) que les fonctionnaires néerlandais ne comprennent pas bien. Lorsque l'interprétation se fait par téléphone, il est difficile de prendre en compte la communication non verbale. La Fédération des syndicats des Pays-Bas (FNV) a observé une tendance récente à recruter, dans le secteur des transports, des migrants économiques originaires d'Asie centrale qui ne parlent pas anglais, pour éviter que les travailleurs puissent communiquer facilement avec les inspecteurs du travail et d'autres fonctionnaires.

45 wegwijzermensenhandel.nl
46 Onze helpdesk - CoMensha - Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel
47 HOME | Meldpunt Uitbuiting Minderjarigen (melduitbuitingminderjarigen.nl)
48 https://www.sociaalwerknederland.nl/?file=6170&m=1346400639&action=file.download
49 https://slachtofferwijzer.nl/
50 https://politienl.bbvms.com/p/default/p/2937.html?inheritDimensions=true
51 slachtofferhulp.nl
52 https://www.comensha.nl/onze-helpdesk/tolkenvergoeding/

44. **Le GRETA salue l'existence de matériels d'information dans différentes langues pour les victimes de la traite et considère que les autorités néerlandaises devraient poursuivre leurs efforts pour faire en sorte que toutes les victimes présumées de la traite soient informées d'une manière proactive, dès qu'elles entrent en contact avec une autorité compétente. Lors de cette information, il faudrait prendre en compte l'âge de la victime, sa maturité, ses capacités intellectuelles et affectives, son degré d'alphabétisation et tout handicap mental, physique ou autre pouvant affecter sa capacité de compréhension. La victime devrait recevoir des informations même si elle ne peut pas, ou ne veut pas, coopérer à la procédure pénale et ces informations devraient notamment porter sur le droit à un délai de rétablissement et de réflexion, sur les services et les mesures d'assistance disponibles, sur la procédure d'indemnisation par l'État et sur les autres voies de recours et procédures pertinentes, de caractère civil ou administratif.**

45. **Le GRETA considère aussi que les autorités néerlandaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour augmenter le nombre d'interprètes qualifiés, sensibilisés à la question de la traite et à la vulnérabilité des victimes, et pour garantir leur disponibilité en temps utile.**

3. Assistance d'un défenseur et assistance juridique gratuite (article 15)

46. L'article 15, paragraphe 2, de la Convention oblige les Parties à prévoir, dans leur droit interne, le droit à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuite pour les victimes de la traite. Les procédures judiciaires et administratives étant souvent très complexes, l'assistance d'un défenseur est une mesure nécessaire pour que les victimes puissent faire valoir utilement leurs droits. Les conditions dans lesquelles cette assistance juridique gratuite est fournie doivent être déterminées par chaque Partie à la Convention. Outre l'article 15, paragraphe 2, de la Convention anti-traite, les Parties doivent prendre en compte l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Même si l'article 6, paragraphe 3, alinéa c), de la CEDH ne prévoit l'assistance gratuite d'un avocat commis d'office que pour l'accusé en matière pénale, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme[53] reconnaît aussi, en certaines circonstances, le droit à l'assistance gratuite d'un avocat commis d'office en matière civile, en se fondant sur l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH. Ainsi, même en l'absence de législation octroyant le bénéfice d'un avocat commis d'office en matière civile, il appartient au juge d'apprécier si les intérêts de la justice exigent qu'un plaideur indigent reçoive gratuitement l'assistance d'un défenseur lorsqu'il n'a pas les moyens de payer les honoraires d'un avocat.

47. Les rapports du GRETA soulignent l'intérêt de désigner un avocat dès qu'il y a des motifs raisonnables de penser qu'une personne est une victime de la traite, avant que cette personne fasse une déclaration officielle et/ou décide de coopérer ou non avec les autorités. L'accès rapide à l'assistance juridique est également important pour permettre aux victimes d'engager des actions civiles en indemnisation ou en réparation[54].

48. Aux Pays-Bas, les victimes de toutes les infractions, dont la traite, ont droit à un représentant légal (article 51c(1)-(3) du Code de procédure pénale). En vertu de la loi sur l'assistance juridique, une aide juridique gratuite est disponible par l'intermédiaire de la Commission de l'aide juridique (RVR), indépendamment de la nationalité des victimes, de leur situation au regard du droit de séjour et de leur niveau de revenu. Selon la RVR, les demandes sont traitées rapidement. Les avocats reçoivent un certificat les autorisant à représenter les victimes dans différentes procédures, y compris les demandes de permis de séjour et les demandes d'indemnisation. Les honoraires versés par la RVR aux avocats représentant les victimes ont été augmentés récemment et correspondent à 15 heures de travail au taux horaire de 119,40 euros hors TVA ; ils peuvent être revus à la hausse dans certaines circonstances (par exemple, complexité de l'affaire, nombre d'audiences et temps de déplacement). Selon des avocats rencontrés par

53 Arrêt *Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979.

54 8e rapport général sur les activités du GRETA.

le GRETA, dans les affaires complexes, le temps passé par les avocats peut atteindre 53 heures, et la somme forfaitaire versée n'est pas proportionnée au travail effectué ni ne couvre le temps passé à se rendre dans les structures pour rencontrer les clients. Le niveau des honoraires versés aux avocats pour soutenir les victimes de la traite aurait eu pour effet de réduire le nombre d'avocats disponibles pour représenter ces victimes.

49. En outre, les victimes de la traite peuvent recevoir une assistance juridique gratuite de « Slachtofferhulp Nederland » ou prendre contact avec un « guichet de conseil juridique » financé par le gouvernement. Plusieurs ONG de lutte contre la traite proposent un soutien et des conseils aux victimes de la traite en ce qui concerne la procédure judiciaire et peuvent également les orienter vers d'autres organisations compétentes ou vers un avocat spécialisé. La Croix-Rouge néerlandaise et certaines ONG accompagnent les victimes étrangères sur le plan juridique pendant les procédures d'obtention du permis de séjour ; cet accompagnement vient s'ajouter à l'assistance juridique fournie par l'avocat désigné par l'État. Les frais de justice pour la procédure du permis de séjour B9 (voir paragraphe 211) seraient trop élevés.

50. Les avocats spécialisés dans la représentation des victimes de la traite sont inscrits auprès de la RVR. Ces avocats sont spécialisés dans la législation relative aux victimes et/ou à l'immigration et ont reçu une formation sur la traite. CoMensha a publié un catalogue détaillé des formations sur la traite destinées aux avocats et aux autres praticiens[55]. Cependant, des avocats spécialisés dans la représentation des victimes de la traite ne sont pas disponibles dans tout le pays.

51. Les victimes de la traite qui demandent l'asile se voient attribuer un avocat dans le cadre de la procédure d'asile, mais ces avocats n'ont qu'une expertise limitée en matière de traite.

52. La RVR n'a pas pu fournir de statistiques sur le nombre de victimes de la traite qui ont bénéficié de l'assistance d'un défenseur et d'une assistance juridique fournies par l'État, car dans sa base de données, les victimes de la traite ne sont pas comptabilisées séparément, mais font partie de la catégorie plus large des victimes d'infractions graves. Le GRETA a été informé qu'un nouveau système de collecte de données était en train d'être conçu par la RVR, mais qu'il ne serait pas disponible avant trois ans. Cela dit, sur la base des informations reçues d'ONG, d'avocats et de fonctionnaires, le GRETA conclut que les victimes de la traite sont, en règle générale, représentées par un avocat tout au long de la procédure pénale.

53. Toutefois, il n'est pas prévu que les victimes de la traite soient assistées d'un avocat lors de leur entretien initial avec les forces de l'ordre, alors que l'issue de cet entretien peut avoir des conséquences juridiques importantes. Ce n'est qu'après avoir été identifiée comme victime présumée de la traite sur la base du « moindre indice » de traite (voir paragraphe 179) qu'une personne a droit à un avocat.

54. Le GRETA a été informé que l'accès à l'assistance juridique gratuite n'est pas garanti aux personnes qui souhaitent récupérer des arriérés de salaire ou déposer une demande d'indemnisation devant un tribunal civil (voir paragraphe 179). Lors de la visite d'évaluation, des agents de la RVR ont expliqué au GRETA que, lorsque la situation d'une victime d'exploitation par le travail n'est pas considérée comme relevant de la traite mais est assimilée à une situation de « sérieux désavantage » (voir paragraphe 150), la victime peut demander une assistance juridique mais devra remplir davantage de documents, notamment justifier de ses revenus.

55 Advocatuur - CoMensha - Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel

55. **Le GRETA salue les dispositions prises pour que les victimes de la traite puissent bénéficier gratuitement de l'assistance d'un défenseur et d'une assistance juridique dans le cadre des procédures pénales engagées contre les auteurs des infractions, et considère que les autorités néerlandaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour garantir à toutes les victimes présumées de la traite un accès effectif à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuites dans des domaines connexes, tels que le droit civil, le droit du travail et le droit de l'immigration.**

4. Assistance psychologique (article 12)

56. La traite et l'exploitation peuvent avoir de graves effets psychologiques et physiques sur les victimes, notamment des problèmes de santé mentale et une perte de l'estime de soi. Une assistance psychologique est nécessaire pour aider les victimes à surmonter le traumatisme qu'elles ont subi, se rétablir de façon durable et se réinsérer dans la société. Certaines victimes ont besoin d'un accompagnement thérapeutique à long terme en raison de la violence qu'elles ont subie. Chaque victime de la traite devrait faire l'objet d'une évaluation clinique, effectuée par un clinicien expérimenté, qui vise notamment à déterminer dans quelle mesure la victime est prête à participer à un programme thérapeutique[56]. Dans le cas d'enfants soumis à la traite, il convient de faire appel à des psychologues pour enfants spécialisés.

57. Aux Pays-Bas, les victimes de la traite ont accès aux services de santé généraux, qui comprennent une assistance psychologique et qui sont organisés et financés au niveau municipal. Toutefois, selon les ONG qui soutiennent les victimes de la traite, les listes d'attente pour une consultation psychologique dans le système général de soins sont longues (plus de neuf mois) et les victimes de la traite ne sont pas considérées comme prioritaires. Pour accéder à des soins psychologiques généraux, il est nécessaire d'avoir une assurance sociale, dont les victimes de la traite sont parfois dépourvues.

58. Certains refuges offrant une assistance aux victimes de la traite disposent de leurs propres professionnels de la santé mentale. Par exemple, « HVO Querido », à Amsterdam, qui fonctionne en partie comme un centre d'hébergement pour des ressortissants de pays tiers victimes de la traite (COSM), a un psychologue qui vient dans le centre une fois par semaine et qui propose des séances de thérapie individuelles et collectives. « Sterk Huis », à Goirle, qui accueille, entre autres, des filles victimes de « petits amis proxénètes », ainsi que des enfants non accompagnés et des femmes victimes de violence domestique, dispose d'un centre de psycho-traumatologie qui emploie 16 psychologues et un psychiatre.

59. **Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient garantir aux victimes de la traite un accès en temps utile à une assistance psychologique et veiller à ce que cette assistance soit fournie aux victimes aussi longtemps que leur situation individuelle le nécessite, pour les aider à surmonter le traumatisme qu'elles ont subi, à se rétablir de façon durable et à se réinsérer dans la société.**

56 OSCE, *Trafficking in Human Beings Amounting to Torture and Other Forms of Ill-Treatment* (2013), Vienne, p. 115.

5. Accès à l'emploi, à la formation professionnelle et à l'enseignement (article 12)

60. L'article 12, paragraphe 4, de la Convention oblige les États parties à permettre aux victimes de la traite qui résident légalement dans le pays d'accéder au marché du travail, à la formation professionnelle et à l'enseignement. Un facteur important du rétablissement et de l'intégration sociale des victimes de la traite est leur autonomisation économique, qui peut être favorisée par une aide à la recherche d'emploi, par les micro-entreprises et par les entreprises à finalité sociale[57]. Le GRETA a souligné la nécessité d'établir des partenariats public-privé en vue de créer des possibilités d'emploi appropriées pour les victimes de la traite[58].

61. Les Pays-Bas sont dotés d'un vaste réseau d'organisations, y compris de centres d'hébergement spécialisés, qui aident les victimes à accéder au marché du travail par le biais de la formation professionnelle et de cours de néerlandais et d'anglais. Les centres d'hébergement où le GRETA s'est rendu proposent des ateliers d'accompagnement vers l'autonomie, des ateliers socioculturels et une aide à la recherche d'emploi. Les victimes ont trouvé des emplois, par example, dans les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration, des soins aux personnes âgées ou de la garde d'enfants.

62. Toutefois, dans la pratique, l'accès des victimes au marché du travail est souvent entravé par des facteurs comme le traumatisme qu'elles ont subi du fait de l'exploitation, leur connaissance insuffisante de la langue néerlandaise, leur faible niveau d'instruction et leur manque de compétences professionnelles, mais aussi par des facteurs imputables à leurs employeurs potentiels, comme les préjugés et la stigmatisation sociale. Ce qui freine l'intégration économique et sociale des victimes de la traite qui ne sont pas des ressortissants de l'UE, c'est la difficulté d'obtenir un permis de séjour aux Pays-Bas (voir paragraphe 211). À cet égard, le GRETA note que le Rapporteur national a indiqué que près de la moitié des victimes de la traite réapparaissent en tant que victimes de la criminalité dans les cinq ans qui suivent[59]. Des mesures plus systématiques sont donc nécessaires pour favoriser la bonne intégration sociale des victimes de la traite.

63. **Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient renforcer l'accès effectif des victimes de la traite au marché du travail et leur intégration économique et sociale, par la formation professionnelle et une aide à la recherche d'emploi, par la sensibilisation des employeurs, et par la promotion des microentreprises, des entreprises à vocation sociale et des partenariats public-privé, y compris au moyen de programmes subventionnés par l'État en faveur d'emplois stables, en vue de créer des possibilités d'emploi appropriées pour les victimes de la traite.**

6. Indemnisation (article 15)

64. L'article 15, paragraphe 3, de la Convention établit un droit, pour les victimes, à être indemnisées. Le concept d'indemnisation vise la réparation pécuniaire du préjudice subi. Ce préjudice englobe à la fois le préjudice matériel (par exemple, le coût des soins médicaux) et le préjudice moral causé par la souffrance subie. Néanmoins, même si le dédommagement de la victime doit être assuré par le trafiquant, dans la pratique un dédommagement intégral a rarement lieu, notamment parce que le trafiquant n'a pas été découvert, a disparu ou a organisé son insolvabilité. En conséquence, le paragraphe 4 de l'article 15 prévoit que les Parties doivent prendre des mesures pour que l'indemnisation des victimes soit garantie. Les moyens utilisés pour garantir l'indemnisation des victimes sont laissés à l'appréciation des Parties, à qui il appartient d'établir les bases juridiques, le cadre administratif et les modalités de fonctionnement des régimes de dédommagement. À cet égard, le paragraphe 4 suggère de créer un fonds d'indemnisation ou de mettre en place d'autres mesures ou programmes consacrés à l'assistance sociale et à l'intégration sociale des victimes, qui pourraient être financés par des avoirs d'origine criminelle. Afin d'établir le régime

57 Rebecca Surtees, NEXUS Institute, *Re/integration of trafficked persons: supporting economic empowerment*, Issue paper No. 4, Fondation Roi Baudouin (2012). Synthèse en français (pp. 19-22).

58 8e rapport général sur les activités du GRETA.

59 Rapport d'observation sur les victimes 2016-2020, page 6.

d'indemnisation, les Parties peuvent s'inspirer de la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes qui prévoit que, lorsque la réparation ne peut être entièrement assurée par d'autres sources, l'État doit contribuer au dédommagement de ceux qui ont subi de graves atteintes au corps ou à la santé résultant directement d'une infraction intentionnelle de violence, ainsi que de ceux qui étaient à la charge de la personne décédée à la suite d'une telle infraction, même si l'auteur ne peut pas être poursuivi ou puni.

65. L'indemnisation sert de multiples objectifs, dont la réparation pécuniaire des dommages (blessure, perte ou autre préjudice) causés par l'auteur de l'infraction, l'accès à la justice et l'autonomisation des victimes. L'indemnisation vise également à punir les trafiquants et à les dissuader de commettre de nouvelles infractions. Elle joue ainsi un rôle crucial dans la lutte contre la traite, comme instrument de justice réparatrice, mais aussi comme moyen, pour les États, de prévenir les violations des droits humains et de les reconnaître.

66. À la fin de la procédure pénale, les victimes quittent souvent le pays dans lequel elles ont été exploitées. Cela rend difficile de déposer des demandes d'indemnisation au civil. La procédure civile présente d'autres inconvénients encore : par exemple, les frais sont élevés, ni assistance juridique gratuite ni services de soutien aux victimes ne sont prévus et c'est à la partie demanderesse qu'il incombe de prouver que le montant réclamé à titre de réparation est justifié. En conséquence, les États parties devraient envisager d'adopter une procédure reconnaissant aux victimes le droit d'obtenir une décision sur leur indemnisation par le trafiquant lors du procès pénal, dans un délai raisonnable

67. Le cadre juridique de l'indemnisation des victimes de la traite aux Pays-Bas demeure tel qu'il est décrit dans le deuxième rapport d'évaluation du GRETA[60]. Les victimes peuvent demander une indemnisation pour préjudices matériels et moraux dans le cadre de la procédure pénale, afin d'être indemnisées par l'auteur des faits. Une autre possibilité pour les victimes est d'introduire leur demande devant une juridiction civile. Ainsi que cela est déjà indiqué au paragraphe 41, les victimes doivent être informées, dès leur premier contact avec un membre des forces de l'ordre, de leur droit d'être indemnisées et des conditions dans lesquelles elles peuvent demander une indemnisation.

68. Selon l'instruction sur les droits des victimes, le ministère public (OM) aide la victime dans toute la mesure du possible à obtenir une indemnisation de la part de l'auteur des faits au cours de la procédure pénale[61]. Lors de cette procédure, les victimes de la traite sont représentées par un avocat, qui demande une indemnisation au nom des victimes ; l'examen de la question de l'indemnisation fait donc généralement partie intégrante de la procédure pénale. Les juges rencontrés par le GRETA au cours de la visite ont expliqué qu'ils statuent sur la demande d'indemnisation d'une victime, sauf si cela représente une charge disproportionnée ou retarde indûment le procès pénal. Les victimes n'ont pas besoin de se trouver aux Pays-Bas pour demander réparation.

69. L'indemnisation couvre les dommages matériels et immatériels (moraux). Les dommages matériels peuvent inclure la perte de salaire en cas d'exploitation par le travail. Les victimes de la traite peuvent également demander une indemnisation pour les revenus issus de l'exploitation de la prostitution. Lorsque les victimes de la traite ne sont pas en mesure de présenter des éléments de preuve suffisants pour étayer leur demande d'indemnisation (par exemple, le nombre exact d'heures travaillées), un montant forfaitaire peut leur être accordé par le tribunal sur la base des informations recueillies au cours de l'enquête concernant les tarifs horaires facturés aux clients des victimes et concernant le nombre moyen de jours de travail par semaine et par an. Une institution publique, l'agence centrale de recouvrement judiciaire (CJIB), versera l'indemnité à la victime si l'auteur des faits ne l'a pas versée dans un délai de huit mois à compter de sa condamnation définitive ; la CJIB tentera ensuite de se faire rembourser par l'auteur.

60 Voir le deuxième rapport du GRETA sur les Pays-Bas, paragraphe 171.
61 https://wetten.overheid.nl/BWBR0045831/2021-12-01

70. Les autorités néerlandaises ne disposent pas de données sur le nombre de victimes de la traite qui se sont vu accorder par le juge pénal une indemnisation à payer par les auteurs, mais les affaires examinées par le GRETA pour le présent rapport fournissent de nombreux exemples d'indemnisation. Ainsi, par un jugement du 13 janvier 2020, le tribunal de première instance des provinces du nord a accordé à la victime, au titre du préjudice matériel, 295 480 euros pour des revenus impayés provenant de six ans et demi d'exploitation dans la prostitution[62]. Par un jugement du 8 octobre 2020, le tribunal de première instance d'Amsterdam a accordé à deux victimes, au titre du préjudice matériel, un montant total de 427 815 euros pour des revenus impayés provenant de sept ans d'exploitation dans la prostitution[63]. Par un jugement du 12 novembre 2020, la cour d'appel de La Haye a accordé à une victime, au titre du préjudice matériel, 288 600 euros pour des revenus impayés provenant de quatre ans et demi d'exploitation dans la prostitution[64].

71. Des représentants d'ONG ont déclaré que, dans les affaires complexes d'exploitation par le travail, les juridictions pénales tendent à renvoyer les victimes devant la justice civile. Un récent rapport de l'OIT confirme le point de vue des ONG sur cette question[65]. Le GRETA a été informé que, dans les affaires d'exploitation par le travail concernant quelques dizaines de victimes présumées, voire davantage, seules les personnes qui présentent les preuves les plus solides seront incluses dans l'acte d'accusation par le ministère public (OM), qui a tout intérêt à ce que l'acte d'accusation soit bref pour garantir l'efficacité de la procédure[66]. Cela signifie que toutes les autres victimes sont privées de la possibilité de demander à se faire indemniser par l'auteur de l'infraction dans le cadre de la procédure pénale et qu'elles risquent en outre de se voir retirer d'autres mesures de protection (voir paragraphe 149).

72. CoMensha et d'autres ONG ont informé le GRETA que, dans la pratique, les victimes de la traite n'engagent pas de procédure civile parce qu'aucune assistance juridique gratuite n'est prévue, que les victimes doivent payer des frais pour introduire une demande devant une juridiction civile, que la charge de la preuve leur incombe et que, si une indemnisation leur est accordée, elles doivent elles-mêmes récupérer cette somme auprès du trafiquant. Les mécanismes d'indemnisation prévus par la législation du travail présentent les mêmes inconvénients ; c'est le cas, par exemple, de l'article 23 de la loi sur l'emploi des étrangers, qui a transposé la directive de l'UE sur les sanctions des employeurs dans la législation néerlandaise et qui impose à tout employeur reconnu coupable d'avoir employé illégalement un travailleur étranger l'obligation de verser à ce travailleur l'intégralité des salaires impayés[67].

73. Les victimes de la traite peuvent demander à se faire indemniser par l'État en s'adressant au Fonds d'indemnisation des victimes d'infractions violentes (« *Schadefonds Geweldmisdrijven* »)[68]. Cette possibilité est ouverte à toutes les victimes d'infractions violentes intentionnelles commises sur le territoire néerlandais, quels que soient leur nationalité et leur statut juridique aux Pays-Bas. Le montant des indemnités varie entre 1 000 et 35 000 euros, en fonction de la catégorie à laquelle appartient le préjudice physique ou psychologique subi. Il n'est pas nécessaire d'avoir été reconnu officiellement comme victime de la traite pour demander une indemnisation par l'État ; cette demande ne dépend pas non plus de l'existence ou de l'issue d'une procédure pénale ou civile. Depuis juillet 2019, les victimes de toute forme de traite, y compris la traite aux fins d'exploitation par le travail, peuvent déposer une demande, mais plus de 80 % des demandes concernent encore la traite aux fins d'exploitation sexuelle.

62 ECLI:NL:RBNNE:2020:99, Rechtbank Noord-Nederland, 18/850076-18 (rechtspraak.nl)

63 ECLI:NL:RBAMS:2020:4875, Rechtbank Amsterdam, 13/728190-15 (zaak A) en 13/730065-17 (zaak B) (ter terechtzitting gevoegd) (rechtspraak.nl)

64 https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:GHDHA:2020:2175

65 Voir OIT, Access to protection and remedy for human trafficking victims for the purpose of labour exploitation in Belgium and the Netherlands (Accès à la protection et au recours pour les victimes de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation du travail en Belgique et aux Pays-Bas), 2021, page 69. Principaux résultats et résumé en français : https://www.ilo.org/brussels/publications/WCMS_793072/lang--fr/index.htm

66 Voir OIT, Access to protection and remedy for human trafficking victims for the purpose of labour exploitation in Belgium and the Netherlands, 2021, page 78.

67 Voir OIT, Access to protection and remedy for human trafficking victims for the purpose of labour exploitation in Belgium and the Netherlands, 2021, page 81.

68 https://www.schadefonds.nl/en/

74. Entre janvier 2018 et octobre 2022, le Fonds a accordé une indemnisation à 308 victimes de la traite et a rejeté 171 demandes déposées par des victimes de la traite. Des fonctionnaires du Fonds rencontrés par le GRETA ont déclaré qu'en théorie une victime d'une forme d'exploitation par le travail, qui n'est pas qualifiée de traite mais constitue une situation de « sérieux désavantage » (voir paragraphe 149), pouvait s'adresser au Fonds, mais que ce cas ne s'était encore jamais présenté en pratique. Selon les autorités néerlandaises, les indemnités versées par le Fonds ne sont pas imposables et ne seront pas déduites des prestations sociales ni ne rendront les victimes inéligibles à de telles prestations dans l'avenir.

75. Le GRETA a été informé que l'indemnisation des victimes de la traite figure parmi les thèmes abordés dans la cadre de la formation régulière des procureurs et des juges dispensée par le Centre de formation et d'études judiciaires (voir paragraphe 116).

76. **Le GRETA se réjouit de l'attention accordée à l'indemnisation des victimes aux Pays-Bas et considère que les autorités devraient déployer des efforts pour garantir aux victimes de la traite un accès effectif à l'indemnisation, conformément à l'article 15, paragraphe 4, de la Convention. Les autorités devraient notamment :**

- **veiller à ce que les victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail puissent obtenir une indemnisation de la part de l'auteur de l'infraction dans le cadre de la procédure pénale, et permettre à toutes les victimes de la traite de se joindre à la procédure pénale engagée contre l'auteur et de demander une indemnisation, quel que soit le nombre de victimes dans l'affaire ;**
- **permettre à toutes les victimes de la traite d'exercer effectivement leur droit à une indemnisation dans le cadre d'une procédure relevant du droit civil ou du droit du travail.**

7. Enquêtes, poursuites, sanctions et mesures (articles 22, 23 et 27)

77. L'un des objectifs de la Convention est de garantir que les cas de traite feront l'objet d'enquêtes et de poursuites effectives. Le paragraphe 1 de l'article 27 précise que les enquêtes ou les poursuites concernant les infractions de traite ne doivent pas être subordonnées aux déclarations des victimes. L'objectif est d'éviter que les trafiquants intimident les victimes pour les dissuader de porter plainte auprès des autorités. Selon le paragraphe 2, si l'autorité compétente auprès de laquelle la plainte a été déposée n'exerce pas elle-même sa compétence à cet égard, elle transmet la plainte sans délai à l'autorité compétente de la Partie sur le territoire de laquelle l'infraction a été commise. Enfin, selon le paragraphe 3, chaque Partie assure aux organisations non gouvernementales et aux autres associations qui ont pour objectif de lutter contre la traite des êtres humains ou de protéger les droits de la personne humaine, la possibilité d'assister et/ou de soutenir la victime (à condition qu'elle y consente) au cours de la procédure pénale concernant l'infraction de traite.

78. L'article 23 oblige les Parties à tirer les conséquences de la gravité des infractions en prévoyant des sanctions pénales qui soient « effectives, proportionnées et dissuasives ». De plus, le paragraphe 3 de l'article 23 prévoit l'obligation générale, pour les Parties, de prendre les mesures nécessaires pour pouvoir confisquer les instruments et les produits des infractions de traite ou pour pouvoir en priver autrement les trafiquants (au moyen de la confiscation dite « civile », par exemple). La traite des êtres humains étant presque toujours pratiquée en vue de l'obtention d'un bénéfice matériel, les mesures qui consistent à priver les trafiquants de biens liés à l'infraction ou résultant de l'infraction sont un moyen efficace de lutter contre la traite. La confiscation d'avoirs d'origine criminelle est essentielle pour renforcer l'effet de la peine et pour faire en sorte qu'une indemnisation soit versée à la victime. La confiscation suppose de détecter, d'identifier et de saisir les actifs illégaux lors de l'enquête judiciaire, et d'avoir mis en place les procédures nécessaires. Les profits illégaux tirés de la traite qui ont été repérés, saisis et confisqués devraient servir à indemniser les victimes de la traite, directement ou par l'intermédiaire d'un fonds d'indemnisation des victimes.

79. En outre, l'article 22 de la Convention exige des Parties de faire en sorte que les personnes morales puissent être tenues pour responsables des infractions de traite commises pour leur compte par toute personne physique, agissant soit individuellement, soit en tant que membre d'un organe de la personne morale, qui exerce un pouvoir de direction en son sein. La responsabilité visée par cet article peut être pénale, civile ou administrative.

80. Le libellé de l'article 273f du Code pénal néerlandais, qui érige la traite en infraction pénale, est resté inchangé depuis le deuxième rapport du GRETA. Selon l'article 273f, l'infraction de base de traite des êtres humains est passible de 12 ans d'emprisonnement au maximum et d'une amende. La peine maximale est portée à 15 ans d'emprisonnement et une amende si l'infraction a été commise par deux personnes ou plus agissant de concert, si l'infraction a été commise contre un enfant ou s'il y a eu recours à la violence. S'il y a eu recours à des violences graves lors de l'infraction ou si l'infraction a causé un préjudice grave ou a mis en péril la vie d'autrui, la peine maximale est portée à 18 ans d'emprisonnement. La peine maximale est la prison à vie si la traite a entraîné un décès.

81. Le plaider-coupable n'existe pas en droit néerlandais.

82. Selon les données fournies par le Centre d'expertise sur la traite des êtres humains et le trafic illicite de personnes (EMM), il y a eu 893 enquêtes pour traite au cours de la période 2017-2021 (190 en 2017, 206 en 2018, 177 en 2019, 172 en 2020 et 148 en 2021)[69]. La plupart des enquêtes (729) concernaient la traite aux fins d'exploitation sexuelle (55 % de traite interne et 45 % de traite transnationale), puis venaient les enquêtes pour traite aux fins d'exploitation par le travail (57), pour traite aux fins de criminalité forcée (49) et pour traite aux fins de prélèvement d'organes (3). Dans les 55 cas restants, la forme d'exploitation n'était pas connue. Au cours de la période 2017-2019, 485 personnes ont été identifiées officiellement comme victimes dans les enquêtes menées par la police et la maréchaussée (KMar), mais l'EMM ne disposait pas de données sur le nombre de victimes identifiées dans les investigations menées par l'inspection du travail (NLA).

83. Au cours de la période 2017-2019, 287 personnes ont été poursuivies pour traite (107 en 2017, 88 en 2018 et 92 en 2019)[70]. Environ 75 % d'entre elles étaient poursuivies pour exploitation sexuelle. Selon le rapport le plus récent sur les auteurs d'infractions de traite publié par la Rapporteure nationale, le nombre d'affaires enregistrées par le ministère public (OM) a considérablement augmenté en 2020 et 2021, mais le nombre d'affaires dans lesquelles l'OM a ensuite renoncé à engager des poursuites, généralement faute de preuves, a connu une augmentation presque aussi importante. Au cours de la période 2017-2021, l'OM a renoncé aux poursuites dans environ 45 % des affaires enregistrées[71]. Au cours de la période 2017-2019, 252 personnes ont été condamnées pour traite (212 pour exploitation sexuelle, 19 pour exploitation par le travail et 14 pour criminalité forcée). Parmi ces personnes, 134 ont été condamnées à une peine de prison ferme (dont 79 à plus de deux ans d'emprisonnement), 102 à une peine de prison assortie d'un sursis partiel, huit à une peine de prison avec sursis, six à une amende, et une à un travail d'intérêt général. Ces statistiques concernent les tribunaux de première instance et ne tiennent pas compte des éventuelles procédures d'appel. Le GRETA note le nombre relativement faible de peines de plus de deux ans d'emprisonnement et le manque de données ventilées sur la durée des peines supérieures à deux ans. Le GRETA a été informé par différents interlocuteurs qu'il y avait très peu de condamnations à des peines privatives de liberté effectives pour traite aux fins d'exploitation par le travail. De plus, le GRETA a appris que les peines infligées pour traite d'enfants aux « petits amis proxénètes » étaient souvent légères (par exemple, six mois avec mise à l'épreuve).

69 Rapport d'observation sur les auteurs d'infractions de traite 2017-2021, pages 56 à 61. À titre de comparaison, il y avait eu 278 enquêtes en 2014 et 217 en 2015 (voir le deuxième rapport du GRETA sur les Pays-Bas, paragraphe 219).

70 À titre de comparaison, 193 personnes avaient été poursuivies pour traite en 2014 et 184 en 2015 (voir le deuxième rapport du GRETA sur les Pays-Bas, paragraphe 219).

71 Rapport d'observation sur les auteurs d'infractions de traite 2017-2021, pages 75 à 79.

84. Le GRETA note avec préoccupation que le nombre d'enquêtes, de poursuites et de condamnations pour traite, et notamment pour traite aux fins d'exploitation par le travail, est en diminution depuis 2015 en raison d'une interprétation plus restrictive de l'article 273f du Code pénal (CP) par la Cour suprême des Pays-Bas. Ainsi que cela est déjà indiqué dans le deuxième rapport du GRETA, dans une décision du 17 mai 2016[72], qui concernait une Hongroise venue se prostituer aux Pays-Bas, où elle s'était rendue avec un billet d'avion acheté par le trafiquant présumé, la Cour suprême a estimé que l'intention d'exploiter est requise implicitement par l'article 273f(1), alinéa 3, du CP et que cette intention doit donc être démontrée pour qu'un acte constitue une 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. Dans plusieurs autres affaires, la Cour suprême a estimé que, bien que l'intention d'exploiter ne figure pas explicitement parmi les éléments constitutifs des infractions visées aux aliénas 3, 4 et 9 de l'article 273f(1) du CP, cette intention est requise implicitement par ces dispositions[73]. Compte tenu des chances réduites d'obtenir une condamnation, les services de détection et de répression s'abstiennent d'ouvrir une procédure pénale au titre de l'article 273f et préfèrent engager des poursuites pour des infractions pénales connexes ou entamer une procédure de droit administratif (voir paragraphe 149).

85. La Cour suprême n'est pas revenue sur sa décision de 2009 relative à l'affaire du restaurant chinois[74], dans laquelle elle avait défini les critères à prendre en considération pour déterminer si une situation relève de l'exploitation par le travail. Cependant, il est devenu plus difficile d'obtenir une condamnation pour traite car il faut prouver l'intention d'exploiter la ou les victimes. Par exemple, le 7 janvier 2021, la cour d'appel d'Amsterdam a conclu que l'employeur d'un cuisinier indien employé illégalement n'était pas coupable de traite car le salaire du cuisinier, très inférieur au salaire minimum en vigueur aux Pays-Bas, avait été transféré sur le compte bancaire du cuisinier, même si le cuisinier n'avait pas accès à son compte. L'employeur a été condamné pour le vol des salaires du cuisinier[75]. Le 27 mai 2021, la cour d'appel de Bois-le-Duc a annulé la condamnation pour traite qui avait été prononcée contre une entreprise agricole et son directeur ; la cour d'appel a en effet estimé que l'atteinte à l'intégrité physique et mentale des travailleurs polonais n'était pas suffisamment grave pour prouver qu'ils avaient été exploités.

86. En 2021, le Rapporteur national critiquait le nombre peu élevé de poursuites pour traite aux fins d'exploitation par le travail et constatait que, dans le Code pénal néerlandais, l'exploitation par le travail est définie moins clairement que l'exploitation sexuelle[76]. Selon un rapport de l'OIT de 2021, un niveau de preuve très élevé est nécessaire pour établir l'infraction de traite aux fins d'exploitation par le travail[77]. Une étude de 2022 réalisée à la demande de CoMensha et de la Fédération des syndicats des Pays-Bas (FNV) montre comment, dans la jurisprudence récente, le niveau de contrainte exercé sur les victimes ou le degré d'exploitation n'ont pas été considérés comme suffisamment élevés pour que les faits puissent tomber sous le coup de l'article 273f du CP[78].

87. Ainsi que cela est indiqué dans le deuxième rapport d'évaluation du GRETA, l'article 51 du CP prévoit que la responsabilité pénale de personnes morales peut être engagée, y compris pour l'infraction de traite des êtres humains. Au cours de la période de référence, aucune personne morale n'a été condamnée pour traite. Le GRETA a été informé que les procédures pénales engagées contre des personnes morales sont généralement abandonnées parce que les sociétés ne disposent d'aucun actif ou qu'elles ont déjà été liquidées.

---

72 HR 17 mai 2016, ECLI:NL:HR:2016:857 (concernant l'article 273f(1), alinéa 3).

73 HR 24 novembre 2015, ECLI:NL:HR:2015:3309 et HR 5 avril 2016, ECLI:NL:HR:2016:554 (concernant l'article 273f(1), alinéa 4), et HR 16 octobre 2018, ECLI:NL:HR:2018:1941 (concernant l'article 273f(1), alinéa 9). Voir aussi L. Essers, *Mensenhandel, uitbuiting en de Hoge Raad: een overzicht en waardering*, Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht, n° 2020/1, pages 27-36 (en néerlandais).

74 https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:HR:2009:BI7097

75 https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:GHAMS:2021:1575

76 Rapport d'observation sur les auteurs d'infractions de traite 2015-2019, pages 44-54.

77 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/publication/wcms_783811.pdf ;
Principaux résultats et résumé en français : https://www.ilo.org/brussels/publications/WCMS_793072/lang--fr/index.htm

78 https://userfiles.mailswitch.nl/files/1284-b24a5cab8d4a1b60761166db2c0ae2da.pdf

88. En novembre 2021, l'OM a diffusé une nouvelle directive relative à la procédure pénale en matière de traite des êtres humains, qui énonce des instructions contraignantes pour les procureurs sur la manière de calculer les peines en fonction du type d'exploitation et d'autres facteurs pertinents (comme la durée de l'exploitation, le nombre et la vulnérabilité des victimes, et le montant du profit réalisé par le ou les auteurs)[79]. La conférence des présidents des chambres pénales des tribunaux de première instance et des cours d'appel publie régulièrement des points d'orientation non contraignants pour la détermination de la peine, qui indiquent les peines recommandées en fonction de diverses circonstances aggravantes ou atténuantes[80]. Ces points d'orientation se fondent sur la jurisprudence ; or, comme indiqué plus haut, les peines prononcées pour traite sont généralement légères ; les peines recommandées risquent donc de ne pas être proportionnées à la gravité des infractions de traite.

89. Selon le point 2.3 de la directive de l'OM sur la traite, il faut mener une investigation financière dans chaque affaire de traite. Le cadre juridique de la confiscation des avoirs, y compris les biens blanchis, les profits tirés d'activités illicites et les biens de valeur correspondante, est défini aux articles 33, 33a, 36e et 94a du Code de procédure pénale (CPP). Les biens susceptibles d'être confisqués au moment de la condamnation peuvent être saisis temporairement par les services répressifs au stade de l'enquête (article 94 du CPP). Les autorités néerlandaises ne disposaient pas de données sur le nombre d'affaires de traite dans lesquelles des biens avaient été saisis et confisqués. Les avoirs confisqués sont transférés à l'État, qui versera une indemnisation aux victimes si l'auteur de l'infraction ne l'a pas fait dans un délai de huit mois (voir paragraphe 69).

90. La Cellule de renseignement financier (CRF), un service qui dépend du ministère de la Justice et de la Sécurité (JenV) et qui est chargé de lutter contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme, emploie deux analystes opérationnels qui se consacrent aux affaires de traite. La CRF coopère étroitement avec l'AVIM et la NLA. Par exemple, en 2022, après qu'une banque néerlandaise avait signalé que 20 Bulgares employés par la même agence de recrutement retiraient toujours simultanément de l'argent liquide à un distributeur, la CRF a établi que les retraits étaient effectués par un seul homme, qui déposait ensuite l'argent sur le compte personnel du propriétaire de l'agence de recrutement (les dépôts s'élevaient à plus de 2 millions d'euros). La CRF a averti la NLA, qui a ouvert une enquête pénale pour traite aux fins d'exploitation par le travail. En juin 2023, cette enquête était toujours en cours.

91. Le GRETA a été informé que les forces de l'ordre appliquent fréquemment des techniques spéciales d'enquête pour recueillir des preuves de la traite des êtres humains. L'utilisation de techniques spéciales d'enquête, telles que l'interception des télécommunications, est illustrée par les décisions judiciaires rendues dans les affaires de traite présentées au GRETA. Lors de la visite d'évaluation, des responsables de la police ont indiqué au GRETA qu'ils avaient utilisé des renseignements de sources ouvertes et un robot d'exploration du web dans le cadre d'une vaste enquête sur la prostitution forcée de personnes venues de Chine et de Thaïlande, mais ils ont également reconnu qu'ils étaient encore en train de tester le cadre juridique permettant l'utilisation de ces outils. Le Rapporteur national et les ONG de lutte contre la traite ont déclaré que des responsables avaient annoncé à plusieurs reprises l'utilisation d'outils modernes comme des robots d'indexation et de faux profils destinés à servir de leurres, mais que ces technologies avaient rarement été employées dans la pratique[81].

79 https://wetten.overheid.nl/BWBR0045738/2021-11-01/
80 https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Orientatiepunten-en-afspraken-LOVS.pdf
81 https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/2018/11/14/reactie-nationaal-rapporteur-op-programma-samen-tegen-mensenhandel

92. Il est fait référence à une affaire qui illustre à la fois les bonnes pratiques et les lacunes dans le traitement des affaires de traite aux Pays-Bas :

- **Juridiction de jugement :** tribunal de première instance d'Amsterdam
- **Dates et références des décisions judiciaires :** 17 février 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022: 674 (décisions connexes : 17 février 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022: 672, 27 juillet 2022 ECLI:NL:RBAMS:2022:4359 et 24 août 2022 (non publiée))
- **Délai et durée de la procédure :** un an s'est écoulé entre la plainte de la victime et la décision rendue en première instance contre les deux principaux inculpés. Aucun recours n'a été exercé et les décisions sont devenues définitives.
- **Victime :** une femme souffrant de troubles mentaux.
- **Inculpés :** un homme et deux femmes.

Forme d'exploitation : traite aux fins d'exploitation sexuelle. Entre janvier 2020 et février 2021, le premier inculpé a incité la victime (une jeune Néerlandaise souffrant de problèmes mentaux et vivant dans un logement semi-autonome) à se prostituer et à lui remettre la majeure partie de ses revenus, en entretenant chez elle le faux espoir d'un avenir commun. Les revenus de la victime profitaient au premier inculpé et à sa femme (la deuxième inculpée). En mai 2020, l'hôtel dans lequel la victime rencontrait certains de ses clients a alerté la police. En août 2020, la police a interrogé la victime, qui a tout nié. En février 2021, la police a de nouveau interrogé la victime. Lorsque la victime a appris qu'en réalité le premier inculpé était marié et avait des enfants, elle a déposé une plainte pour traite et le premier inculpé a été arrêté. Le ministère public (OM) a inculpé la femme du premier inculpé, qui est devenue coïnculpée, en application de l'article 273f(1)6 du Code pénal (CP), parce qu'elle avait connaissance de l'exploitation et avait profité des revenus de la victime. Une autre femme, qui avait établi le contact entre la victime et le premier inculpé, a été inculpée de complicité.

Condamnations : Le premier inculpé a été reconnu coupable de traite (article 273f(1) du CP) et condamné à 30 mois d'emprisonnement. La deuxième inculpée a été reconnue coupable de traite (article 273f(1)6 du CP) et condamnée à 15 jours d'emprisonnement et à 240 heures de travail d'intérêt général. La seconde femme a été acquittée car elle n'avait pas connaissance de l'exploitation et n'en avait pas profité.

Indemnisation : Les décisions du 17 février 2022, qui ont condamné le premier inculpé et la deuxième inculpée, ont accordé à la victime 5 000 euros pour préjudice moral et 53 100 euros au titre du préjudice matériel causé par la perte de revenus liée à l'exploitation de la prostitution. Le tribunal a calculé le montant du préjudice matériel sur la base d'une estimation des tarifs horaires demandés aux clients de la victime, ainsi que du nombre moyen de jours de travail par semaine.

Procédure supplémentaire : À la suite de la condamnation du premier inculpé, le ministère public a demandé une décision judiciaire distincte obligeant la personne condamnée à verser à l'État une somme égale aux profits illicites tirés de l'infraction (article 36e du Code de procédure pénale). Dans un rapport, le ministère public a calculé le montant total des revenus de la victime perçus par les inculpés (environ 250 000 euros) et a déduit de cette somme les frais d'hôtel, de taxi et de publicité en ligne (environ 100 000 euros). Dans une décision non publiée du 24 août 2022, le tribunal de première instance d'Amsterdam a constaté que le premier inculpé n'avait pas encore indemnisé la victime et lui a ordonné de payer environ 75 000 euros (les 75 000 euros restants avaient vraisemblablement profité à la deuxième inculpée).

Bonnes pratiques :

- L'hôtel où la victime rencontrait des clients a alerté la police.
- La victime a été interrogée par des policiers spécialisés.
- La police et le ministère public ont produit à titre de preuves des messages échangés sur les réseaux sociaux entre la victime et les inculpés et entre les inculpés, et a saisi de l'argent et des articles de luxe que les inculpés avaient en leur possession.
- La victime était représentée par un avocat pendant la procédure pénale.
- La victime s'est vu accorder une indemnisation dans le cadre de la procédure pénale, y compris des indemnités au titre du préjudice matériel causé par la perte de revenus liée à l'exploitation de la prostitution.
- La procédure pénale a duré environ un an.

Lacunes :

- Bien que la victime ait invoqué les calculs détaillés fait par le ministère public pour établir le montant des profits illicites, la juridiction de jugement a accordé à la victime, au titre du préjudice matériel, des indemnités bien inférieures (53 100 euros au lieu d'environ 150 000 euros).

93. Selon les autorités néerlandaises, dans les 695 affaires de traite jugées au cours de la période 2015-2019, la durée moyenne de la procédure pénale était de près de deux ans, entre le moment où l'affaire était enregistrée auprès du ministère public et la date où le tribunal de première instance rendait sa décision (sept mois pour le ministère public et 16 mois pour le tribunal de première instance). Cela dit, il y a une différence importante entre la durée moyenne dans les affaires d'exploitation par le travail (36 mois) et dans les affaires d'exploitation sexuelle ou de criminalité forcée (16 mois). La période de deux ans ne comprend pas la durée de l'enquête policière, qui peut durer plusieurs années dans les affaires complexes, ni la procédure d'appel, qui prend aussi beaucoup de temps. Les juges rencontrés par le GRETA lors de la visite ont souligné que l'interrogatoire des témoins à la demande de la défense prend du temps, en particulier dans les affaires de traite transfrontalière. Le GRETA a été informé que des poursuites avaient été engagées en 2021 alors que les faits avaient été détectés dès 2008 dans une affaire concernant des victimes hongroises d'exploitation sexuelle recrutées par une Hongroise, qui avait d'abord été elle-même victime de la traite. En outre, lorsque l'inculpé n'est pas en détention provisoire, comme c'est souvent le cas dans les affaires de traite aux fins d'exploitation par le travail, le procès n'est pas considéré comme une priorité. Le GRETA note que, dans deux décisions récentes du tribunal de première instance de La Haye, la peine a été réduite de six mois dans une affaire et de trois mois dans l'autre en raison de la durée déraisonnable de la procédure[82].

94. Le GRETA est préoccupé par la diminution du nombre d'enquêtes, de poursuites et de condamnations pour traite, en particulier pour traite aux fins d'exploitation par le travail, et par la durée de la procédure pénale dans les affaires de traite. Le GRETA souligne que l'absence de condamnation des trafiquants et l'absence de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives sapent les efforts déployés pour combattre la traite et pour faire en sorte que les victimes soient en mesure de témoigner.

95. **Le GRETA exhorte les autorités néerlandaises à intensifier leurs efforts pour que les cas de traite aux fins d'exploitation par le travail fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites (voir aussi paragraphe 163).**

96. **En outre, le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour renforcer la réponse de la justice pénale à la traite. Les autorités devraient notamment :**

- **faire en sorte que l'infraction de traite soit retenue chaque fois que les circonstances d'une affaire le permettent ; la notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité », qui fait partie de la définition de la traite, devrait être appliquée correctement dans la pratique ;**
- **faire évoluer le cadre juridique de manière à permettre l'utilisation de nouveaux outils technologiques pour recueillir des preuves matérielles, documentaires, financières et numériques ;**
- **veiller à ce que, dans les affaires de traite, la durée des procédures judiciaires soit raisonnable, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (concernant l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH) et aux normes établies par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)[83].**

---

82 Tribunal de première instance de La Haye, jugement du 22 mars 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:2660, Rechtbank Den Haag, 09/827581-17 (rechtspraak.nl) ; tribunal de première instance de La Haye, jugement du 18 octobre 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11310, Rechtbank Den Haag, 09/767318.16 (rechtspraak.nl)

83 https://rm.coe.int/cepej-2018-26-fr-rapport-calvez-regis-fr-analyse-des-delais-judiciaire/16808ffc7c

8. Disposition de non-sanction (article 26)

97. En vertu de l'article 26 de la Convention, les Parties doivent prévoir 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. Ainsi que le GRETA l'a déjà souligné, le fait de considérer les victimes comme des délinquants n'est pas seulement contraire aux obligations de l'État de fournir une assistance et des services aux victimes, mais cela décourage aussi les victimes de se manifester et de coopérer avec les organes responsables de l'application des lois, et va donc à l'encontre des obligations faites aux États d'enquêter et de poursuivre les trafiquants[84]. En outre, le GRETA constate que l'absence de disposition spécifique sur la non-sanction des victimes de la traite entraîne le risque que la procédure appliquée aux victimes varie en fonction du procureur chargé de l'affaire.

98. Aucun changement n'est intervenu sur le plan juridique aux Pays-Bas concernant la disposition de non-sanction figurant dans la Convention, bien que le GRETA ait recommandé d'intégrer dans la législation une disposition prévoyant spécifiquement la non-sanction des victimes de la traite. En vertu des articles 167(2) et 242(2) du Code de procédure pénale, il est possible de renoncer aux poursuites pour des raisons d'intérêt public. Cette possibilité a été clarifiée dans deux documents d'orientation du ministère public. Selon la directive sur le classement sans suite et ses motifs, le ministère public dispose du pouvoir discrétionnaire de décider de ne pas poursuivre une victime de la traite pour deux motifs : « auteur non punissable » (code 06) et « faible punissabilité » (code 42)[85]. Le « code 06 » peut être utilisé si l'auteur des faits est une victime de la traite et a commis l'infraction sous la contrainte. Dans la directive du ministère public, le « code 06 » équivaut au principe de non-sanction. Le « code 42 » peut être utilisé si l'auteur des faits est une victime de la traite et qu'il y a une relation si directe entre l'infraction et la traite qu'il n'est pas opportun de poursuivre cette personne, même si le principe de non-sanction n'est pas applicable au sens strict. Au point 3.2 de sa directive sur la traite, le ministère public mentionne aussi le principe de non-sanction, en précisant que ce principe n'empêche pas de poursuivre les victimes de la traite pour des infractions qu'elles ont commises volontairement ; il est indiqué dans la directive que, s'il est évident que la victime a été contrainte à commettre l'infraction, le procureur peut envisager de classer l'affaire sans suite ou demander que la victime soit reconnue coupable mais qu'elle ne se voie pas imposer de sanction ou que sa peine soit réduite.

99. L'article 9a du CP prévoit que 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 lui 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 le défendeur est un enfant de moins de 12 ans, auquel cas il n'en sera pas fait mention dans son casier judiciaire.

84 Voir le deuxième rapport général sur les activités du GRETA, paragraphe 58.
85 https://wetten.overheid.nl/BWBR0046770/2022-07-01/0

100. Les procureurs rencontrés par le GRETA lors de la visite ont donné plusieurs exemples d'application du principe de non-sanction à des enfants victimes de la traite. Dans une affaire, un garçon qui avait été forcé par son oncle à commettre des cambriolages n'a pas été poursuivi mais son oncle a été condamné pour traite[86]. Dans une autre affaire, une Hongroise qui était venue aux Pays-Bas avec son mari à l'âge de 18 ans pour travailler comme prostituée a été accusée de l'exploitation sexuelle de trois autres femmes hongroises. Elle a été acquittée en première instance mais condamnée en appel en 2017[87]. Dans son pourvoi en cassation, elle a invoqué le principe de non-sanction. La Cour suprême a estimé que, malgré la décision du ministère public de ne pas poursuivre l'intéressée pour infraction aux lois sur l'immigration et la prostitution parce qu'elle avait été forcée à se prostituer par son mari, l'intéressée était néanmoins coupable de traite parce qu'il n'avait pas été établi qu'elle aurait été forcée par son mari à exploiter les autres femmes[88].

101. Selon une récente étude du Centre contre la traite des enfants et la traite des êtres humains (l'ONG « CKM »), le ministère public applique rarement le principe de non-sanction pour renoncer à engager une procédure pénale contre une victime de la traite[89]. Apparemment, une seule victime de la traite a bénéficié d'une décision « code 06 » au cours des cinq dernières années. Des représentants de la société civile ont fait remarquer que l'absence de disposition spécialement consacrée à la non-sanction des victimes de la traite créait une insécurité juridique et dissuadait de nombreuses victimes de la traite aux fins de criminalité forcée de coopérer avec la police car elles craignaient d'être poursuivies ou de subir des représailles de la part des trafiquants.

102. Le GRETA note que les victimes de la traite ne peuvent pas toujours se prévaloir d'exceptions fondées sur des dispositions générales du droit pénal (par exemple, la contrainte ou la nécessité) car ces concepts ont une portée plus étroite que le principe de non-sanction inscrit dans la Convention ou font peser la charge de la preuve sur la victime. Le GRETA rappelle que la crainte de sanctions pour des activités menées sous la contrainte peut être un facteur qui dissuade durablement les victimes de la traite de prendre contact avec les autorités ou les organisations d'aide, ainsi que de coopérer à l'enquête. Le principe de non-sanction est un élément essentiel de la lutte contre la traite des êtres humains ; il contribue à prévenir la revictimisation et à assurer l'accès aux services pour les victimes[90].

103. **Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour garantir l'application cohérente du principe de non-sanction des victimes de la traite qui ont été contraintes à prendre part à des activités illicites. Il faudrait envisager d'adopter une disposition juridique spécifique prévoyant de ne pas sanctionner les victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes, dans le cadre de la révision prévue de l'article 273f du Code pénal.**

9. Protection des victimes et des témoins (articles 28 et 30)

104. Selon l'article 28 de la Convention, les Parties doivent prendre les mesures nécessaires pour assurer une protection effective et appropriée contre les représailles ou les intimidations possibles aux victimes et aux témoins de la traite, ainsi qu'aux membres des organisations de la société civile qui soutiennent les victimes durant la procédure pénale et, si nécessaire, aux membres de la famille des victimes. L'intimidation des victimes et des témoins vise presque toujours à éviter que des preuves soient présentées contre les inculpés. Une protection effective peut prendre différentes formes (protection physique, attribution d'un nouveau lieu de résidence, changement d'identité, etc.) et dépend de l'évaluation des risques que courent les victimes et les témoins. En outre, le paragraphe 3 prévoit qu'un

86 Tribunal de première instance du Limbourg, jugement du 5 octobre 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:7613, Rechtbank Limburg, 03/066776-22, 03/171407-22 (ttz. gev.) (rechtspraak.nl)

87 Cour d'appel d'Amsterdam, arrêt du 20 juillet 2017, https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:GHAMS:2017:2889

88 Cour suprême, arrêt du 13 novembre 2018, https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:HR:2018:2011

89 https://www.hetckm.nl/mediadepot/30804217deb0/CKM-Kijkenmetandereogendeel22022.pdf, page 26.

90 Concernant la disposition de non-sanction, voir *V.C.L. et A.N. c. Royaume-Uni*, arrêt définitif de la Cour européenne des droits de l'homme du 5 juillet 2021.

enfant victime doit bénéficier de mesures de protection spéciales prenant en compte son intérêt supérieur. En ce qui concerne la période d'application des mesures de protection, la Convention vise de manière non exhaustive la période des enquêtes et des poursuites ou la période qui suit celles-ci. La période durant laquelle les mesures de protection doivent s'appliquer dépend des menaces qui pèsent sur les personnes concernées. Enfin, étant donné le caractère souvent international de la traite des êtres humains et la taille réduite du territoire de certains États, le paragraphe 5 encourage les Parties à conclure des accords ou arrangements avec d'autres États afin de mettre en œuvre l'article 28.

105. D'autre part, au titre de l'article 30 de la Convention, les Parties sont tenues d'adapter leur procédure judiciaire de manière à protéger la vie privée des victimes et à assurer leur sécurité, ainsi que de prendre des mesures de protection spécifiques pour les enfants victimes. Si les mesures prévues à l'article 28 concernent la protection extrajudiciaire, l'article 30, quant à lui, précise les mesures procédurales à adopter. Conformément à la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les moyens suivants peuvent être utilisés pour atteindre les objectifs de l'article 30 : des audiences non publiques, des techniques audiovisuelles, les témoignages enregistrés et les témoignages anonymes.

106. Selon l'article 51aa(3b) du Code de procédure pénale (CPP), la police et le ministère public procèdent à une évaluation personnalisée des risques auxquels sont exposées les victimes d'infractions, y compris les victimes de la traite. Parmi les mesures générales de protection des victimes et des témoins figure la possibilité, pour la victime, de témoigner hors de la présence (ou du moins hors de la vue) du défendeur, par visioconférence ou, dans des cas exceptionnels, de manière complètement anonyme (article 226a du CPP)[91]. De plus, l'enregistrement de l'interrogatoire de la victime par le juge d'instruction au cours de l'enquête judiciaire peut être utilisé ultérieurement, lors du procès de l'auteur de l'infraction.

107. Il existe aussi un programme spécial de protection des témoins pour les victimes et les témoins de la traite, décrit dans le premier rapport du GRETA sur les Pays-Bas. Depuis sa mise en place, en 2013, ce programme n'a été utilisé qu'une fois car la participation au programme est lourde de conséquences pour les victimes : elles sont en effet tenues de rompre tous liens avec leur passé. Les victimes préfèrent donc bénéficier d'autres mesures de protection.

108. Au sujet de la protection des enfants dans la procédure pénale, voir les paragraphes 127-129.

109. **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 ou d'intimidations pendant l'enquête et/ou après la procédure judiciaire.**

10. Autorités spécialisées et instances de coordination (article 29)

110. L'article 29, paragraphe 1, de la Convention impose aux Parties d'adopter les mesures nécessaires pour promouvoir la spécialisation de personnes ou d'entités dans la lutte contre la traite et dans la protection des victimes. Chaque pays doit disposer de spécialistes de la lutte contre la traite qui soient suffisamment nombreux et dotés de ressources appropriées. Dans la mesure du possible, le personnel des autorités spécialisées et des instances de coordination doit être composé d'hommes et de femmes. Afin de lutter efficacement contre la traite et de protéger ses victimes, il est essentiel de veiller à ce que ce personnel soit dûment formé.

91 Voir le premier rapport d'évaluation du GRETA sur les Pays-Bas, paragraphes 234 à 236.

111. Ainsi que cela est indiqué au paragraphe 18, c'est la Task force contre la traite des êtres humains qui est chargée d'assurer la coordination nécessaire à une approche intégrée de la lutte contre la traite aux Pays-Bas. Au sein de la Task force, présidée par le ministère public (OM), sont représentés les organismes nationaux et municipaux compétents, ainsi que des ONG. La Task force s'est réunie 14 fois depuis 2018.

112. Chacune des 10 directions régionales de la police que comptent les Pays-Bas comporte un service chargé des questions relatives à la police des étrangers, à l'identification et à la traite des êtres humains (AVIM). L'AVIM a pour mission d'identifier les victimes de la traite et d'enquêter sur les infractions de traite, ainsi que sur d'autres infractions relatives aux étrangers. Dans chaque AVIM, il y a une équipe spécialement chargée des questions de traite, et un ou deux policiers spécialisés dans la lutte contre la cybercriminalité. Le GRETA a été informé que 380 à 400 policiers travaillent actuellement sur des affaires de traite. En 2020, le Gouvernement néerlandais a alloué 10 millions d'euros supplémentaires au budget de la police pour la lutte contre la traite. Les policiers rencontrés par le GRETA au cours de la visite ont déclaré que leurs ressources humaines étaient adéquates. Dans l'AVIM de La Haye, environ la moitié des membres de l'équipe chargée des questions de traite étaient des femmes ; les victimes de la traite de sexe féminin pouvaient donc être interrogées par des policières. Toutefois, selon des organisations de la société civile, les ressources humaines des AVIM ne sont pas suffisantes et le fait que les AVIM sont chargés d'enquêter à la fois sur la traite et sur les migrations irrégulières pourrait expliquer la baisse du nombre de victimes présumées de la traite et du nombre d'enquêtes pour traite (voir aussi paragraphe 180). Tous les policiers des AVIM qui travaillent dans les équipes chargées des questions de traite doivent suivre 20 semaines de formation sur la traite à l'École de police et réussir un examen. L'École de police propose aussi des cours de remise à niveau, ainsi que des formations plus courtes sur la traite pour d'autres policiers.

113. Les AVIM coopèrent étroitement avec la Maréchaussée royale des Pays-Bas (KMar), qui est responsable du contrôle des frontières. La KMar ne dispose pas d'équipes spécialisés dans les questions de traite, mais tous les membres de la KMar sont encouragés à suivre une formation sur la traite et peuvent être affectés à des refuges pour victimes de la traite dans le cadre de leur formation.

114. Les AVIM coopèrent aussi avec la Cellule de renseignement financier (CRF), avec le Service de l'immigration et de la naturalisation (IND) et avec l'Inspection du travail néerlandaise (NLA). Leurs rôles respectifs dans la lutte contre la traite sont décrits aux paragraphes 90 (CRF), 182 (IND) et 146 (NLA).

115. Les Pays-Bas comptent une vingtaine de procureurs spécialisés dans les affaires de traite : un dans chacun des 10 parquets régionaux[92], un dans chacune des quatre cours d'appel, et quelques autres dans le parquet national et le parquet « fonctionnel », qui s'occupent des affaires de traite les plus graves. Dans certains tribunaux de première instance (à La Haye et à Amsterdam, par exemple), ainsi que dans les cours d'appel, les affaires de traite sont confiées à une chambre où siègent des juges ayant une expérience des affaires de traite, mais cela n'est pas possible dans tous les tribunaux de première instance.

116. Les procureurs et les juges participent régulièrement à des formations sur la traite organisées au Centre de formation et d'études judiciaires (SSR)[93]. Par exemple, en 2022, le SSR a organisé deux formations de base d'une journée sur la traite, deux formations avancées de deux jours sur la traite et une demi-journée thématique sur l'exploitation par le travail. Au total, plus de 200 procureurs et juges ont suivi ces formations. En outre, des juges du tribunal de première instance d'Amsterdam élaborent régulièrement un bulletin interne sur la traite, qui contient des informations utiles, notamment sur la jurisprudence, et qui est mis à la disposition de tous les juges et procureurs.

92 Dans l'un des parquets régionaux, il y a deux procureurs spécialisés.
93 https://ssr.nl/ssr-excellent-training-for-a-just-society/

117. Le Centre d'expertise sur la traite des êtres humains et le trafic illicite de personnes (EMM) est une structure de coopération de la police, de la KMar, de la NLA, de l'IND et du ministère public qui centralise les informations sur la traite[94]. Selon le nouvel accord de coopération signé par les cinq partenaires en 2021, l'EMM collecte des informations sur la traite et les analyse, et élabore, outre des rapports opérationnels, des rapports tactiques et stratégiques[95]. De plus, l'EMM publie des rapports sur différents sujets, dont la traite de ressortissants nigérians ou encore la traite et le trafic illicite de personnes en lien avec la guerre en Ukraine[96].

118. **Le GRETA salue l'existence d'entités et de professionnels spécialisés dans la prise en charge des affaires de traite, ainsi que la formation qui leur est dispensée, et invite les autorités néerlandaises à continuer de renforcer les capacités et la spécialisation des policiers, des procureurs et des juges dans le domaine de la traite.**

11. Coopération internationale (article 32)

119. L'article 32 de la Convention impose aux États parties de coopérer dans la mesure la plus large possible pour prévenir et combattre la traite, protéger et assister les victimes, et mener des enquêtes sur les affaires de traite et engager des poursuites. La coopération internationale entre les Parties à la Convention est également essentielle pour garantir aux victimes de la traite l'accès à des recours effectifs. Les Parties doivent coopérer les unes avec les autres « dans la mesure la plus large possible ». Ce principe fait obligation aux Parties de coopérer largement les unes avec les autres et de réduire au minimum les obstacles à la circulation rapide et fluide de l'information et des preuves au-delà des frontières. Pour ce qui est de la coopération internationale en matière pénale aux fins d'investigations ou de procédures, la Convention ne vient ni annuler ni remplacer les instruments internationaux et régionaux applicables sur l'entraide judiciaire et l'extradition[97], les arrangements réciproques entre les Parties à ces instruments ou les dispositions pertinentes du droit national relatives à la coopération internationale

120. Depuis 2019, les Pays-Bas ont participé à sept équipes communes d'enquête (ECE) dans des affaires de traite (qui parfois concernaient aussi le trafic illicite de personnes, le trafic de drogue et d'autres infractions). Le ministère public a adressé 269 demandes d'entraide judiciaire à d'autres pays de l'UE et 99 à des pays tiers. La direction des enquêtes de la NLA a coopéré avec des homologues d'autres pays dans plusieurs enquêtes pénales concernant la traite aux fins d'exploitation par le travail. Des responsables rencontrés par le GRETA ont noté la bonne coopération avec la plupart des pays d'origine des victimes de la traite, mais ont fait état de difficultés dans la coopération internationale avec la Chine, la Thaïlande et des pays d'Amérique latine.

121. La police et le ministère public disposent d'agents de liaison basés dans plusieurs pays, notamment en Italie, étant donné qu'un nombre important de témoignages de victimes recueillis par les autorités néerlandaises concernent des allégations de traite en Italie. Les agents de liaison portent ces témoignages à l'attention de leurs homologues en leur recommandant de poursuivre l'enquête.

122. Au sein de la Plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT), les Pays-Bas jouent un rôle de premier plan dans un projet axé sur des mesures de coopération internationale visant à protéger et à aider les victimes de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle (exploitation par le biais de la diffusion en direct de contenus à caractère sexuel en ligne). La personne qui dirige l'EMM (voir paragraphe 0) est la personne de contact des Pays-Bas au sein d'EMPACT.

---

94 https://www.emm-online.nl/ et deuxième rapport du GRETA sur les Pays-Bas, paragraphe 216.

95 https://www.emm-online.nl/binaries/emm-online/documenten/rapporten/2021/04/06/convenant-emm/convenant-emm.pdf

96 https://www.emm-online.nl/publicaties

97 Par exemple, la Convention européenne d'extradition, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et ses protocoles, la Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime … (en ajouter d'autres).

123. Les autorités néerlandaises participent activement à la coopération bilatérale et régionale, par exemple dans le cadre du processus de Khartoum (le dialogue sur les migrations entre les pays d'origine, de transit et de destination en Europe et dans la Corne de l'Afrique, dont les Pays-Bas ont pris la présidence en mars 2020) et de la déclaration de Niamey, qui favorise l'échange de bonnes pratiques et de données et l'établissement de contacts opérationnels. Les Pays-Bas financent des projets d'aide au développement international à hauteur de 34 millions d'euros, dont environ un quart est consacré à des projets de lutte contre la traite. Les partenariats avec les organisations internationales sont particulièrement utiles pour l'assistance directe aux victimes de la traite. Le partenariat avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a été réorganisé et la traite des êtres humains est devenue l'un de ses quatre thèmes principaux. Ce partenariat, actuellement opérationnel dans 12 pays d'Afrique de l'Ouest, se poursuivra jusqu'en 2023. La collaboration avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) visant à lutter contre la traite et le trafic illicite de personnes en Afrique de l'Ouest a été intensifiée, avec une nouvelle contribution de 10,5 millions d'euros pour la période allant jusqu'à la fin de 2024. Un projet mis en œuvre par l'ONUDC au Nigéria finance des subventions pour les ONG qui favorisent l'accès des victimes de la traite à la justice, leur réinsertion et leur prise en charge médicale, et prévoit le déploiement de magistrats nigérians en Italie et en Espagne. En 2021, un autre programme a été lancé avec le Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD) au Niger et au Nigéria dans le but d'améliorer la collaboration opérationnelle pour lutter contre la traite.

124. **Le GRETA salue les efforts déployés par les Pays-Bas pour renforcer la coopération internationale dans la lutte contre la traite, notamment à travers leur participation à des équipes communes d'enquête et leur rôle au sein d'EMPACT, et invite les autorités néerlandaises à continuer de développer la coopération multilatérale et bilatérale en la matière.**

12. Questions transversales

a. des procédures sensibles au genre en matière pénale, civile et administrative et en matière de droit du travail

125. Ainsi que l'a noté le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dans sa recommandation générale n° 33 sur l'accès des femmes à la justice, la discrimination à l'égard des femmes, fondée sur des stéréotypes sexistes, les préjugés, les normes culturelles néfastes et patriarcales, et la violence sexiste qui touche les femmes en particulier, ont une incidence négative sur leur capacité à avoir accès à la justice sur un pied d'égalité avec les hommes[98]. La Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023 note que si l'accès à la justice peut être difficile pour toutes et tous, il l'est encore davantage pour les femmes en raison des inégalités entre les femmes et les hommes dans la société et le système judiciaire. Par conséquent, l'un des objectifs de la Stratégie est de garantir aux femmes l'égalité d'accès à la justice[99]. Le GRETA note que dans le cas de la traite des êtres humains, les stéréotypes sexistes, les préjugés, les barrières culturelles, la peur et la honte ont un impact sur l'accès des femmes à la justice, et ces barrières peuvent persister pendant les enquêtes et les procès. Cela est particulièrement vrai pour certains groupes de femmes, comme les victimes de violences sexistes, les femmes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, les femmes issues de minorités ethniques et les femmes handicapées. Sur le plan socio-économique, les obstacles sont liés, par exemple, à une méconnaissance des droits et des procédures judiciaires ou des modalités d'accès à l'assistance juridique, qui peut s'expliquer par les différences entre les femmes et les hommes en matière de niveau d'instruction et d'accès à l'information. L'accès à la justice peut aussi être entravé par des ressources financières insuffisantes, notamment pour assumer les frais associés aux services d'un conseil juridique, les frais de

98 ONU, CEDAW, recommandation générale n° 33 sur l'accès des femmes à la justice, paragraphe 8, CEDAW/C/GC/33, 3 août 2015 : https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/33&Lang=fr

99 Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023, pp. 27-29, https://www.coe.int/en/web/genderequality/gender-equality-strategy

justice, les taxes judiciaires et les frais associés aux trajets jusqu'au tribunal et à la garde d'enfant[100]. Ces obstacles, et des moyens de les lever, sont décrits dans un manuel de formation pour les juges et les procureurs sur l'accès des femmes à la justice, ainsi que dans la publication intitulée « L'accès des femmes à la justice : guide à l'intention des praticien-ne-s du droit »[101].

126. Les autorités néerlandaises ont souligné que les besoins spécifiques des hommes et des femmes sont pris en compte dans le cadre du soutien aux victimes de la traite aux Pays-Bas, y compris lors de l'organisation de l'hébergement. Le GRETA a été informé que les victimes de la traite de sexe féminin sont généralement interrogées par des policières.

b. des procédures permettant de saisir la justice et de demander réparation qui soient respectueuses de l'enfant

127. Lorsque des enfants sont victimes ou témoins de la traite, des mesures de protection spéciales sont prises durant la procédure pénale, en complément des mesures générales mentionnées aux paragraphes 106 et 107. La police dispose d'agents spécialement formés pour s'entretenir avec des enfants. Les enquêteurs décident si l'entretien doit se dérouler dans une pièce adaptée aux enfants. C'est presque la norme pour les enfants de moins de 12 ans. Sauf si cela n'est pas dans l'intérêt de l'enfant victime, un parent ou une autre personne s'occupant de lui est présent jusqu'au début de la partie substantielle de l'entretien.

128. Selon la directive du ministère public sur la violence domestique et la maltraitance des enfants, qui s'applique aussi aux affaires de traite, il faut s'employer dans toute la mesure du possible à faire en sorte qu'un enfant victime ne soit interrogé qu'une fois au cours de la procédure pénale, et cet entretien doit faire l'objet d'un enregistrement audiovisuel. La défense et le juge d'instruction peuvent suivre le déroulement de l'entretien via un lien et poser des questions supplémentaires si nécessaire. L'enregistrement ne fait pas partie du dossier officiel, mais la transcription de l'entretien en fait partie.

129. Les victimes qui sont des enfants ne sont généralement pas entendues comme témoins par les juges lors de séances publiques, mais par le juge d'instruction dans une pièce de ses locaux prévue à cet effet. Les enfants victimes peuvent utiliser les installations générales destinées aux victimes dans les tribunaux ; certains tribunaux disposent d'installations spécifiques pour les victimes vulnérables, telles qu'une salle d'attente ou de consultation spécialement conçue pour les mineurs.

c. le rôle des entreprises

130. Ainsi que cela est indiqué dans le deuxième rapport du GRETA sur les Pays-Bas, le Conseil économique et social néerlandais a recommandé en 2014 au gouvernement de soutenir la mise en place de conventions sectorielles pour une conduite responsable des entreprises (CRE)[102]. Malgré les mesures positives prises par de nombreuses entreprises, les évaluations montrent que la politique de CRE n'est pas assez efficace et qu'il y a encore trop peu d'entreprises néerlandaises qui exercent leurs activités conformément aux normes de CRE. En réaction à ces évaluations, le gouvernement a proposé en octobre 2020 une politique de CRE consistant en une « combinaison intelligente de mesures »[103]. Un élément clé de cette nouvelle politique est une obligation générale de diligence raisonnable. Le Gouvernement néerlandais souhaite que toutes les grandes entreprises, les PME cotées en Bourse et les entreprises de taille moyenne des secteurs à haut risque soient soumises à une obligation européenne de CRE ; à cette fin, il coopère activement avec la Commission européenne, les États membres de l'UE et d'autres institutions européennes dans le cadre de l'initiative législative relative à la gouvernance des entreprises, qui doit aussi porter sur le devoir de diligence.

100 Conseil de l'Europe, Training Manual for Judges and Prosecutors on Ensuring Women's Access to Justice, page 13: https://rm.coe.int/training-manual-women-access-to-justice/16808d78c5.

101 https://rm.coe.int/acces-a-la-justice-guide-feb-2019/168092dc44.

102 Voir le deuxième rapport du GRETA sur les Pays-Bas, paragraphe 99.

103 https://open.overheid.nl/repository/ronl-1a58c4b1-ab68-41e2-93f2-405c385984f5/1/pdf/imvo-van-voorlichten-tot-verplichten.pdf

131. En septembre 2022, le Gouvernement néerlandais a adopté un nouveau plan d'action national sur les entreprises et les droits de l'homme pour 2022-2026, qui vise à garantir la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, à contribuer à faire respecter les droits de l'homme tout au long de la chaîne d'approvisionnement, et à renforcer la coopération entre les organismes publics, les entreprises, les associations professionnelles, les syndicats, les ONG et d'autres acteurs concernés[104]. Dans ce plan d'action, il est prévu de modifier l'article 273f du Code pénal pour faciliter les poursuites dans les affaires de traite aux fins d'exploitation par le travail (voir paragraphe 161) ; cependant, le plan d'action ne mentionne pas d'autres mesures concrètes contre la traite.

132. En outre, les Pays-Bas soutiennent activement Finance Against Slavery and Trafficking (FAST), une initiative multipartite qui vise à mobiliser le secteur financier contre l'esclavage moderne et la traite des êtres humains[105]. Le GRETA a été informé que la banque ABN Amro, l'université d'Amsterdam et l'Inspection du travail néerlandaise (NLA) avaient lancé, en 2015, le projet pilote CONCRIM dans le but de détecter des infractions telles que l'exploitation par le travail à partir des données financières détenues par les banques, comme les données sur les virements. Au cours du projet initial, ABN Amro a décelé et signalé des dizaines de situations inhabituelles. La Cellule de renseignement financier (CRF) a examiné les transactions, a décelé des transactions suspectes et les a signalées à la NLA (voir paragraphe 90). Fort de son succès, le projet pilote a été étendu, en mars 2022, à d'autres banques néerlandaises. Aujourd'hui, il réunit des chercheurs de quatre universités et bénéficie du soutien financier de l'Organisation néerlandaise pour la recherche scientifique.

133. **Tout en saluant l'adoption du plan d'action national sur les entreprises et les droits de l'homme, le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient renforcer davantage encore leur coopération avec le secteur privé, conformément aux « Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme » des Nations Unies[106], à la Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et les entreprises[107] et à la Recommandation CM/Rec(2022)21 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail[108], en vue de sensibiliser les entreprises à leurs responsabilités et à leur rôle dans l'aide à la réadaptation et au rétablissement des victimes, ainsi que dans l'accès des victimes à des recours effectifs.**

134. **En outre, le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient adopter des dispositions législatives qui intègrent la prévention de la traite et de l'exploitation par le travail dans les politiques relatives aux marchés publics et qui favorisent la transparence dans les chaînes d'approvisionnement, afin de permettre un contrôle des performances des entreprises et de mettre en place des mesures de prévention de la traite et de l'exploitation par le travail.**

104 https://www.government.nl/binaries/government/documenten/publications/2022/11/8/national-action-plan-business-and-human-rights/22_387+NAP+Bedrijfsleven+%26+Mensenrechten_EN_def.pdf

105 Home page - Finance Against Slavery and Trafficking (fastinitiative.org)

106 http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf

107 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 1249e réunion des Délégués des Ministres.

108 Recommandation CM/Rec(2022)21 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail et exposé des motifs, 27 septembre 2022.

d. mesures de prévention et de détection de la corruption

135. D'autres instruments juridiques élaborés par le Conseil de l'Europe, en particulier ceux qui ont pour but de lutter contre la corruption, le blanchiment de capitaux et la cybercriminalité, s'appliquent également à la lutte contre la traite. L'organe du Conseil de l'Europe à qui revient le rôle principal en matière de lutte contre la corruption est le Groupe d'États contre la corruption (GRECO). Ses rapports par pays sont utiles pour combler les lacunes structurelles de la prévention de la corruption, y compris potentiellement dans un contexte de traite.

136. Dans son rapport sur les Pays-Bas établi dans le cadre du cinquième cycle d'évaluation (2018), le GRECO notait que la police jouissait d'un niveau de confiance élevé au sein de la société néerlandaise. Aux Pays-Bas, les services de police sont très attachés aux questions d'intégrité et les mesures en faveur de l'intégrité figurent depuis longtemps parmi leurs priorités. Cependant, la police néerlandaise n'est pas exempte de violations dans ce domaine, par exemple pour ce qui est des fuites d'informations et des liens avec des groupes criminels organisés. Le GRECO a recommandé de renforcer les mesures de contrôle concernant l'accès aux informations confidentielles et leur utilisation, et de donner des orientations en la matière dans le code de conduite destiné à la police[109].

137. Les autorités néerlandaises ont déclaré qu'il n'y avait aucun cas connu de corruption ou de faute connexe qui aurait été commise par des agents publics dans des affaires de traite. La corruption active et la corruption passive sont érigées en infractions pénales aux articles 177 à 178a et 362 à 364a du Code pénal. Dans les dispositions pénales relatives à la corruption active et passive figurent les termes « cadeau », « promesse » et « fournir ou offrir un service ». Tous les cadeaux, y compris les cadeaux d'usage de faible valeur (cadeaux officiels, par exemple), peuvent entrer dans le champ d'application des dispositions pénales relatives à la corruption.

V. Thèmes de suivi propres aux Pays-Bas

1. Protection et collecte des données

138. Dans son deuxième rapport d'évaluation, le GRETA considérait que les autorités néerlandaises devraient, d'une part, s'assurer que toutes les victimes présumées de la traite font l'objet d'un signalement en précisant le champ d'application de la législation relative à la protection des données et, d'autre part, garantir la mise à disposition de données sur la traite en temps utile pour que les futures mesures gouvernementales s'appuient sur un socle de connaissances validées.

139. Comme indiqué dans les précédents rapports du GRETA, l'ONG CoMensha enregistre toutes les victimes présumées de la traite. Elle reçoit une subvention de l'État pour s'acquitter de cette mission. En revanche, seules la police, la KMar et l'Inspection du travail néerlandaise (NLA) sont tenues de signaler les victimes présumées de la traite à l'ONG. En effet, cette obligation officielle ne s'impose pas aux autres personnes qui entrent en contact avec des victimes présumées. Par ailleurs, certains acteurs renoncent à signaler les cas de traite à CoMensha de peur d'enfreindre la législation relative à la protection des données si les victimes n'ont pas donné leur consentement. En 2018, année où le Règlement général de l'UE sur la protection des données (2016/679) est entré en vigueur, le nombre de victimes présumées a chuté à son plus bas niveau (742).

109 https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/1680931c9e

140. Une étude menée par l'ONG CoMensha a établi que l'enregistrement des victimes présumées de la traite, qui nécessite immanquablement le traitement de certaines données personnelles, n'est pas soumis au consentement de la victime dans la mesure où il s'agit d'un acte réalisé dans l'intérêt public, qui peut même s'avérer nécessaire pour protéger un intérêt essentiel à la vie de la victime[110]. Même si un manuel détaillé consacré au Règlement général sur la protection des données (RGPD) a été publié en 2018 par le ministère de la Justice et de la Sécurité (JenV)[111], le GRETA note toutefois que les autorités néerlandaises n'ont donné aucune recommandation pratique aux ONG et aux professionnels susceptibles de rencontrer des victimes présumées de la traite concernant la protection des données.

141. **Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient donner des recommandations pratiques aux ONG et aux professionnels susceptibles de rencontrer des victimes de la traite concernant la protection des données, pour éviter des infractions à cette législation et pour que toutes les victimes présumées de la traite fassent l'objet d'un signalement en bonne et due forme et bénéficient de mesures de protection et d'assistance.**

142. Comme indiqué dans les précédents rapports du GRETA, le Rapporteur national reçoit, de la part de l'ONG CoMensha, des données anonymisées concernant les victimes présumées de la traite, ainsi que des statistiques sur les permis de séjour, les délais de rétablissement et de réflexion, les enquêtes pénales, les poursuites et les condamnations émanant de diverses entités. Le Rapporteur national analyse ces données et en tient compte dans ses rapports et ses recommandations (voir paragraphe 24).

143. Les statistiques sur le nombre d'enquêtes, de poursuites et de condamnations en lien avec des affaires de traite sont souvent publiées avec un retard considérable. Le Centre d'expertise sur la traite des êtres humains et le trafic illicite de personnes (EMM), qui a pour mission de collecter des données sur les enquêtes relatives à la traite menées par la police, la KMar, l'Inspection NLA, l'IND et le ministère public (OM), est dans l'incapacité de fournir les données correspondant à la période 2020-2022. Par ailleurs, les données de 2019 révèlent que l'EMM a indiqué dans un cas de traite sur cinq que la forme d'exploitation était « inconnue ». Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités néerlandaises ont indiqué que la police et l'OM publient, au cours du premier trimestre de chaque année, des données sur le nombre d'enquêtes, de poursuites et de condamnations de l'année précédente.

144. **Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient garantir la mise à disposition des données sur la traite en temps utile pour que les futures mesures gouvernementales soient fondées sur un socle de connaissances validées.**

2. Mesures visant à prévenir et combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail

145. Dans son deuxième rapport d'évaluation, le GRETA considérait que les autorités néerlandaises devraient intensifier leurs efforts pour prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail, en particulier en sensibilisant les fonctionnaires concernés à ce phénomène, en ciblant les secteurs à haut risque et en travaillant en étroite collaboration avec les syndicats, la société civile et le secteur privé.

146. Comme le notait le GRETA dans son précédent rapport, l'Inspection du travail néerlandaise (NLA) a pour mission de détecter les cas de traite aux fins d'exploitation par le travail et d'enquêter sur ces affaires. Dans ses plans pluriannuels pour 2019-2022[112] et 2023-2026[113], l'Inspection NLA fait figurer la lutte contre la traite parmi ses priorités. Depuis 2018, 50 millions d'euros supplémentaires sont versés chaque année à l'Inspection NLA, notamment pour lutter contre la traite. Fin 2022, l'Inspection NLA employait l'équivalent de 1 500 personnes environ à plein temps, dont 74,5 équivalents temps plein (ETP)

110 https://www.comensha.nl/StippWebDLL/Resources/Handlers/DownloadBestand.ashx?ID=1000026676

111 https://open.overheid.nl/repository/ronl-dd12795b-eaa8-4e23-b552-96ef285cb9ad/1/pdf/Handleiding%20Algemene%20verordening%20gegevensbescherming.pdf

112 https://www.nlarbeidsinspectie.nl/binaries/nlarbeidsinspectie/documenten/jaarplannen/2018/11/15/meerjarenplan-2019-2022/Inspectie+SZW_Meerjarenplan_2019-2022.pdf

113 https://www.nlarbeidsinspectie.nl/binaries/nlarbeidsinspectie/documenten/jaarplannen/2022/11/25/meerjarenplan-2023-2026/Meerjarenplan+2023-2026+Nederlandse+Arbeidsinspectie.pdf

affectés à la Direction des inspections (« *Toezicht* »), responsable de la détection des cas d'exploitation par le travail, et 12 ETP à la Direction des enquêtes (« *Opsporing* »), chargée de mener des enquêtes pénales sur les cas de traite aux fins d'exploitation par le travail. La Direction des inspections assure le suivi des cas d'exploitation par le travail signalés par les organismes publics, les ONG et les particuliers, et peut procéder à des inspections inopinées. La Direction des enquêtes, quant à elle, comprend des enquêteurs formés pour mener les premiers entretiens avec les victimes de traite et conduire des enquêtes pénales sous la supervision du ministère public (OM). Si l'enquête réunit des éléments suffisants pour prouver la situation de traite, l'affaire pénale est renvoyée au ministère public (OM).

147. On compte entre 500 000 et 750 000 travailleurs migrants aux Pays-Bas[114]. Plus de la moitié d'entre eux sont originaires de Pologne. Parmi les pays d'origine figurent également la Roumanie, la Bulgarie, la Hongrie et la Lituanie. Près de neuf travailleurs migrants sur 10 occupent des emplois peu qualifiés dans les secteurs de la logistique, de l'agroalimentaire, de l'agriculture ou de l'horticulture. Les travailleurs migrants ressortissants de l'UE qui résident aux Pays-Bas durant moins de quatre mois (au cours d'une période de six mois) sont tenus de s'inscrire au registre des non-résidents[115]. Même s'ils doivent se présenter en personne à l'un des 19 guichets d'inscription du pays, ils ne sont pas obligés de donner leurs coordonnées ou leur adresse aux Pays-Bas. Leurs conditions de vie et de travail sont alors plus difficiles à contrôler. Les recommandations de la « Commission Roemer » (voir paragraphe 157) préconisaient la mise en place d'un système d'enregistrement plus rigoureux des travailleurs migrants, qui sont nombreux à ne pas avoir d'adresse déclarée aux Pays-Bas. L'accès au logement est un problème majeur aux Pays-Bas, en particulier dans les grandes villes, ce qui rend l'application de ces recommandations plus difficile. À Rotterdam, la commune a créé une équipe spéciale pour mettre en œuvre ces recommandations. De son côté, la maire d'Amsterdam a demandé dans un courrier adressé au ministère de la Justice et de la Sécurité (JenV) que des améliorations soient apportées en ce sens. Dans le cadre d'un nouveau projet pilote, la ville d'Amsterdam a également mis en place un espace d'accueil en centre-ville où les migrants en situation irrégulière qui sont victimes d'infractions peuvent venir les signaler en lieu sûr.

148. Entre janvier 2019 et octobre 2022, l'Inspection NLA a enregistré 762 signalements (« *meldingen* »)[116] de cas d'exploitation par le travail (132 en 2019, 160 en 2020, 210 en 2021 et 260 jusqu'en octobre 2022)[117]. Après un premier examen par les inspecteurs de la NLA, 475 signalements sont restés sans suite, car ils ne constituaient pas des cas d'exploitation par le travail selon la définition figurant à l'article 273f du Code pénal néerlandais et dans la directive du ministère public (OM) relative à la traite des êtres humains. Le pourcentage de signalements restés sans suite est passé de 20 % en 2019 à 83 % en 2022. Durant la même période, les enquêteurs de l'Inspection NLA ont interrogé 270 personnes (73 en 2019, 52 en 2020, 86 en 2021 et 59 en 2022) dans le cadre d'un premier entretien et ont conclu que 159 d'entre elles (36 en 2019, 34 en 2020, 45 en 2021 et 44 en 2022) étaient des victimes présumées de la traite, en s'appuyant sur le principe du « moindre indice » (voir paragraphe 179)[118]. Sur ces 159 victimes présumées, 119 ont déposé officiellement plainte pour traite des êtres humains. L'Inspection NLA a ouvert 5 enquêtes pénales en 2019, 4 en 2020, 3 en 2021 et 1 en 2022, qui ont concerné au total 19 victimes de la traite[119]. Ce chiffre est en net recul par rapport aux années précédentes (19 enquêtes pénales en 2016, 16 en 2017 et 10 en 2018).

---

114 Le Bureau central des statistiques des Pays-Bas publie des statistiques sur les migrations économiques en provenance d'autres pays membres de l'UE et de 5 pays candidats à l'UE (voir le rapport d'observation sur les migrations de 2020, https://www.cbs.nl/-/media/_excel/2022/18/migrantenmonitor_2020.xlsx). Selon le syndicat néerlandais des agences de travail temporaire, le nombre de migrants économiques présents aux Pays-Bas est même supérieur à 750 000 (voir le site Arbeidsmigranten in Nederland: de cijfers - ABU).

115 Les travailleurs ressortissants de l'UE qui résident aux Pays-Bas pour une durée supérieure à quatre mois au cours d'une période de six mois, ainsi que les travailleurs ressortissants d'un pays tiers, doivent s'inscrire au registre de la population (« *Basisregister personen* », BRP) dans leur commune de résidence aux Pays-Bas.

116 Un signalement peut impliquer une ou plusieurs victimes présumées.

117 NLA, Rapportage Inspectie SZW, novembre 2021 (en néerlandais) et NLA, Stand van zaken Arbeidsuitbuiting en Ernstige benadeling, décembre 2022 (en néerlandais).

118 L'Inspection NLA a communiqué d'autres chiffres à l'ONG CoMensha : 46 en 2019, 38 en 2020 et 40 en 2021 (données 2022 non disponibles).

119 Aucune donnée n'a été communiquée sur le nombre d'affaires renvoyées par l'Inspection NLA au ministère public (OM), ni sur le nombre d'auteurs mis en examen ou condamnés en dernière instance pour des actes de traite.

149. Comme le mentionne le paragraphe 84, la baisse significative du nombre d'enquêtes, de poursuites et de condamnations pour traite aux fins d'exploitation par le travail fait suite à une interprétation plus restrictive de l'article 273f du Code pénal par la Cour suprême des Pays-Bas. Comme indiqué dans le deuxième rapport du GRETA, les cas de traite aux fins d'exploitation par le travail étant difficiles à prouver en justice, l'Inspection NLA cherche à dissuader les employeurs de commettre de telles infractions en les mettant en examen pour des infractions pénales autres que la traite ou en leur infligeant des amendes administratives[120]. Même si cette démarche peut accroître les chances de sanctionner les auteurs, elle prive cependant les victimes présumées de la traite de la protection, de l'assistance et des indemnités auxquelles elles auraient droit en cas de mise en accusation pour traite d'êtres humains. L'OIT a également attiré l'attention sur le préjudice porté aux droits des victimes lorsque les cas de traite font l'objet de poursuites pour une infraction de niveau inférieur[121].

150. L'Inspection NLA applique le principe de « sérieux désavantage » (« *ernstige benadeling* ») lorsque les affaires portées à son attention ne répondent pas aux critères propres à la traite. Entre janvier 2019 et octobre 2022, l'Inspection NLA a enregistré 980 signalements[122] de « sérieux désavantage » (193 en 2019, 272 en 2020, 253 en 2021 et 262 jusqu'en octobre 2022)[123]. Après un premier examen par les inspecteurs de la NLA, un signalement sur quatre est resté sans suite, car jugé sans fondement. Dans près de la moitié des autres affaires, l'Inspection NLA a prononcé des sanctions administratives (sous la forme d'un avertissement ou d'une amende administrative). Le montant total des amendes perçues par l'Inspection NLA dans le cadre de procédures administratives concernant des cas de « sérieux désavantage » s'élevait à 807 000 euros en 2020 et à 941 000 euros en 2021.

151. Selon les organisations de la société civile, l'Inspection NLA et le ministère public (OM) privilégient ces approches pour des raisons stratégiques, car elles exigent moins de temps et de ressources et rendent l'issue plus prévisible. Par ailleurs, lorsque les ONG ou les coordonnateurs de la prise en charge des victimes signalent des cas présumés d'exploitation par le travail à l'Inspection NLA, il est difficile de convaincre cette dernière de rencontrer les victimes présumées dans le cadre d'un premier entretien.

152. Un rapport de la Cour des comptes néerlandaise paru en septembre 2021 a révélé que les auteurs d'actes d'exploitation par le travail restent souvent impunis et que les victimes bénéficient rarement de mesures de soutien[124]. Selon ce même rapport, « l'Inspection NLA ne remplit pas les objectifs qu'elle s'est elle-même fixés, à savoir sanctionner plus d'auteurs d'infractions et venir en aide à un plus grand nombre de victimes. Le ministère de la Justice et de la Sécurité (JenV) et le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi (SZW) prennent des mesures pour renforcer la législation en ce sens depuis plusieurs années, mais leurs efforts n'ont pas encore donné de résultats tangibles. En outre, l'Inspection NLA ne tient pas de registre des victimes, si bien que, sur les milliers de victimes présumées d'exploitation par le travail aux Pays-Bas, un grand nombre de personnes ne sont pas identifiées. »[125] Ce rapport conclut notamment que, malgré le renforcement des effectifs de l'inspection du travail, les mesures de détection et de répression restent insuffisantes. La hausse du nombre de cas détectés ne s'est pas traduite par une augmentation des sanctions prononcées par l'Inspection NLA. La Cour des comptes a recommandé à l'Inspection NLA, d'une part, de travailler plus étroitement avec les communes et les ONG qui prêtent assistance aux victimes de la traite et, d'autre part, de garantir une meilleure transmission des informations aux responsables politiques.

120 Voir le deuxième rapport du GRETA sur les Pays-Bas, paragraphes 110 et 220.

121 OIT, Accès à la protection et au recours pour les victimes de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation du travail en Belgique et aux Pays-Bas, 2021, page 74.

122 Un signalement peut impliquer une ou plusieurs victimes présumées.

123 Voir note de bas de page n°115.

124 https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2021/09/28/daders-vrijuit-slachtoffers-niet-geholpen/Rapport+Daders+vrijuit%2C+slachtoffers+niet+geholpen.pdf

125 Résumé du rapport (en anglais) : Offenders scot-free, victims not helped | Report | Netherlands Court of Audit (rekenkamer.nl)

153. Selon la confédération syndicale FNV, qui s'intéresse au phénomène dans le secteur des transports, les victimes de la traite ne bénéficient pas des mesures de protection auxquelles la Convention leur donne droit. Les représentants des syndicats ont également constaté que le critère du « moindre indice » (voir paragraphe 179) n'était pas retenu pour identifier les victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, et que le ministère public (OM) manquait de moyens et de connaissances dans ce domaine. Par ailleurs, selon les syndicats, l'application peu rigoureuse de la législation aux Pays-Bas crée un appel d'air. Selon les services répressifs belges, les chauffeurs routiers ont pour consigne de passer la nuit sur les aires d'autoroute néerlandaises, car les temps de conduite et de repos ne sont pas contrôlés aux Pays-Bas.

154. Le GRETA constate avec préoccupation que, malgré l'augmentation des effectifs de l'inspection du travail spécialisés dans la lutte contre traite et des ressources affectées à l'Inspection NLA, le nombre de victimes de la traite détectées et le nombre d'enquêtes menées par la NLA pour exploitation par le travail ont diminué. En 2020, l'Inspection NLA a signalé 38 victimes présumées d'exploitation par le travail, alors que l'ONG FairWork en signalait 378. De son côté, la Cour des comptes néerlandaise estimait le nombre de ces victimes à au moins 2 000 par an.

155. Le GRETA a appris qu'au moins 50 % des travailleurs migrants aux Pays-Bas étaient employés par des agences de recrutement et de travail temporaire. Les Pays-Bas comptent plus de 15 000 de ces agences. Comme indiqué au paragraphe 72 du deuxième rapport du GRETA, les agences de recrutement ou de travail temporaire peuvent exercer sans licence aux Pays-Bas. Il a été signalé au GRETA que ces agences assurent aussi un logement et une couverture santé aux travailleurs, ce qui accroît encore la dépendance des travailleurs migrants, qui se montrent donc plus réticents à signaler une situation d'exploitation par le travail. En 2019, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a fait part de ses préoccupations concernant l'augmentation du nombre de travailleurs migrants qui sont contraints par des agences de placement de travailler dans des conditions d'exploitation[126].

156. Des représentants des ONG et des syndicats ont informé le GRETA du nombre insuffisant d'inspections proactives réalisées auprès des travailleurs migrants placés par des agences de travail temporaire néerlandaises ou étrangères, qui sont exposés à un risque élevé de traite. D'après les informations reçues, l'Inspection NLA ne serait pas habilitée à intervenir au domicile des travailleurs migrants pour contrôler leurs conditions de logement. Selon la NLA et l'AVIM, ce contrôle relève de la compétence des collectivités locales. Or, les communes les plus petites, en particulier en zone rurale, manquent souvent de moyens pour assurer ces inspections et, parfois, ne sont même pas au courant de la présence de travailleurs migrants.

126 CCPR, Observations finales concernant le cinquième rapport périodique des Pays-Bas, CCPR/C/NLD/CO/5, paragraphe 26.

157. Pendant la pandémie de covid-19, le nombre élevé de cas d'infection au coronavirus chez les travailleurs migrants a attiré l'attention du public sur leurs conditions de vie et de travail précaires. Pour remédier à cette situation, le Gouvernement néerlandais a créé une équipe spéciale pour la protection des migrants économiques (« *Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten* »), baptisée « Commission Roemer » (du nom de son président, Emile Roemer), dans le but de réduire le risque de propagation du coronavirus à court terme et de renforcer la protection des migrants économiques à plus long terme. En octobre 2020, la Commission a publié un rapport intitulé « Non aux citoyens de seconde zone »[127]. Ce rapport recommandait notamment de mettre en place un dispositif d'autorisation d'exercice pour les agences de recrutement et de travail temporaire, d'améliorer le recensement des travailleurs non-résidents en demandant leurs coordonnées et leur adresse de résidence actuelle, d'augmenter les inspections ciblées réalisées par la NLA, par les communes et en coopération avec les agents des pays voisins[128], d'améliorer les conditions de logement des travailleurs migrants en établissant des normes de construction minimales, et de dissocier les contrats de travail des contrats de location.

158. En 2021, les autorités néerlandaises ont publié en ligne un site d'information, disponible en neuf langues, à destination des migrants économiques[129]. Le GRETA note cependant que la version anglaise de ce site web ne contient aucune information sur la traite.

159. En 2021, le Gouvernement néerlandais a décidé de ne pas reconduire le processus simplifié de recrutement de cuisiniers venant de pays asiatiques car il avait été reproché à ce processus d'entraîner un risque élevé de traite[130]. En juillet 2022, le gouvernement a annoncé l'instauration d'une procédure d'agrément des agences de recrutement et de travail temporaire en 2025, au plus tôt, et l'allocation de ressources supplémentaires à l'Inspection NLA, qui sera chargée d'en assurer le contrôle[131]. En décembre 2022, le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi (SZW) a publié un rapport d'étape sur la mise en œuvre des recommandations formulées par l'équipe spéciale pour la protection des migrants économiques[132].

160. Le GRETA a eu connaissance de l'arrivée, après le déclenchement de la guerre en Ukraine, d'une quarantaine de travailleurs ukrainiens qui auraient été embauchés dans le secteur agricole par le biais d'agences de recrutement. Ces personnes n'auraient pas reçu de numéro d'enregistrement et aucun salaire ne leur aurait été versé. Selon les autorités néerlandaises, les employeurs sont tenus de déclarer les travailleurs ukrainiens embauchés à leur service auprès de l'Organisme de gestion des assurances sociales, au minimum deux jours avant le premier jour de travail. Par ailleurs, les réfugiés ukrainiens ne peuvent pas prétendre au statut de travailleur indépendant (sauf s'ils détiennent un permis de travail) car ce statut les exposerait davantage au risque d'exploitation.

161. Selon les autorités néerlandaises, les inspecteurs du travail reçoivent régulièrement des formations sur les questions de traite. Le GRETA note cependant que, d'après l'étude réalisée par la Cour des comptes néerlandaise, 36 % des inspecteurs du travail ont déclaré ne pas être formés pour reconnaître les signes d'exploitation par le travail ou de sérieux désavantage[133]. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités ont indiqué que, depuis 2021, tous les inspecteurs du travail avaient reçu quatre à cinq heures de formation pour apprendre à détecter et signaler les signes d'exploitation par le travail. Par ailleurs, un module de formation en ligne, intitulé « Reconnaître les signes d'exploitation par le travail et de sérieux désavantage », a été créé en 2023.

127 https://open.overheid.nl/repository/ronl-404846f9-9f80-400f-90c3-0c9a8b0fd036/1/pdf/Geen%20tweederangsburgers-Interactief.pdf

128 Le GRETA a appris que des milliers de migrants économiques employés aux Pays-Bas vivent en Allemagne.

129 http://www.workinnl.nl/

130 Uitbuiting in de Aziatsiche horeca (en néerlandais) et Voorlopig geen Aziatische koks meer naar Nederland vanwege misbruik en mensenhandel (en néerlandais).

131 https://open.overheid.nl/repository/ronl-d411c78914a172d6234627378e3548d17a31bd81/1/pdf/kamerbrief-hoofdlijnen-verplichte-certificering-bij-ter-beschikking-stellen-van-arbeidskrachten.pdf

132 https://open.overheid.nl/repository/ronl-17987f607b6b04a7f9c8beedaa4a135d403a5d57/1/pdf/bijlage-1-jaarrapportagearbeidsmigranten.pdf (en néerlandais)

133 Cour des comptes néerlandaise, Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen, page 37.

162. Les autorités néerlandaises ont reconnu la nécessité de réviser l'article 273f du Code pénal. La modification du Code pénal en ce sens figure explicitement dans l'Accord de coalition du nouveau gouvernement, qui a pris ses fonctions en janvier 2022[134]. Au cours de la visite d'évaluation du GRETA qui s'est déroulée en octobre 2022, les autorités ont informé le GRETA de plusieurs propositions visant à introduire une nouvelle disposition dans le Code pénal afin d'ériger en infraction pénale les « situations de sérieux désavantage au travail ». En décembre 2022, le secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité a déclaré qu'un projet de modification serait soumis au Parlement en février 2023, mais la procédure de consultation publique actuellement en cours a retardé ce calendrier[135]. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités ont indiqué qu'en parallèle de la modification du Code pénal, plusieurs services étaient en train d'étudier la question des solutions d'assistance et de protection qui devraient être proposées aux victimes de « sérieux désavantage au travail ». En effet, ces victimes devraient pouvoir demander à être indemnisées par l'auteur de l'infraction dans le cadre d'une procédure pénale. **Le GRETA souhaiterait recevoir des informations actualisées sur la révision de l'article 273f du Code pénal.**

163. Tout en saluant les mesures prises depuis la deuxième évaluation pour prévenir et combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail, en particulier l'augmentation des ressources allouées à la NLA, **le GRETA exhorte les autorités néerlandaises à intensifier leurs efforts pour prévenir et combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail, en tenant compte de la Note d'orientation du GRETA sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail[136] et de la Recommandation CM/Rec(2022)21 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail[137]. Les autorités devraient notamment :**

- **veiller à ce que les situations de traite aux fins d'exploitation par le travail ne soient pas considérées comme des cas de « sérieux désavantage » ;**

- **faire en sorte que les inspecteurs du travail, les membres des services répressifs et les autres acteurs concernés renforcent leur capacité de détecter et d'identifier les victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, en accordant une attention particulière aux secteurs à risque, tels que la logistique, le bâtiment, l'agroalimentaire, l'agriculture et l'horticulture ;**

- **prendre des mesures efficaces pour réglementer les agences de recrutement et de travail temporaire afin de renforcer la prévention de la traite et de l'exploitation par le travail.**

164. **En outre, le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient :**

- **renforcer la coopération entre l'inspection du travail, les services répressifs, les autorités fiscales, les syndicats et d'autres acteurs de la société civile, afin de recueillir les éléments de preuve nécessaires pour faire aboutir les enquêtes et les poursuites dans les affaires de traite aux fins d'exploitation par le travail ;**

- **adopter des mesures supplémentaires pour renforcer la protection des migrants économiques aux Pays-Bas ;**

---

134 VVD, D66, CDA & Christenunie, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst (en néerlandais), décembre 2021, page 22.

135 https://www.internetconsultatie.nl/mensenhandel/b1

136 https://rm.coe.int/note-d-orientation-sur-la-prevention-et-la-lutte-contre-la-traite-des-/1680a1060d.

137 Recommandation CM/Rec(2022)21 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail et exposé des motifs, adoptée par le Comité des Ministres le 27 septembre 2022 lors de la 1444e réunion des Délégués des Ministres.

- **continuer d'améliorer la formation des inspecteurs du travail sur la détection et l'investigation de la traite aux fins d'exploitation par le travail, y compris sur les éléments constitutifs et les spécificités de l'infraction de traite des êtres humains et sur les différences entre l'infraction de traite et les infractions au droit du travail.**

3. Mesures visant à sensibiliser au phénomène de la traite et à décourager la demande

165. Dans son deuxième rapport, le GRETA saluait les mesures de sensibilisation prises aux Pays-Bas et considérait que les autorités néerlandaises devraient, d'une part, continuer de renforcer le niveau de sensibilisation globale en la matière et, d'autre part, expliquer comment transmettre des informations sur la traite des êtres humains aux institutions concernées et aider les victimes présumées à bénéficier d'une assistance.

166. Le GRETA a appris que diverses initiatives de sensibilisation à la traite et d'information des professionnels concernés ont été prises au cours de la période de référence. Une attention toute particulière a été portée aux professionnels de santé. Le Code de signalement des violences domestiques et de la maltraitance des enfants, qui a pour but d'aider les professionnels à identifier différentes formes de violence et à prendre les mesures de suivi adéquates, a été élargi à des formes spécifiques de violence, notamment à la traite des êtres humains. La KNMG, la fédération néerlandaise des médecins, a collaboré à l'élaboration d'une fiche d'information sur la traite pour aider les professionnels de santé à mieux reconnaître les signes de traite, notamment les signes de prélèvement forcé d'organes. À la demande du ministère de la Justice et de la Sécurité (JenV) et du ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports (VWS), les ONG CoMensha et FairWork se sont associées sur plusieurs projets pour mieux faire connaître le phénomène de la traite aux professionnels de santé. Dans le cadre de son projet intitulé « Sensibiliser les professionnels de santé à la traite des êtres humains », l'ONG CoMensha propose aux soignants différentes formes de soutien pour les aider à mieux appréhender ce phénomène et à mieux identifier et orienter les victimes présumées. L'ONG a, par exemple, animé des ateliers de sensibilisation et d'information sur la traite à destination de l'ensemble du personnel, dans une grande partie des 25 refuges existants[138]. Chaque refuge est doté d'une personne référente de la lutte contre la traite, qui, généralement, participe au groupe de concertation national des refuges. Des réunions de sensibilisation ont été organisées, sous forme de webinaires, pour aider le personnel infirmier, les gynécologues, les médecins généralistes, les médecins en formation et les autres soignants à approfondir leurs connaissances sur la traite. En partenariat avec CoMensha, l'ONG FairWork a également développé une boîte à outils comprenant un programme de formation des médecins généralistes, une liste de questions pour rassurer la victime et la mettre à l'aise, des exemples concrets de situations de traite, ainsi que des conseils et des fiches d'information.

167. Comme indiqué au paragraphe 13, on constate une augmentation du nombre de cas de traite d'enfants à des fins d'exploitation criminelle et le développement de l'utilisation d'internet et des réseaux sociaux pour recruter et exploiter ces enfants. Au cours de la visite d'évaluation du GRETA, un représentant officiel de la ville de Rotterdam a présenté un nouveau site web, intitulé « Tendons la main » (« *Steek jij je hand uit* »), destiné à mieux faire connaître le phénomène de la traite et à lever les freins au signalement des situations de traite[139]. Ce site web est une initiative conjointe de 25 communes de la région de Rotterdam, de la police et du ministère public (OM). Le site propose un espace de discussion où les enfants et les adolescents peuvent contacter anonymement l'ONG « Fier ». L'ONG SHOP, présente à La Haye, mène depuis trois ans une campagne de sensibilisation à la traite (notamment sur les risques du recrutement en ligne) à destination des jeunes, qu'elle va rencontrer dans les structures de protection de la jeunesse et les établissements scolaires, mais aussi à destination du personnel enseignant et des autres professionnels concernés. À Amsterdam, l'ONG HVO Querido mène également des projets de

138 Veilig Thuis is there for everyone - Veilig Thuis
139 https://www.steekjijjehanduit.nl/

sensibilisation à la traite auprès des élèves, mais aussi auprès du corps enseignant, du personnel soignant, des travailleurs sociaux et des agents municipaux. Tout en saluant ces initiatives, le GRETA note cependant que le sujet de la traite n'est abordé ni dans les programmes scolaires des élèves ni dans les programmes de formation des enseignants.

168. La prostitution est légale aux Pays-Bas. Les autorités néerlandaises ont pris un certain nombre de mesures pour veiller à ce que des victimes de la traite et des enfants ne se retrouvent pas dans des situations de prostitution forcée. En 2018, quelque 11 sites d'annonces destinés aux travailleurs et travailleuses du sexe ont uni leurs forces pour rédiger un Code de conduite visant à prévenir les abus dans ce secteur et à contrer la demande de prestations assurées par des victimes de la traite. La police, le ministère public (OM) et le Rapporteur national ont participé activement à son élaboration. Dans le cadre du projet de l'atelier sur la traite des êtres humains (MFL), mentionné au paragraphe 28, des rencontres ont été organisées avec des responsables de ces plateformes en ligne pour évaluer le Code de conduite et garantir un meilleur respect des règles qu'il énonce.

169. En 2021, le gouvernement a travaillé, en partenariat avec l'ONG CKM, sur un ensemble de mesures visant à sensibiliser les clients de la prostitution à leur rôle et à leurs responsabilités. Ces mesures reposent sur trois piliers : des études pour comprendre dans quelle mesure le comportement d'un client peut être répréhensible ; une campagne de communication visant à responsabiliser les clients en les informant des signes d'exploitation et des comportements passibles de sanctions ; des projets de modification du Code pénal visant à faciliter la poursuite des clients qui enfreignent la loi.

170. Sur le plan de la recherche, deux études sur les condamnations et le profil des personnes ayant des rapports sexuels tarifés avec des enfants ont été commandées à l'ONG CKM et au Centre de recherche et de documentation du ministère de la Justice et de la Sécurité (WODC). En 2021, une autre étude, réalisée par l'Institut néerlandais de recherche sur la criminalité et l'application de la loi, portait sur l'aptitude des clients à reconnaître les signes d'exploitation. Cette étude, menée auprès de 422 clients de la prostitution, a montré qu'ils étaient en mesure de décrire plusieurs signes de prostitution forcée, mais qu'ils n'avaient pas toujours la volonté ou la capacité de les signaler[140].

171. Une vaste campagne de communication prônant le comportement responsable des clients s'est déroulée du 29 décembre 2021 au 31 janvier 2022. Cette campagne, conçue pour les hommes âgés de 18 à 65 ans, et plus spécifiquement pour les hommes de 36 à 45 ans, avait pour but de rappeler que les rapports sexuels tarifés avec des personnes victimes d'exploitation et des enfants sont passibles de sanctions.

172. Comme indiqué au paragraphe 16, la loi sur la criminalisation de l'abus des personnes prostituées victimes de la traite des êtres humains est entrée en vigueur le 1er janvier 2022. Conformément à l'article 273g du Code pénal, quiconque utilise les services sexuels d'une autre personne, tout en sachant ou en ayant des raisons sérieuses de soupçonner que cette personne est victime de la traite des êtres humains, est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à quatre ans (ou six ans si la victime est un enfant). Les clients devraient être attentifs aux signaux d'alerte suivants : signes (graves) de mauvais traitement, réactions extrêmes (telles que la peur, le dégoût ou la tristesse), présence de signes indiquant que la victime agit sous la contrainte ou fait l'objet de violences, offre de services sexuels dans des zones (industrielles) abandonnées. L'impact de la nouvelle disposition sera évaluée. Selon les autorités néerlandaises, une affaire pénale, ouverte au titre de l'article 273g du Code pénal et impliquant un suspect, est actuellement en instance.

[140] https://nscr.nl/signalen-gedwongen-prostitutie-en-meldingsbereidheid-van-klanten/

173. Le GRETA a appris l'existence d'une proposition de loi visant à réguler la prostitution et d'autres formes de travail sexuel pour prévenir et réduire les abus dans l'industrie du sexe. Conformément à cette proposition de loi, les personnes qui exercent dans le secteur de la prostitution doivent remplir certaines conditions, notamment être âgées d'au moins 21 ans, être capables de subvenir à leurs besoins de manière autonome, et être dûment informées des risques de la prostitution, de leurs droits et de leurs obligations. Une autorisation est obligatoire pour se livrer au commerce du sexe ou être propriétaire d'une entreprise dans ce secteur.

174. **Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient appliquer une approche plus systématique pour prévenir la traite des enfants et veiller à ce que les risques de traite, notamment les risques en ligne, soient abordés dans les programmes scolaires des élèves et dans les programmes de formation des enseignants.**

175. **Le GRETA considère également que les autorités néerlandaises devraient poursuivre leurs efforts pour décourager la demande de services fournis par des personnes victimes de la traite en adoptant des mesures législatives, administratives, éducatives, sociales et culturelles visant à réduire la demande qui favorise toutes les formes d'exploitation conduisant à la traite, en partenariat avec la société civile, les syndicats et le secteur privé.**

176. **En outre, le GRETA invite les autorités néerlandaises à examiner la possibilité de conférer le caractère d'infraction pénale au fait de recourir aux services d'une personne en sachant qu'elle est victime de la traite, pour toutes les formes d'exploitation, comme le prévoit l'article 19 de la Convention.**

4. Identification des victimes de la traite

177. Dans son deuxième rapport d'évaluation, le GRETA considérait que les autorités néerlandaises devraient intensifier leurs efforts pour que toutes les victimes de la traite soient identifiées comme telles, notamment en veillant à ce que l'identification des victimes de la traite ne soit pas subordonnée aux perspectives de poursuites pénales, en garantissant une application systématique du critère du « moindre indice » dans le processus d'identification par l'ensemble des autorités, en reconnaissant officiellement le rôle des ONG spécialisées dans le processus décisionnel aboutissant à cette identification, et en séparant l'identification des victimes de la traite des enquêtes portant sur l'immigration irrégulière.

178. L'identification des victimes de la traite continue de relever de la compétence exclusive des instances responsables de l'application des lois, à savoir l'AVIM, la KMar, l'Inspection NLA et le ministère public (OM). Le projet pilote visant à définir un modèle d'identification pluridisciplinaire des victimes de la traite, décrit dans le deuxième rapport d'évaluation du GRETA, n'a pas été prolongé, bien qu'il ait fait l'objet d'une évaluation favorable[141]. Selon les autorités néerlandaises, l'IND et le Fonds d'indemnisation des victimes d'infractions violentes ont tenu compte des enseignements qui en ont été tirés. En octobre 2021, l'IND a publié un cadre d'évaluation dans le but de s'assurer de la crédibilité des témoignages des victimes présumées de la traite. Le Fonds d'indemnisation des victimes d'infractions violentes a lui aussi créé son propre cadre d'évaluation afin de juger si une personne est victime ou non de la traite des êtres humains.

179. Lorsqu'il existe « le moindre indice » qu'une personne pourrait être victime de la traite, elle est enregistrée comme victime présumée[142]. Selon les autorités néerlandaises, les perspectives d'enquêtes et de poursuites ne sont pas prises en considération par les membres des services répressifs dans leur appréciation du critère du « moindre indice » qui a lieu lors du premier entretien avec la victime. Or, les ONG spécialisées dans la lutte contre la traite et la Rapporteure nationale ont indiqué que, dans la pratique, les agents appliquaient un critère plus strict, en particulier dans les cas de traite aux fins d'exploitation par le travail. Le GRETA avait déjà soulevé cette question lors de ses précédentes

141 Un résumé de l'évaluation est disponible en anglais ici.
142 Voir le deuxième rapport du GRETA sur les Pays-Bas, paragraphe 109.

évaluations et avait recommandé aux autorités néerlandaises de veiller à ce que, dans la pratique, l'identification des victimes ne dépende pas des perspectives d'enquêtes et de poursuites, en mettant au point un mécanisme national d'orientation (MNO) qui associe la société civile et des experts indépendants au processus d'identification[143]. Le GRETA constate avec préoccupation que les autorités néerlandaises n'ont pas poursuivi leurs efforts en la matière, malgré l'existence du projet pilote susmentionné.

180. Le GRETA note que le nombre de victimes présumées de la traite est passé de 1 289 par an en moyenne pour la période 2013-2017, à 979 pour la période 2018-2021. Selon les données collectées par l'ONG CoMensha, le nombre de victimes présumées détectées par la police est en baisse (307 en 2021, contre 953 en 2019), tout comme le nombre de victimes détectées par la KMar (16 en 2021, contre 86 en 2018), alors qu'un plus grand nombre de victimes présumées ont été repérées par l'ONG FairWork et les coordonnateurs de la prise en charge des victimes. Dans son deuxième rapport d'évaluation, le GRETA constatait que le fait que l'AVIM soit chargé à la fois des enquêtes relatives à la traite des êtres humains et des enquêtes sur l'immigration irrégulière pourrait expliquer cette diminution[144]. Les ressortissants étrangers en situation irrégulière font face à un véritable dilemme : en effet, s'ils signalent une situation de traite à l'AVIM et que les éléments de preuve fournis sont insuffisants pour convaincre l'agent de l'AVIM qu'une infraction de traite a bien été commise, ils peuvent être placés en rétention et considérés comme des migrants en situation irrégulière.

181. Selon les ONG et les coordonnateurs de la prise en charge des victimes, les membres des services répressifs sont censés être capables de déterminer si une victime présumée n'est pas en mesure d'expliquer sa situation (en raison d'un traumatisme ou d'un handicap mental). Or, une telle évaluation est souvent impossible, faute de temps et de compétences, ce qui peut conduire à l'absence de reconnaissance du statut de victime. Au cours du premier entretien, on attend des victimes qu'elles puissent expliquer pourquoi elles devraient être reconnues comme des victimes de la traite, sans prendre en compte le rôle des différences culturelles (ces personnes peuvent, par exemple, être habituées à travailler dans des conditions difficiles ou à se retrouver impuissantes face à leur employeur). L'Inspection NLA ne cherche pas toujours à déterminer s'il y a des situations de vulnérabilité ou de victimisation présumée (dans le cas du travail illégal, par exemple, il semblerait que les questions posées ne tiennent pas compte de la possibilité que les personnes sans papiers interrogées soient des victimes).

182. Aucun changement significatif n'a été apporté au cadre juridique applicable à l'identification des victimes de la traite parmi les personnes demandeuses d'asile depuis le deuxième rapport du GRETA[145]. L'IND est responsable de la mise en œuvre du programme de séjour pour les victimes de la traite. Les signes de traite détectés par les agents de l'IND au cours de la procédure d'asile sont signalés à la police. L'Agence centrale pour l'accueil des demandeurs d'asile (COA) a pour mission d'accueillir les personnes en demande d'asile, tandis que le Service de rapatriement et de retour (DT&V) est responsable de leur rapatriement et de leur retour. Selon les ONG, les victimes présumées de la traite préfèrent déposer une demande d'asile, car elles ont plus de chances d'obtenir un permis de séjour de cette manière qu'avec le statut de victime de la traite.

183. Aucune statistique n'est disponible concernant le nombre de personnes ayant obtenu l'asile au motif qu'elles étaient victimes de la traite. En 2022, les autorités ont dû faire face à une forte hausse du nombre de personnes en demande d'asile nouvellement arrivées[146]. Selon les chiffres de l'IND, 47 991 personnes ont demandé l'asile aux Pays-Bas en 2022, contre 36 620 en 2021[147]. Lorsqu'ils ont été enregistrés par le centre de Ter Apel, les demandeurs d'asile sont transférés dans d'autres structures, dont deux navires de croisière capables d'accueillir jusqu'à 1 000 personnes chacun. En raison de

143 Voir le premier rapport du GRETA sur les Pays-Bas, paragraphe 151, et le deuxième rapport du GRETA sur les Pays-Bas, paragraphe 118.

144 Voir le deuxième rapport du GRETA sur les Pays-Bas, paragraphe 116.

145 Deuxième rapport du GRETA sur les Pays-Bas, paragraphes 112 et 113. Les modifications apportées à la circulaire sur les étrangers concernant le délai de rétablissement et de réflexion sont abordées aux paragraphes 206 et 208.

146 Voir la lettre adressée par la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 26 août 2022, et la réponse envoyée par le secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité des Pays-Bas, 1er septembre 2022.

147 https://ind.nl/en/news/influx-of-asylum-seekers-in-december-2022

l'augmentation du nombre d'arrivées, il s'écoulait entre six mois et un an avant leur premier entretien de demande d'asile. Les agents de l'immigration rencontrés par le GRETA lors de sa visite d'octobre 2022 reconnaissaient ne pas être en mesure de repérer les personnes vulnérables et les victimes de la traite parmi les personnes en demande d'asile. Le GRETA constate avec préoccupation que la procédure d'identification des victimes de la traite parmi les personnes en demande d'asile aux Pays-Bas est inefficace et que, par conséquent, les personnes en demande d'asile victimes de la traite ne sont pas transférées dans des structures d'hébergement adaptées à l'accueil des victimes de la traite (COSM).

184. S'agissant de l'application du règlement Dublin aux victimes de la traite, depuis la modification de la circulaire sur les étrangers en 2019, les victimes présumées de la traite qui demandent l'asile aux Pays-Bas sont renvoyées dans le premier pays de l'UE où elles ont demandé l'asile, sans avoir reçu de permis de séjour B8/3 ni bénéficié du délai de rétablissement et de réflexion de trois mois, sauf si le ministère public (OM) estime que la présence de la victime sur le territoire est nécessaire au déroulement de la procédure pénale. La police et le ministère public disposent d'un délai de quatre semaines pour décider si une enquête doit être ouverte à la suite du signalement d'un cas de traite (voir également paragraphe 208). Selon les informations disponibles, la décision serait prise en seulement quelques jours, y compris dans les cas où l'exploitation a eu lieu sur le territoire néerlandais. Ce processus s'est traduit par des renvois forcés de victimes de la traite (également appelés « raccompagnements respectueux »), sans la garantie que ces personnes seraient accueillies dans de bonnes conditions dans le premier pays d'asile. Le GRETA note que l'article 17, paragraphe 1, du règlement Dublin III permet à un État de décider souverainement d'examiner une demande d'asile, même si cet examen incombe à un autre État membre de l'UE en vertu des critères fixés dans le règlement. Le GRETA rappelle que l'État a pour obligation, d'une part, d'identifier les victimes de la traite parmi les personnes en demande d'asile qui relèvent de la procédure du règlement Dublin, afin d'éviter tout risque de représailles de la part des trafiquants ou de traite répétée, et d'autre part, d'accorder aux victimes un délai de rétablissement et de réflexion et une assistance, en vertu des articles 12 et 13 de la Convention.

185. **Le GRETA exhorte les autorités néerlandaises à intensifier leurs efforts pour que toutes les victimes de la traite soient identifiées comme telles et puissent bénéficier des mesures d'assistance et de protection prévues par 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 subordonnée aux perspectives d'enquêtes et de poursuites ;**
- **garantir l'application systématique du critère du « moindre indice » par la police, la KMar, l'Inspection NLA et le ministère public (OM) dans le processus d'identification des victimes de la traite, indépendamment de l'objet de l'exploitation, et faire en sorte que le délai de rétablissement et de réflexion soit accordé en conséquence ;**
- **renforcer la coopération interinstitutionnelle pour identifier les victimes de la traite, en reconnaissant officiellement le rôle des ONG spécialisées dans le processus décisionnel aboutissant à cette identification ;**
- **veiller à ce que les fonctions d'application des lois sur l'immigration soient séparées des fonctions d'inspection du travail, et à ce que les inspecteurs du travail accordent la priorité à la détection des travailleurs en situation irrégulière qui sont vulnérables à la traite ;**
- **accorder une attention accrue à l'identification des victimes de la traite parmi les personnes en demande d'asile et en situation d'immigration, notamment en recrutant (ou en mobilisant autrement) des agents formés et en nombre suffisant, y compris des interprètes et des médiateurs culturels, pour échanger de manière plus efficace avec ces personnes. À cet égard, il est fait référence à la Note d'orientation du GRETA sur le**

droit des victimes de la traite, et des personnes risquant d'être victimes de la traite, à une protection internationale[148].

186. **En outre, le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient poursuivre et intensifier leurs efforts pour identifier de manière proactive les victimes de la traite en renforçant les moyens et la formation de tous les fonctionnaires susceptibles d'entrer en contact avec les victimes, y compris au niveau municipal.**

5. Assistance aux victimes de la traite

187. Dans son deuxième rapport d'évaluation, le GRETA exhortait les autorités néerlandaises à faire en sorte que l'octroi de l'assistance aux victimes étrangères de la traite ne dépende pas de l'ouverture d'une enquête ou de l'engagement de poursuites. Le GRETA considérait également que les autorités devraient garantir l'application de normes minimales et des financements suffisants lorsque l'assistance aux victimes de la traite était assurée par les communes et les ONG.

188. Les victimes néerlandaises ou ressortissantes d'autres pays de l'UE, ainsi que les victimes ressortissantes de pays tiers en situation régulière aux Pays-Bas, ont accès à toutes les formes de soutien et d'assistance, indépendamment de leur coopération à l'enquête et aux poursuites. Les victimes ressortissantes de pays tiers sans titre de séjour ont droit à cette assistance pendant la période de rétablissement et de réflexion de trois mois, indépendamment de leur volonté de coopérer à l'enquête. Les victimes ressortissantes de pays tiers peuvent continuer de bénéficier des mesures d'assistance au-delà du délai de rétablissement et de réflexion, à condition que la situation de traite ait été signalée à la police et qu'une enquête pénale ait été ouverte contre l'auteur présumé des faits. Les victimes qui refusent de coopérer peuvent déposer une demande de permis de séjour temporaire pour motifs humanitaires et continuer de bénéficier des mesures d'assistance. Or, selon des représentants d'ONG, les autorités octroient rarement ce type de permis dans la pratique (voir paragraphe 212). De ce fait, pour la plupart des victimes de la traite ressortissantes de pays tiers, le maintien de l'assistance au-delà du délai de rétablissement et de réflexion reste subordonné à l'ouverture d'une enquête pénale.

189. Comme indiqué dans les précédents rapports du GRETA, l'assistance aux victimes de la traite est assurée par un vaste réseau d'organisations, notamment par des centres d'hébergement spécialisés pour les victimes de la traite, des refuges pour femmes et des structures de protection de la jeunesse. Cette assistance comprend un hébergement, un accompagnement médical et psychologique, un soutien juridique et une aide aux démarches administratives. Les victimes adultes ressortissantes de pays tiers sont logées, jusqu'à la fin du délai de rétablissement et de réflexion, dans des centres d'hébergement de victimes de la traite des êtres humains (COSM), financés par le ministère de la Justice et de la Sécurité (JenV). Actuellement, 40 places sont ouvertes dans les trois centres COSM du pays. Deux centres COSM, destinés à l'accueil des victimes de sexe féminin, se trouvent à Amsterdam (voir paragraphe 191) et à Rotterdam, et un autre centre réservé aux victimes de sexe masculin se situe à Assen (voir paragraphe 192). Le GRETA constate que le nombre de places disponibles dans les centres COSM a diminué au fil des années (50 places en 2018, contre 70 en 2012)[149]. Il arrive que des victimes ressortissantes de pays tiers soient ponctuellement logées, pour une courte durée, dans d'autres types de centres d'hébergement, en attendant qu'une place en COSM se libère.

190. L'assistance aux victimes adultes néerlandaises ou ressortissantes d'un autre pays de l'UE est mise en œuvre et financée par les communes. Le GRETA a appris que le processus de décentralisation de la protection sociale s'est accompagné de réductions budgétaires, en particulier dans le domaine de la protection de la jeunesse, ce qui entrave la bonne exécution des services d'assistance. En règle générale, les victimes de la traite sont accueillies dans des centres d'hébergement pour personnes dans le besoin. Ce n'est que dans les grandes communes que sont proposés des services spécialement conçus pour les

148 https://rm.coe.int/note-d-orientation-sur-les-droits-des-victimes-de-la-traite-et-des-per/16809ebf45

149 Jusqu'en 2018, deux des centres COSM comptaient chacun 27 places pour les victimes de sexe féminin, tandis que le troisième centre disposait de 16 places réservées aux victimes de sexe masculin.

victimes de la traite. Six centres d'hébergement disposent de places réservées aux victimes de la traite de sexe masculin. Depuis 2019, 36 places ont été créées dans six centres d'hébergement de victimes de la traite aux problématiques diverses (OMM, « *Opvang voor Slachtoffers Mensenhandel met Multiproblematiek* »)[150]. En 2022, un centre d'hébergement a commencé à ouvrir un petit nombre de places de courte durée (14 jours) à destination des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, considérées par l'Inspection NLA en situation de « sérieux désavantage » (voir paragraphe 150). En 2022, six victimes de « sérieux désavantage » ont été accueillies dans ce centre.

191. Dans le cadre du troisième cycle d'évaluation, le GRETA a visité deux centres COSM : « HVO Querido » à Amsterdam et « Yadeborg » près d'Assen. Le centre d'hébergement géré par l'association HVO Querido à Amsterdam compte au total 57 lits, dont 10 à destination des victimes d'exploitation par le travail (financés par le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi) et deux réservés aux jeunes filles néerlandaises victimes d'exploitation sexuelle (financés par la commune d'Amsterdam). Les lits restants sont destinés aux autres victimes d'exploitation sexuelle : 17 d'entre eux sont des places COSM financées par le ministère de la Justice et de la Sécurité (JenV) et 16 sont financés par la commune d'Amsterdam. Ces différences de financement des lits complexifient les procédures administratives. Les victimes prises en charge par le système COSM peuvent rester dans le centre durant trois mois au maximum, période à l'issue de laquelle le ministère de la Justice et de la Sécurité (JenV) cesse son financement. Si ces victimes obtiennent un titre de séjour, c'est la commune d'accueil qui est censée prendre le relais, mais le nombre de places est insuffisant. Les victimes néerlandaises ou ressortissantes d'un autre pays de l'UE peuvent rester au centre plus longtemps. Environ 200 victimes y sont prises en charge chaque année. Ces personnes ont accès à des cours de langue, de yoga et d'autodéfense, ainsi qu'à des ateliers socioculturels et des formations professionnalisantes (en cuisine, par exemple). Certaines travaillent à la cantine d'une autre ONG, d'autres sont auxiliaires de vie auprès des personnes âgées. La structure offre un hébergement dans de très bonnes conditions, en proposant des espaces de vie commune agréables et des logements avec une kitchenette et une chambre.

192. Le centre d'hébergement « Yadeborg » dispose de 10 lits COSM réservés aux victimes de la traite de sexe masculin. Il se situe aux abords d'un village, à 10 km d'Assen. Ces dernières années, il affichait un taux d'occupation d'environ 50 % seulement. Chaque résident a sa propre chambre et doit signer le règlement intérieur du centre. Le personnel met en place avec chaque résident un plan d'action individualisé comprenant des cours de langue et des ateliers d'accompagnement pour favoriser son autonomie. En revanche, les possibilités d'interaction et d'intégration sont relativement limitées dans la mesure où le centre se trouve dans un endroit relativement isolé. Les résidents peuvent bénéficier de services d'interprétation par téléphone, même si l'ensemble du personnel et la plupart des résidents parlent l'anglais.

193. Situé à La Haye, le centre d'hébergement géré par l'ONG « SHOP » (centre d'expertise sur les travailleurs et travailleuses du sexe et les victimes de la traite)[151] compte 18 places réservées aux victimes de la traite de sexe féminin et aux travailleurs et travailleuses du sexe qui ont besoin d'une assistance. Des membres du personnel assuraient une présence continue, de jour comme de nuit, et trois personnes coordonnaient l'accueil et la prise en charge des victimes de la traite. La plupart des résidents étaient des femmes néerlandaises, dont certaines vivaient dans le centre depuis trois ans. Il est arrivé à plusieurs reprises que la police amène des personnes ressortissantes de pays tiers (notamment des femmes nigérianes) au centre, où elles restaient une nuit ou deux avant d'être transférées dans un centre COSM. Les résidents avaient accès à des ateliers socioculturels, des ateliers d'accompagnement à l'autonomie et des cours de langue, et avaient la possibilité d'être scolarisés dans un établissement proche du centre d'hébergement. Celui-ci disposait également de trois appartements semi-indépendants. Le fonctionnement de la structure était financé par la commune de La Haye et par le ministère de la Justice et de la Sécurité (JenV). Le GRETA a particulièrement remarqué l'ambiance chaleureuse et bienveillante qui régnait dans ce centre et le dévouement du personnel.

150 Ces centres OMM ont fait l'objet d'une évaluation favorable dans une étude de 2022 commandée par le ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports (VWS).

151 https://www.shop-denhaag.nl/

194. Les ONG spécialisées dans la lutte contre la traite rencontrées par le GRETA ont fait part de leurs préoccupations concernant le manque de places disponibles dans ces centres et les délais d'attente pour accéder à un hébergement, en particulier dans les centres COSM. Le nombre de places réservées aux victimes de la traite de sexe masculin reste insuffisant dans certaines régions, et les places destinées aux couples ou aux familles avec enfants sont inexistantes. Les centres d'hébergement peinent à recruter du personnel et à le garder. Étant donné que la prestation des services d'assistance aux victimes de la traite a été déléguée aux communes, le niveau de ces services dépend des priorités financières de chaque municipalité. Tout en saluant la création des centres OMM, le GRETA constate avec préoccupation que le nombre de places réservées aux victimes confrontées à des problématiques diverses (toxicomanie, alcoolisme, handicap mental) demeure insuffisant.

195. **Tout en saluant l'existence de centres d'accueil pour les victimes de la traite ayant des besoins spécifiques, le GRETA considère cependant que les autorités néerlandaises devraient développer davantage les mesures d'assistance proposées aux victimes de la traite, et en particulier :**

- **veiller à ce que l'accès des victimes de la traite à une assistance ne soit pas subordonné à la volonté de ces personnes de coopérer aux enquêtes et aux poursuites ;**
- **du fait du nombre croissant de victimes de sexe masculin et de victimes aux problématiques diverses, garantir un nombre suffisant de places d'hébergement pour ces personnes ;**
- **faire en sorte que les centres d'hébergement disposent de ressources humaines et financières suffisantes pour adapter leurs capacités à la demande, quelle que soit la commune responsable de la mise en œuvre des mesures d'assistance.**

6. Identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces enfants

196. Dans son deuxième rapport d'évaluation, le GRETA considérait que les autorités néerlandaises devraient intensifier leurs efforts pour améliorer l'identification des enfants victimes de la traite et l'assistance à ces enfants. Il considérait que les autorités devraient en particulier mettre au point un mécanisme national d'orientation (MNO) et veiller à ce que les acteurs concernés adoptent une approche proactive et renforcent leur action sur le terrain, en dispensant davantage de formations à ces acteurs et en leur donnant des orientations sur l'identification des enfants victimes de la traite.

197. Le nombre d'enfants présumés victimes de la traite ne cesse de diminuer aux Pays-Bas. Sur le nombre total de victimes de la traite identifiées, le pourcentage d'enfants victimes est tombé à 10 %, alors qu'il était de 20 % sur la période visée par le précédent rapport. Les autorités néerlandaises reconnaissent que cette baisse ne reflète pas la réalité. Le Rapporteur national a fait part de ses préoccupations concernant les lacunes en matière d'identification des enfants victimes de la traite, y compris parmi les enfants néerlandais[152]. Comme indiqué au paragraphe 13, les victimes de la traite aux fins de criminalité forcée, en particulier les enfants, ne sont souvent pas détectées.

198. Les modalités d'assistance aux enfants victimes de la traite n'ont pas changé depuis le deuxième rapport du GRETA. Les enfants néerlandais ou ressortissants d'autres pays de l'UE sont pris en charge par des structures de protection de la jeunesse, dont certaines disposent de places réservées aux victimes de la traite, y compris aux victimes de « petits amis proxénètes » et aux enfants présentant un léger handicap intellectuel. Le Rapporteur national a fait part de ses préoccupations concernant le placement de certains enfants victimes d'exploitation sexuelle en institution fermée, faute de places disponibles dans les centres ambulatoires[153]. Selon le Rapporteur national, l'Inspection des soins pour la jeunesse ne dispose toujours

152 Rapport d'observation sur les victimes de la traite 2016-2020, page 38.
153 Rapport d'observation sur les victimes de la traite 2016-2020, page 69.

pas de ressources suffisantes pour contrôler efficacement la qualité de l'accueil et de la prise en charge de ces enfants dans les plus de 6 500 centres qui leur sont dévolus aux Pays-Bas.

199. Il existe deux centres d'hébergement spécialisés dans la prise en charge des victimes de « petits amis proxénètes », gérés par les ONG Fier et Sterk Huis et financés respectivement par les communes de Leeuwarden et Tilburg. Des enfants victimes sont également transférés dans ces centres par d'autres communes, qui financent alors les services apportés.

200. Le GRETA a visité le centre d'hébergement spécialisé « Sterk Huis » situé à Goirle, près de Tilburg. Inauguré en 2018 à la suite d'un regroupement entre le foyer pour victimes de violence domestique et plusieurs structures de protection de la jeunesse, ce centre dispose de quatre places réservées aux jeunes filles soumises à la traite aux fins d'exploitation sexuelle par de « petits amis proxénètes ». Le GRETA a appris que les jeunes filles accueillies sont généralement âgées de 16-17 ans, qu'environ 80 % d'entre elles sont recrutées en ligne et qu'un grand nombre d'entre elles sont en situation de toxicomanie. À leur arrivée, elles sont invitées à remettre leur téléphone au personnel du centre pour empêcher tout contact avec les auteurs des faits. Les enfants non accompagnés sont également pris en charge par le centre « Sterk Huis ». Ils étaient 200 au moment de la visite, et leur nombre est en augmentation. Les plus jeunes sont logés dans de petites unités de vie pouvant accueillir jusqu'à six enfants chacune, où du personnel est présent en permanence, de jour comme de nuit. Les jeunes adultes (18-21 ans) vivent dans des logements indépendants et reçoivent des visites régulières des travailleurs sociaux. Au centre « Sterk Huis », depuis 2022, les jeunes continuent de bénéficier d'une assistance sociale jusqu'à l'âge de 21 ans, ce qui facilite la transition vers la vie d'adulte.

201. Comme indiqué dans le deuxième rapport du GRETA, les enfants non accompagnés en demande d'asile sont d'abord envoyés au centre d'enregistrement de Ter Apel. Ils sont ensuite placés dans des familles d'accueil, de petits centres de prise en charge ou, s'ils sont considérés comme vulnérables à la traite, dans un centre d'hébergement protégé. Or, le GRETA a appris que des enfants étaient régulièrement transférés d'une institution à l'autre. Ces transferts compliquent la procédure d'assistance. Selon les autorités néerlandaises, en 2022, des enfants non accompagnés ont été transférés, en moyenne, 1,2 fois vers un autre centre de prise en charge placé sous l'autorité de la COA. En revanche, aucune information n'a été communiquée sur le nombre de transferts à partir ou vers un autre centre d'accueil ne relevant pas de la COA. La fondation NIDOS, qui est chargée de trouver des tuteurs légaux pour ces enfants, a signalé une augmentation très nette du nombre d'enfants placés sous tutelle depuis le milieu de l'année 2021, ce qui retarde la désignation des tuteurs et la recherche de structures adaptées à l'accueil de ces enfants[154]. Le GRETA a appris que chaque tuteur légal avait sous sa responsabilité entre 25 et 30 enfants.

202. Selon les données fournies par la COA et la fondation NIDOS, plus de 2 570 enfants migrants non accompagnés ont disparu des centres d'accueil entre 2010 et 2019. Un grand nombre de ces enfants sont originaires du Vietnam. Selon une récente étude, au Royaume-Uni, ces enfants sont identifiés comme étant des victimes de la traite[155]. Il a été signalé au GRETA qu'environ 200 enfants migrants non accompagnés avaient disparu des centres d'accueil en 2021. Le GRETA constate avec préoccupation le manque d'efficacité des mesures prises par les autorités néerlandaises pour s'attaquer au problème de la disparition des enfants migrants non accompagnés placés sous la responsabilité des centres d'accueil[156].

154 https://www.nidos.nl/wp-content/uploads/2022/06/Jaarbericht_Nidos_2021DEF130622.pdf
155 Rapport d'observation sur les victimes de la traite 2016-2020, pages 52 et 53.
156 Voir le deuxième rapport du GRETA sur les Pays-Bas, paragraphe 149.

203. Depuis la modification de la section B8/3.1 de la circulaire sur les étrangers en octobre 2018, les enfants victimes de la traite peuvent se voir octroyer un permis de séjour temporaire pour motifs humanitaires temporaires (B8/3) (voir paragraphe 209). En février 2022, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies s'est dit préoccupé par le fait que ces permis de séjour étaient rarement délivrés aux enfants victimes de la traite qui n'apportent pas leur concours aux enquêtes[157].

204. **Le GRETA exhorte les autorités néerlandaises à :**

- **mettre au point un mécanisme national d'orientation destiné aux enfants victimes de la traite qui prenne en compte les circonstances particulières et les besoins spécifiques de ces enfants, en y associant des spécialistes de l'enfance et en veillant à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale dans l'ensemble des procédures relatives aux enfants victimes de la traite et aux enfants à risque, y compris dans le cas d'enfants migrants non accompagnés ;**
- **veiller à ce que les acteurs compétents (police, procureurs, agents des services de l'immigration, autorités municipales, éducateurs, enseignants) adoptent une approche proactive et intensifient leur action sur le terrain pour identifier les enfants victimes de la traite, en accordant une plus grande attention au recrutement et à l'exploitation en ligne ;**
- **continuer à prendre des mesures pour réduire le risque que des enfants migrants non accompagnés disparaissent des structures d'accueil et mettre en place un système de détection des enfants victimes de traite répétée, pour comprendre l'ampleur de ce phénomène et pouvoir agir en conséquence.**

205. **Le GRETA considère également que les autorités néerlandaises devraient poursuivre leurs efforts en vue d'améliorer l'identification des enfants victimes de la traite et l'assistance à ces enfants. Les autorités devraient notamment :**

- **assurer la formation continue de tous les professionnels concernés et leur fournir des outils en matière d'identification des enfants victimes de la traite aux fins de différentes formes d'exploitation ;**
- **veiller à ce que la délivrance d'un permis de séjour ne soit pas subordonnée à la volonté de l'enfant victime de coopérer à l'enquête ou aux poursuites.**

7. Délai de rétablissement et de réflexion et permis de séjour

206. Dans son deuxième rapport d'évaluation, le GRETA exhortait les autorités néerlandaises à garantir qu'un délai de rétablissement et de réflexion soit systématiquement proposé à l'ensemble des ressortissants étrangers présumés victimes de la traite, y compris aux ressortissants de l'UE. En réponse à la recommandation du GRETA, la section B8/3.1 de la circulaire sur les étrangers a été modifiée en octobre 2018 pour codifier la possibilité, pour les ressortissants de l'UE, d'obtenir un délai de rétablissement et de réflexion.

207. Un délai de rétablissement et de réflexion a été accordé à 168 victimes de la traite en 2018, à 148 victimes en 2019 et à 71 victimes en 2020. En vertu de la circulaire sur les étrangers, les victimes de la traite se voient octroyer un permis de séjour temporaire pour motifs humanitaires temporaires (« B8/3 ») d'une durée de trois mois correspondant au délai de rétablissement et de réflexion. Le refus d'accorder un délai de rétablissement et de réflexion n'est susceptible d'aucun recours. Par la suite, un permis de séjour temporaire d'une durée d'un an renouvelable peut leur être délivré. Cette décision peut faire l'objet d'un recours.

---

157 Comité des droits de l'enfant, Observations finales concernant le rapport du Royaume des Pays-Bas valant cinquième et sixième rapports périodiques, CRC/C/NLD/CO/5-6, paragraphe 39.

208. En août 2019, la section B8/3.1 de la circulaire sur les étrangers a été modifiée en vue d'ajouter la règle de « raccompagnement respectueux » (« *warm vertrek* » en néerlandais). Cette règle confère à l'IND le droit de reporter sa décision concernant l'octroi d'un permis de séjour B8/3, suite à une demande déposée par une victime de la traite relevant des règlements Dublin (à savoir une victime ressortissante d'un pays tiers arrivée sur le territoire néerlandais après avoir demandé l'asile dans un autre pays de l'UE), sauf si le ministère public (OM) atteste que la présence du ressortissant étranger est nécessaire au déroulement d'une enquête ou de poursuites pour traite. Durant cette période, la personne ne bénéficie d'aucun délai de rétablissement et de réflexion et peut être renvoyée vers le pays de première entrée dans l'UE. Le GRETA n'a connaissance d'aucun cas où le ministère public (OM) aurait invoqué cette exception. Dans son arrêt du 20 octobre 2022, la Cour de justice de l'Union européenne concluait que le fait de renvoyer les victimes de la traite et de leur refuser un délai de rétablissement et de réflexion enfreignait l'article 6, paragraphe 2, de la directive européenne 2004/81 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains (interdiction d'exécuter une mesure d'éloignement au cours du délai de rétablissement et de réflexion)[158]. Depuis la parution de cet arrêt, huit victimes présumées de la traite relevant des règlements Dublin ont pu bénéficier d'un délai de rétablissement et de réflexion. Le 15 mai 2023, le ministère de la Justice et de la Sécurité (JenV) a informé le parlement que, en vertu d'un changement de politique, les victimes présumées de la traite relevant des règlements Dublin se verraient désormais accorder un délai de rétablissement et de réflexion d'une durée de 30 jours ; la circulaire sur les étrangers sera par ailleurs modifiée en conséquence. Les autorités ont indiqué qu'elles surveilleraient de près l'évolution du nombre de victimes présumées de la traite relevant des règlements Dublin qui bénéficieront d'un délai de rétablissement et de réflexion.

209. Les victimes de la traite qui ont également déposé une demande d'asile ne peuvent ni obtenir de délai de rétablissement et de réflexion ni accéder aux structures spécialisées dédiées. L'on considère en effet qu'elles n'en ont pas besoin, puisqu'elles sont en situation régulière sur le territoire néerlandais. Cependant, elles se trouvent ainsi privées d'une assistance spécialisée.

210. Des permis de séjour temporaires pour motifs humanitaires temporaires (B8/3) sont octroyés aux victimes de la traite qui coopèrent avec les autorités, aux victimes de la traite qui ne sont pas en mesure de coopérer avec les autorités en raison d'une grave menace pesant sur elles ou d'un problème médical ou psychologique, ainsi qu'aux enfants victimes de la traite (voir paragraphe 202). Le GRETA a appris que le délai d'attente des victimes pour obtenir un permis B8/3 et accéder aux services était parfois trop long.

211. Les victimes de la traite qui ne sont pas en mesure de coopérer avec les autorités et qui se sont vu octroyer un permis B8/3 d'un an peuvent, par la suite, solliciter un permis de séjour temporaire pour motifs humanitaires non temporaires en vertu de la section B9/10 de la circulaire sur les étrangers. Ce dispositif est appelé la procédure de la « route de l'exil » (« *schrijnend pad* »). Selon les ONG, cette procédure pourrait servir à reconnaître le statut de victime de ces personnes sans l'intervention de la police, mais, en pratique, l'évaluation de la crédibilité de la victime réalisée par l'IND repose dans une large mesure sur les résultats de l'enquête de police et ne tient pas suffisamment compte des effets du traumatisme sur le témoignage de la victime. Par ailleurs, les victimes de la traite qui ont coopéré avec les autorités et ont obtenu un permis B8/3 d'un an peuvent, par la suite, solliciter un permis de séjour temporaire pour motifs humanitaires non temporaires en vertu de la section B9/12 de la circulaire sur les étrangers.

212. L'ONG CoMensha et le Rapporteur national[159] ont constaté qu'en pratique la procédure B9/10 était rarement appliquée. En 2018, 319 permis de séjour temporaires pour motifs humanitaires temporaires (B8/3) et 41 permis de séjour temporaires pour motifs humanitaires non temporaires (B9/10 et B9/12) ont été délivrés à des victimes de la traite. En 2019, 407 permis B8/3 et 61 permis B9 ont été accordés à des victimes de la traite. En 2020, ce sont 174 permis B8/3 et 31 permis B9 qui ont été octroyés à des victimes de la traite. Selon les autorités, il est impossible de tenir des statistiques distinctes sur les permis B9/10 et B9/12 délivrés. Par conséquent, il est difficile pour le GRETA d'évaluer si les autorités

158 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:62021CJ0066&from=EN

159 Rapport d'observation sur les victimes de la traite 2016-2020, pages 51 et 52.

néerlandaises ont pris des mesures pour reconnaître aux victimes de la traite dans l'incapacité de coopérer le droit d'obtenir un permis de séjour.

213. Tout en saluant la modification apportée en 2018 à la circulaire sur les étrangers et les mesures prises en application de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, **le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités néerlandaises à faire en sorte que, conformément aux obligations énoncées à l'article 13 de la Convention, tous les ressortissants étrangers présumés victimes de la traite, y compris les personnes relevant des règlements Dublin, se voient proposer un délai de rétablissement et de réflexion et bénéficient pleinement de toutes les mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention durant cette période.**

214. **En outre, le GRETA considère que les autorités devraient, d'une part, veiller à ce que les victimes de la traite puissent, dans la pratique, bénéficier pleinement du droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable lorsqu'elles ne sont pas en mesure de coopérer avec les autorités, conformément au droit néerlandais, et d'autre part, mieux informer les professionnels concernés et les victimes de cette possibilité.**

Annexe 1 - Liste des conclusions et propositions d'action du GRETA

Le numéro du paragraphe où figure la proposition d'action, dans le texte du rapport, est indiqué entre parenthèses.

Thèmes liés au troisième cycle d'évaluation de la Convention

Droit à l'information

- Le GRETA salue l'existence de matériels d'information dans différentes langues pour les victimes de la traite et considère que les autorités néerlandaises devraient poursuivre leurs efforts pour faire en sorte que toutes les victimes présumées de la traite soient informées d'une manière proactive, dès qu'elles entrent en contact avec une autorité compétente. Lors de cette information, il faudrait prendre en compte l'âge de la victime, sa maturité, ses capacités intellectuelles et affectives, son degré d'alphabétisation et tout handicap mental, physique ou autre pouvant affecter sa capacité de compréhension. La victime devrait recevoir des informations même si elle ne peut pas, ou ne veut pas, coopérer à la procédure pénale et ces informations devraient notamment porter sur le droit à un délai de rétablissement et de réflexion, sur les services et les mesures d'assistance disponibles, sur la procédure d'indemnisation par l'État et sur les autres voies de recours et procédures pertinentes, de caractère civil ou administratif (paragraphe 44) ;

- Le GRETA considère aussi que les autorités néerlandaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour augmenter le nombre d'interprètes qualifiés, sensibilisés à la question de la traite et à la vulnérabilité des victimes, et pour garantir leur disponibilité en temps utile (paragraphe 45).

Assistance d'un défenseur et assistance juridique gratuite

- Le GRETA salue les dispositions prises pour que les victimes de la traite puissent bénéficier gratuitement de l'assistance d'un défenseur et d'une assistance juridique dans le cadre des procédures pénales engagées contre les auteurs des infractions, et considère que les autorités néerlandaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour garantir à toutes les victimes présumées de la traite un accès effectif à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuites dans des domaines connexes, tels que le droit civil, le droit du travail et le droit de l'immigration (paragraphe 55).

Assistance psychologique

- Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient garantir aux victimes de la traite un accès en temps utile à une assistance psychologique et veiller à ce que cette assistance soit fournie aux victimes aussi longtemps que leur situation individuelle le nécessite, pour les aider à surmonter le traumatisme qu'elles ont subi, à se rétablir de façon durable et à se réinsérer dans la société (paragraphe 59).

Accès à l'emploi, à la formation professionnelle et à l'enseignement

- Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient renforcer l'accès effectif des victimes de la traite au marché du travail et leur intégration économique et sociale, par la formation professionnelle et une aide à la recherche d'emploi, par la sensibilisation des employeurs, et par la promotion des microentreprises, des entreprises à vocation sociale et des partenariats public-privé, y compris au moyen de programmes subventionnés par l'État en faveur d'emplois stables, en vue de créer des possibilités d'emploi appropriées pour les victimes de la traite (paragraphe 63).

Indemnisation

- Le GRETA se réjouit de l'attention accordée à l'indemnisation des victimes aux Pays-Bas et considère que les autorités devraient déployer des efforts pour garantir aux victimes de la traite un accès effectif à l'indemnisation, conformément à l'article 15, paragraphe 4, de la Convention. Les autorités devraient notamment :
  - veiller à ce que les victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail puissent obtenir une indemnisation de la part de l'auteur de l'infraction dans le cadre de la procédure pénale, et permettre à toutes les victimes de la traite de se joindre à la procédure pénale engagée contre l'auteur et de demander une indemnisation, quel que soit le nombre de victimes dans l'affaire ;
  - permettre à toutes les victimes de la traite d'exercer effectivement leur droit à une indemnisation dans le cadre d'une procédure relevant du droit civil ou du droit du travail (paragraphe 76).

Enquêtes, poursuites, sanctions et mesures

- Le GRETA exhorte les autorités néerlandaises à intensifier leurs efforts pour que les cas de traite aux fins d'exploitation par le travail fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites (paragraphe 95) ;

- Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour renforcer la réponse de la justice pénale à la traite. Les autorités devraient notamment :
  - faire en sorte que l'infraction de traite soit retenue chaque fois que les circonstances d'une affaire le permettent ; la notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité », qui fait partie de la définition de la traite, devrait être appliquée correctement dans la pratique ;
  - faire évoluer le cadre juridique de manière à permettre l'utilisation de nouveaux outils technologiques pour recueillir des preuves matérielles, documentaires, financières et numériques ;
  - veiller à ce que, dans les affaires de traite, la durée des procédures judiciaires soit raisonnable, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (concernant l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH) et aux normes établies par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) (paragraphe 96).

Disposition de non-sanction

- Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour garantir l'application cohérente du principe de non-sanction des victimes de la traite qui ont été contraintes à prendre part à des activités illicites. Il faudrait envisager d'adopter une disposition juridique spécifique prévoyant de ne pas sanctionner les victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes, dans le cadre de la révision prévue de l'article 273f du Code pénal (paragraphe 103).

Protection des victimes et des témoins

- 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 ou d'intimidations pendant l'enquête et/ou après la procédure judiciaire (paragraphe 109).

Autorités spécialisées et instances de coordination

- Le GRETA salue l'existence d'entités et de professionnels spécialisés dans la prise en charge des affaires de traite, ainsi que la formation qui leur est dispensée, et invite les autorités néerlandaises à continuer de renforcer les capacités et la spécialisation des policiers, des procureurs et des juges dans le domaine de la traite (paragraphe 118).

Coopération internationale

- Le GRETA salue les efforts déployés par les Pays-Bas pour renforcer la coopération internationale dans la lutte contre la traite, notamment à travers leur participation à des équipes communes d'enquête et leur rôle au sein d'EMPACT, et invite les autorités néerlandaises à continuer de développer la coopération multilatérale et bilatérale en la matière (paragraphe 124).

Le rôle des entreprises

- Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient renforcer davantage encore leur coopération avec le secteur privé, conformément aux « Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme » des Nations Unies, à la Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et les entreprises et à la Recommandation CM/Rec(2022)21 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail, en vue de sensibiliser les entreprises à leurs responsabilités et à leur rôle dans l'aide à la réadaptation et au rétablissement des victimes, ainsi que dans l'accès des victimes à des recours effectifs (paragraphe 133) ;

- Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient adopter des dispositions législatives qui intègrent la prévention de la traite et de l'exploitation par le travail dans les politiques relatives aux marchés publics et qui favorisent la transparence dans les chaînes d'approvisionnement, afin de permettre un contrôle des performances des entreprises et de mettre en place des mesures de prévention de la traite et de l'exploitation par le travail (paragraphe 134).

Thèmes du suivi propres aux Pays-Bas

Évolution du cadre législatif, institutionnel et stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains

- Le GRETA salue le projet de l'atelier sur la traite des êtres humains et invite les autorités néerlandaises à poursuivre le projet au-delà de 2023 (paragraphe 20) ;

- Le GRETA se réjouit de la coopération des municipalités dans la lutte contre la traite et invite l'ensemble des communes des Pays-Bas à adopter des politiques qui vont dans ce sens (paragraphe 21) ;

- Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient faire réaliser une évaluation indépendante des futurs programmes nationaux contre la traite, afin de mesurer l'impact des actions menées et de planifier les futures politiques et mesures de lutte contre la traite (paragraphe 26).

Protection et collecte des données

- Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient donner des recommandations pratiques aux ONG et aux professionnels susceptibles de rencontrer des victimes de la traite concernant la protection des données, pour éviter des infractions à cette législation et pour que toutes les victimes présumées de la traite fassent l'objet d'un signalement en bonne et due forme et bénéficient de mesures de protection et d'assistance (paragraphe 141) ;

- Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient garantir la mise à disposition des données sur la traite en temps utile pour que les futures mesures gouvernementales soient fondées sur un socle de connaissances validées (paragraphe 144).

Mesures visant à prévenir et combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail

- Le GRETA exhorte les autorités néerlandaises à intensifier leurs efforts pour prévenir et combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail, en tenant compte de la Note d'orientation du GRETA sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail et de la Recommandation CM/Rec(2022)21 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail. Les autorités devraient notamment :
  - veiller à ce que les situations de traite aux fins d'exploitation par le travail ne soient pas considérées comme des cas de « sérieux désavantage » ;
  - faire en sorte que les inspecteurs du travail, les membres des services répressifs et les autres acteurs concernés renforcent leur capacité de détecter et d'identifier les victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, en accordant une attention particulière aux secteurs à risque, tels que la logistique, le bâtiment, l'agroalimentaire, l'agriculture et l'horticulture ;
  - prendre des mesures efficaces pour réglementer les agences de recrutement et de travail temporaire afin de renforcer la prévention de la traite et de l'exploitation par le travail (paragraphe 163) ;

- Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient :
  - renforcer la coopération entre l'inspection du travail, les services répressifs, les autorités fiscales, les syndicats et d'autres acteurs de la société civile, afin de recueillir les éléments de preuve nécessaires pour faire aboutir les enquêtes et les poursuites dans les affaires de traite aux fins d'exploitation par le travail ;
  - adopter des mesures supplémentaires pour renforcer la protection des migrants économiques aux Pays-Bas ;
  - continuer d'améliorer la formation des inspecteurs du travail sur la détection et l'investigation de la traite aux fins d'exploitation par le travail, y compris sur les éléments constitutifs et les spécificités de l'infraction de traite des êtres humains et sur les différences entre l'infraction de traite et les infractions au droit du travail (paragraphe 164).

Mesures visant à sensibiliser au phénomène de la traite et à décourager la demande

- Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient appliquer une approche plus systématique pour prévenir la traite des enfants et veiller à ce que les risques de traite, notamment les risques en ligne, soient abordés dans les programmes scolaires des élèves et dans les programmes de formation des enseignants (paragraphe 174) ;

- Le GRETA considère également que les autorités néerlandaises devraient poursuivre leurs efforts pour décourager la demande de services fournis par des personnes victimes de la traite en adoptant des mesures législatives, administratives, éducatives, sociales et culturelles visant à réduire la demande qui favorise toutes les formes d'exploitation conduisant à la traite, en partenariat avec la société civile, les syndicats et le secteur privé (paragraphe 175) ;

- Le GRETA invite les autorités néerlandaises à examiner la possibilité de conférer le caractère d'infraction pénale au fait de recourir aux services d'une personne en sachant qu'elle est victime de la traite, pour toutes les formes d'exploitation, comme le prévoit l'article 19 de la Convention (paragraphe 176).

Identification des victimes de la traite

- Le GRETA exhorte les autorités néerlandaises à intensifier leurs efforts pour que toutes les victimes de la traite soient identifiées comme telles et puissent bénéficier des mesures d'assistance et de protection prévues par 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 subordonnée aux perspectives d'enquêtes et de poursuites ;
  - garantir l'application systématique du critère du « moindre indice » par la police, la KMar, l'Inspection NLA et le ministère public (OM) dans le processus d'identification des victimes de la traite, indépendamment de l'objet de l'exploitation, et faire en sorte que le délai de rétablissement et de réflexion soit accordé en conséquence ;
  - renforcer la coopération interinstitutionnelle pour identifier les victimes de la traite, en reconnaissant officiellement le rôle des ONG spécialisées dans le processus décisionnel aboutissant à cette identification ;
  - veiller à ce que les fonctions d'application des lois sur l'immigration soient séparées des fonctions d'inspection du travail, et à ce que les inspecteurs du travail accordent la priorité à la détection des travailleurs en situation irrégulière qui sont vulnérables à la traite ;
  - accorder une attention accrue à l'identification des victimes de la traite parmi les personnes en demande d'asile et en situation d'immigration, notamment en recrutant (ou en mobilisant autrement) des agents formés et en nombre suffisant, y compris des interprètes et des médiateurs culturels, pour échanger de manière plus efficace avec ces personnes. À cet égard, il est fait référence à la Note d'orientation du GRETA sur le droit des victimes de la traite, et des personnes risquant d'être victimes de la traite, à une protection internationale (paragraphe 185) ;

- Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient poursuivre et intensifier leurs efforts pour identifier de manière proactive les victimes de la traite en renforçant les moyens et la formation de tous les fonctionnaires susceptibles d'entrer en contact avec les victimes, y compris au niveau municipal (paragraphe 186).

Assistance aux victimes de la traite

- Tout en saluant l'existence de centres d'accueil pour les victimes de la traite ayant des besoins spécifiques, le GRETA considère cependant que les autorités néerlandaises devraient développer davantage les mesures d'assistance proposées aux victimes de la traite, et en particulier :
  - veiller à ce que l'accès des victimes de la traite à une assistance ne soit pas subordonné à la volonté de ces personnes de coopérer aux enquêtes et aux poursuites ;
  - du fait du nombre croissant de victimes de sexe masculin et de victimes aux problématiques diverses, garantir un nombre suffisant de places d'hébergement pour ces personnes ;
  - faire en sorte que les centres d'hébergement disposent de ressources humaines et financières suffisantes pour adapter leurs capacités à la demande, quelle que soit la commune responsable de la mise en œuvre des mesures d'assistance (paragraphe 195).

Identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces enfants

- Le GRETA exhorte les autorités néerlandaises à :
  - mettre au point un mécanisme national d'orientation destiné aux enfants victimes de la traite qui prenne en compte les circonstances particulières et les besoins spécifiques de ces enfants, en y associant des spécialistes de l'enfance et en veillant à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale dans l'ensemble des procédures relatives aux enfants victimes de la traite et aux enfants à risque, y compris dans le cas d'enfants migrants non accompagnés ;
  - veiller à ce que les acteurs compétents (police, procureurs, agents des services de l'immigration, autorités municipales, éducateurs, enseignants) adoptent une approche proactive et intensifient leur action sur le terrain pour identifier les enfants victimes de la traite, en accordant une plus grande attention au recrutement et à l'exploitation en ligne ;
  - continuer à prendre des mesures pour réduire le risque que des enfants migrants non accompagnés disparaissent des structures d'accueil et mettre en place un système de détection des enfants victimes de traite répétée, pour comprendre l'ampleur de ce phénomène et pouvoir agir en conséquence (paragraphe 204) ;

- Le GRETA considère que les autorités néerlandaises devraient poursuivre leurs efforts en vue d'améliorer l'identification des enfants victimes de la traite et l'assistance à ces enfants. Les autorités devraient notamment :
  - assurer la formation continue de tous les professionnels concernés et leur fournir des outils en matière d'identification des enfants victimes de la traite aux fins de différentes formes d'exploitation ;
  - veiller à ce que la délivrance d'un permis de séjour ne soit pas subordonnée à la volonté de l'enfant victime de coopérer à l'enquête ou aux poursuites (paragraphe 205).

Délai de rétablissement et de réflexion et permis de séjour

- Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités néerlandaises à faire en sorte que, conformément aux obligations énoncées à l'article 13 de la Convention, tous les ressortissants étrangers présumés victimes de la traite, y compris les personnes relevant des règlements Dublin, se voient proposer un délai de rétablissement et de réflexion et bénéficient pleinement de toutes les mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention durant cette période (paragraphe 213) ;

- Le GRETA considère que les autorités devraient, d'une part, veiller à ce que les victimes de la traite puissent, dans la pratique, bénéficier pleinement du droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable lorsqu'elles ne sont pas en mesure de coopérer avec les autorités, conformément au droit néerlandais, et d'autre part, mieux informer les professionnels concernés et les victimes de cette possibilité (paragraphe 214).

Annexe 2 - Liste des institutions publiques, des organisations intergouvernementales et des acteurs de la société civile que le GRETA a consultés

Institutions publiques

- M. Eric van der Burg, secrétaire d'État, ministère de la Justice et de la Sécurité
- Ministère de la Justice et de la Sécurité
- Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi
- Ministère des Affaires étrangères
- Ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports
- Ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume
- Inspection du travail néerlandaise
- Police nationale
- Maréchaussée royale des Pays-Bas
- Cellule de renseignement financier
- Centre national d'information et d'expertise
- Centre régional d'information et d'expertise pour la région de Rotterdam
- Fonds d'indemnisation des victimes d'infractions violentes
- Commission de l'aide juridique
- Ministère public
- Tribunal d'Amsterdam
- Tribunal de La Haye
- Parlement (*Tweede Kamer*)
- Bureau du rapporteur national sur la traite des êtres humains et la violence sexuelle envers les enfants
- Association des communes néerlandaises
- Municipalités d'Amsterdam, de Leeuwarden, de Rotterdam et de Tilburg.

Organisations intergouvernementales

- Organisation internationale pour les migrations (OIM)
- Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)

ONG et autres organisations de la société civile

- Centre contre la traite des enfants et la traite des êtres humains (CKM)
- CoMensha
- FairWork

- Fier
- HVO Querido
- Koraal
- Lumens
- Croix-Rouge néerlandaise
- Fédération des syndicats des Pays-Bas (FNV)
- Fondation Nidos
- Armée du Salut
- SHOP
- Sterk Huis
- Yadeborg

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 néerlandaises sur une première version de ce rapport. Un certain nombre de leurs commentaires ont été pris en compte et sont intégrés dans la version finale.

La Convention prévoit que « le rapport et les conclusions du GRETA sont rendus publics dès leur adoption avec les commentaires éventuels de la Partie concernée. » Le GRETA a transmis son rapport final aux autorités néerlandaises le 21 août 2023 en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités néerlandaises (disponibles uniquement en anglais), reçus le 20 octobre 2023, se trouvent ci-après.

Ministry of Justice and Security

> Return address Postbus 20301 2500 EH The Hague

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

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

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

Contact
Anouk Rooijers
senior policy advisor
M +31 6 5009 4089

Our reference
4940547

Date 20 October 2023
Concerning Reception of the final report of the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings

Dear Ms. Nestorova,

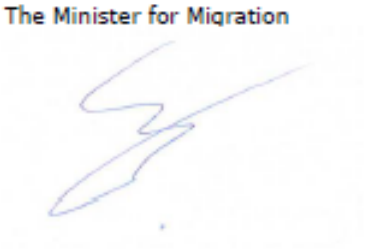
The Netherlands would like to thank the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) for its third evaluation on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings in the Netherlands. The process to come to this report has been intensive and the Netherlands would like to thank GRETA, and especially the delegation of GRETA that visited the Netherlands (composed of yourself, Ms. Antoaneta Vassileva, Mr. Peter Van Hauwermeiren, and Mr. Roemer Lemaître) for its very constructive cooperation during this process.

The Netherlands is pleased with the content and the recommendations contained in the final report. The report recognises the progress that has been made in many different areas since the publication of GRETA's second report on the Netherlands on the October 19, 2018. 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. Other recommendations are dealing with subjects that will be influenced by the legislative procedure regarding the modernisation of Article 273f of the Dutch Criminal Code, which consists of the penal provision on trafficking in human beings. As soon as the new Action Plan is available and the new Article of the Dutch Criminal Code has been installed, an update will be sent to you.

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

Yours sincelery,

The Minister for Migration



E. van der Burg

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

Date
20 october 2023

Our reference
4940547

Comments of the Kingdom of the Netherlands to the 2023 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

Date
20 october 2023

Our reference
4940547

Paragraph 76
Working with the assumption that GRETA refers to cases of labour – and other forms of - exploitation prosecuted under 273f of the Dutch Criminal Code, there is already the possibility for victims to claim compensation. In cases where the National Victim Support desk (part of the Public Prosecution Service) is in contact with a victim, who is not involved in the criminal proceedings, there is always contact with the victim to look for alternatives, for example to start a civil procedure. In other cases the victim is entitled to the criminal proceedings.

Paragraph 96
With respect to the recommendation of GRETA regarding the proper use of the concept of "abuse of a position of vulnerability", the Netherlands Public Prosecution Service points out that it is already current practice that in virtually every indictment of THB, the concept of abuse of a vulnerable position and abuse of factual circumstances is mentioned.

Paragraph 144
The Netherlands Labour Authority (NLA) would like to mention that on the 7th of July 2022, the NLA published its monitor on labour exploitation and serious disadvantage 2020 - 2021. In addition, on the 13th of January 2023, the NLA published an update with information on serious disadvantage and labour exploitation. The 2022 monitor will be published in the autumn of 2023. Based on the national dataset used for the monitors, the NLA makes data per region available to its partners. In this manner the NLA has improved the availability of data to its partners, which makes sure better follow-up action can be taken.

Paragraph 163
With regards to this paragraph the NLA would like to mention that it has previously described in detail the process that a report of (possible) labour exploitation or (possible) serious disadvantage goes through.[1] It receives reports of labour exploitation and reports of serious violations of labour laws that may cause serious disadvantage. It investigates all such reports and follows them up where possible. Criminal law (investigation) in the case of suspected labour exploitation as referred to in art 273f of the Criminal Code, and administrative law (supervision) in the case of serious violations of labour laws ('serious disadvantage'). As for the investigation process, no distinction is made between serious disadvantage and labour exploitation. This means that any report on this topic is taken up as a report of (possible) labour exploitation. I would like to refer the experts to the policy response to the "Dadermonitor 2017 – 2021" in which this has also been explained in detail.[2]

Paragraph 164

[1] Rapportage Inspectie SZW: kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl
[2] Kamerbrief met beleidsreactie op Dadermonitor 2017 2021 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

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

Date
20 october 2023

Our reference
4940547

With regards to paragraph 164, the Netherlands would like to mention the various measures that are implemented in the context of the report of the Taskforce Protection of Labour Migrants. This report has indicated over 50 measures the government should take to ensure better registration, housing and work circumstances for labour migrants. The report also entails better cooperation between enforcement authorities, which has also been advised by GRETA. These parts of recommendation 164 therefore are implemented in the context of the implementation of the recommendations of the Taskforce. The last part of paragraph 164, training of labour inspectors, is ongoing process (as also indicated by GRETA in the use of the phrase 'continue'). The NLA organises and provides information meetings for inspectors and chain partners to raise awareness about labour exploitation. From the beginning of 2023, the training 'recognising signs of labour exploitation and 'serious disadvantage' is available to all inspectors of the NLA. In addition, the NLA is intensifying its approach to labour exploitation with the establishment of a department with detectives specialised in labour exploitation.

Paragraph 213

Regarding this recommendation, the Netherlands can inform you that under the current policy framework once again all possible foreign victims of trafficking are offered a recovery and reflection period. This includes those falling under the Dublin Regulations, although the recovery and reflection period is shorter for them, they are offered a period of 30 days whereas other victims are offered 90 days. The policy framework for granting these periods to victims falling under the Dublin Regulations was changed in May 2023 pursuant to ECJ Case C-66/21 - Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Eloignement de la victime de la traite d'êtres humains)[3]. In this case the ECJ ruled all victims have the right to a recovery and reflection period, but EU Member States may strike a balance between the duration of this period and certain time periods laid down in the Dublin Regulations to ensure the correct relationship between those instruments and the preservation of their effectiveness. Following this case, the Netherlands changed its policy in order to offer all possible foreign victims of trafficking a recovery and reflection period, with a minimum period of 30 days in accordance with Article 13 of the Convention. As regards the assistance mentioned in Article 12, paragraph 1 and 2 of the Convention, this is ensured in the Netherlands when victims are offered a recovery and reflection period.

[3] Case C-66/21 - *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Eloignement de la victime de la traite d'êtres humains)*, ECLI:EU:C:2022:809