

RAPPORT D'ÉVALUATION

DANEMARK

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(2021)05

Publication: 17 mars 2021

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	5
I. Introduction	7
II. Aperçu de la situation et des tendances actuelles en matière de traite des êtres humains au Danemark	9
III. Évolution du cadre institutionnel et stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains.....	9
IV. Accès à la justice et à des recours effectifs pour les victimes de la traite des êtres humains.....	11
1. Introduction	11
2. Droit à l'information (articles 12 et 15)	13
3. Assistance d'un défenseur et assistance juridique gratuite (article 15).....	16
4. Assistance psychologique (article 12).....	18
5. Accès à l'emploi, à la formation professionnelle et à l'enseignement (article 12)	19
6. Indemnisation (article 15).....	19
7. Enquêtes, poursuites, sanctions et mesures (articles 22, 23 et 27)	24
8. Disposition de non-sanction (article 26).....	30
9. Protection des victimes et des témoins (articles 28 et 30)	32
10. Autorités spécialisées et instances de coordination (article 29).....	34
11. Coopération internationale (article 32).....	36
12. Questions transversales	37
a. des procédures sensibles au genre en matière pénale, civile et administrative et en matière de droit du travail	37
b. des procédures permettant de saisir la justice et de demander réparation qui soient respectueuses de l'enfant	38
c. le rôle des entreprises	39
d. mesures de prévention et de détection de la corruption.....	40
V. Thèmes du suivi propres au Danemark	41
1. Mesures destinées à décourager la demande	41
2. Mesures visant à prévenir et combattre la traite aux fins d'exploitation par le travail.....	42
3. Identification des victimes de la traite.....	44
4. Mesures d'assistance.....	47
5. Identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces enfants	49
6. Délai de rétablissement et de réflexion et permis de séjour	50
7. Rapatriement et retour des victimes	52
8. Coopération avec la société civile.....	54

Annexe 1 – Liste des conclusions et propositions d’action du GRETA	55
Annexe 2 – Liste des institutions publiques, des organisations intergouvernementales et des organisations de la société civile avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations.....	62
Commentaires du gouvernement.....	63

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 1^{er} 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.

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, le Danemark a adopté un nouveau plan d'action national contre la traite pour la période 2019-2021. Le Centre danois de lutte contre la traite des êtres humains (CMM) a mis en place un système national d'orientation, qui se compose de cinq groupes régionaux chargés de signaler les cas de traite à un groupe national. Le système d'orientation comprend des fonctionnaires de la police, du parquet, du service de l'immigration et de l'Agence fiscale ainsi que des représentants de la société civile.

Le Danemark est principalement un pays de destination des victimes de la traite. Le nombre total de victimes identifiées au cours de la période 2016-2019 était de 380, dont 28 enfants. La forme d'exploitation la plus fréquente reste l'exploitation sexuelle, suivie de l'exploitation par le travail et la criminalité forcée. Plus de la moitié des victimes étaient de nationalité nigériane ; seule une victime était danoise. Les victimes étaient en grande majorité des femmes, hormis en 2018 où une grande partie des victimes avaient été soumises à l'exploitation par le travail et où la plupart des victimes étaient des hommes.

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 qui établissent des obligations matérielles et procédurales dans ce domaine.

Les autorités ont conçu plusieurs brochures et un site web, disponibles en plusieurs langues, afin d'informer les victimes de la traite sur leurs droits. Le Procureur général a publié, à l'intention des différents professionnels qui peuvent entrer en contact avec des victimes de la traite, des instructions et des conseils précis sur la prise en charge de ces personnes. Cependant, le GRETA considère que les autorités danoises devraient rendre les informations fournies aux victimes plus facilement accessibles, notamment en améliorant la qualité de l'interprétation assurée lors des auditions par la police ou les juges.

Dans le cadre des procédures pénales, les victimes de la traite ont droit, sur demande, à l'assistance gratuite d'un avocat de soutien. Les avocats de soutien sont généralement désignés parmi un groupe d'avocats mis en place par chaque tribunal. Une assistance juridique gratuite peut également être accordée dans les procédures civiles, mais dans de strictes conditions. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre des mesures supplémentaires pour garantir l'accès à l'assistance juridique et la désignation d'un avocat lorsqu'il y a des motifs raisonnables de penser qu'une personne est une victime de la traite, y compris parmi les demandeurs d'asile et les personnes placées en rétention avant leur expulsion, et avant que la personne ait à décider si elle souhaite ou non coopérer avec les autorités et/ou faire une déclaration officielle.

Seul un petit nombre de victimes de la traite ont reçu une indemnisation de la part des trafiquants. Depuis 2016, il n'y a eu que trois demandes d'indemnisation par l'État dans des affaires de traite ; toutes portaient sur des préjudices moraux. Le GRETA exhorte les autorités à garantir l'accès effectif des victimes de la traite à l'indemnisation, notamment en simplifiant les procédures de demande d'indemnisation, en abaissant le niveau requis pour obtenir réparation du préjudice moral et en tirant pleinement parti de la législation relative au gel et à la confiscation des avoirs pour garantir l'indemnisation des victimes de la traite.

Au cours de la période 2016-2019, neuf décisions de justice ont été prononcées dans quatre affaires de traite différentes et ont donné lieu à la condamnation de 23 personnes pour infraction de traite. Le GRETA note avec préoccupation que le nombre de condamnations pour traite reste faible, s'agissant en particulier de la traite aux fins d'exploitation par le travail, alors que le nombre de victimes de cette forme de traite a augmenté. Le GRETA est également préoccupé par le fait que certaines condamnations pour traite semblent excessivement légères, ce qui sape les efforts entrepris pour combattre la traite et garantir l'accès des victimes à la justice. Le GRETA exhorte les autorités danoises à investir les ressources humaines et financières nécessaires pour garantir que les affaires de traite fassent l'objet d'enquêtes proactives et de poursuites aboutissant à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, et à faire en sorte que la responsabilité pénale des personnes morales puisse être engagée en pratique.

La législation danoise ne comporte toujours pas de disposition spécifique prévoyant la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes. Les lignes directrices sur la gestion des affaires de traite, publiées par le Procureur général pour la première fois en 2012, n'ont apparemment pas empêché qu'un certain nombre de victimes de la traite soient poursuivies pour des infractions qu'elles avaient été forcées de commettre. Le GRETA exhorte les autorités à se conformer à l'article 26 de la Convention développant davantage les lignes directrices existantes et en encourageant leur application.

Le GRETA constate que, si des efforts ont été entrepris pour encourager les victimes de la traite à témoigner contre les trafiquants, peu de mesures ont été prises pour protéger concrètement les victimes et/ou les témoins de la traite contre les représailles des trafiquants durant le procès et au retour des victimes dans leur pays d'origine. Le GRETA considère que les autorités devraient prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que les victimes et les témoins de la traite bénéficient d'une protection effective et appropriée contre d'éventuelles représailles ou intimidations.

Le GRETA se félicite de l'existence, au sein de la police, de personnel spécialisé dans la lutte contre la traite (26 policiers à plein temps), mais considère que les autorités danoises devraient prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que toutes les catégories professionnelles concernées suivent régulièrement et systématiquement des formations sur les questions liées à la traite.

Le GRETA salue également l'existence de cinq maisons des enfants, qui disposent d'équipements spéciaux pour l'audition d'enfants victimes ou témoins d'abus et qui permettent d'appliquer une approche et des procédures respectueuses de l'enfant pour saisir la justice et demander réparation. Le GRETA considère que les autorités devraient tirer pleinement parti de ces installations spécialisées dans les affaires de traite.

Le rapport examine aussi les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations précédentes du GRETA concernant des sujets précis. Le GRETA salue le travail effectué par les inspecteurs de l'Agence fiscale et la participation des syndicats à la détection et la prévention de la traite aux fins d'exploitation par le travail. Cependant, le GRETA considère que les autorités danoises devraient suivre une approche plus proactive dans l'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail en encourageant la tenue d'inspections du travail conjointes et coordonnées sur les lieux de travail.

Malgré des initiatives louables telles qu'une ligne d'assistance téléphonique, laquelle contribue à la détection des victimes de la traite, le GRETA considère que les efforts entrepris pour identifier les victimes de la traite au Danemark sont encore insuffisants, s'agissant en particulier de l'identification de victimes parmi les ressortissants de pays tiers, dont la présence en situation irrégulière au Danemark peut être une conséquence directe d'avoir été soumis à la traite. À cet égard, le GRETA exhorte les autorités danoises à dispenser des formations aux professionnels concernés, à renforcer encore davantage la coopération avec les ONG spécialisées et à améliorer l'identification des victimes de la traite dans la procédure d'asile.

Le GRETA salue les efforts déployés pour identifier des enfants victimes, et la coopération constructive entre les membres de l'administration et la Croix-Rouge danoise. Néanmoins, le GRETA exhorte les autorités à faire des efforts supplémentaires pour améliorer l'identification des enfants victimes de la traite, notamment parmi les enfants non accompagnés demandeurs d'asile, et à prendre des mesures pour traiter efficacement le problème de la disparition d'enfants non accompagnés des centres d'accueil, en leur assurant un hébergement sûr et adapté ainsi qu'un nombre suffisant de surveillants dûment formés.

Le GRETA exhorte encore une fois les autorités à revoir les dispositions légales afin de garantir que les victimes de la traite bénéficient d'un délai de rétablissement et de réflexion plutôt que d'une date limite pour préparer leur départ du pays en tant qu'étrangers en situation irrégulière. En outre, le GRETA exhorte les autorités à revoir l'application du système d'octroi de permis de séjour aux victimes de la traite en vue de garantir l'application pleine et entière de l'approche centrée sur la victime qui sous-tend la Convention et dans le but d'éviter que les victimes soient de nouveau soumises à la traite.

Tout en saluant l'existence des dispositions relatives au retour volontaire des victimes de la traite, le GRETA exprime sa préoccupation concernant le caractère inadéquat de l'évaluation des risques effectuée avant le retour des victimes dans certains pays, et exhorte les autorités à faire en sorte que le dispositif d'assistance au rapatriement comprenne une protection contre les représailles et la traite répétée.

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 du Danemark le 1^{er} février 2008. Le premier rapport d'évaluation¹ du GRETA sur le Danemark a été publié le 20 décembre 2011, et le deuxième rapport d'évaluation², le 10 juin 2016.

2. Sur la base du deuxième rapport du GRETA, le 23 mai 2016, le Comité des Parties à la Convention a adopté une recommandation adressée aux autorités danoises, 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 danoises a été examiné à la 21^e réunion du Comité des Parties (le 13 octobre 2017) et a été rendu public³. Ultérieurement, le 23 février 2018, les autorités danoises ont communiqué des informations qui venaient compléter le rapport qu'elles avaient envoyé en réponse à la recommandation du Comité des Parties.

3. Le 15 février 2019, le GRETA a lancé le troisième cycle d'évaluation de la situation au Danemark en envoyant le questionnaire concernant ce cycle aux autorités danoises. La réponse au questionnaire devait être soumise pour le 1^{er} juin 2019. À la suite de la demande des autorités danoises de reporter le délai au 1^{er} septembre 2019, la réponse des autorités a été reçue le 31 octobre 2019.

4. Le GRETA a préparé le présent rapport en utilisant la réponse des autorités danoises au questionnaire du troisième cycle, 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. Une visite d'évaluation au Danemark a eu lieu du 2 au 6 décembre 2019 afin 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 :

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

5. Au cours de la visite, la délégation du GRETA a rencontré des représentants des ministères et d'autres services publics concernés, dont le ministère de la Justice, le ministère de l'Immigration et de l'Intégration, le ministère des Affaires sociales et de l'Intérieur, le ministère de l'Emploi, le ministère des Impôts, le Centre danois de lutte contre la traite des êtres humains (CMM), le département de l'égalité entre les femmes et les hommes, le service danois de l'immigration (DIS), le service danois chargé de l'environnement de travail, le bureau danois de recouvrement des avoirs, la commission d'indemnisation des victimes d'infractions violentes et l'Agence fiscale danoise. Des réunions ont également eu lieu avec des représentants de la police nationale et du Bureau du Procureur général, ainsi qu'avec un juge de tribunal de district. En outre, la délégation du GRETA a rencontré deux membres du Parlement danois. Des entretiens ont également eu lieu avec des représentants de l'Institut danois des droits humains.

6. En outre, la délégation du GRETA a tenu des réunions avec des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG), des avocats, des victimes de la traite et des chercheurs. Elle a également rencontré des représentants de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

¹ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631bd5>.

² <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806662b0>.

³ <https://rm.coe.int/cp-2017-17-rr2-dnk-en/1680726c07> (anglais uniquement).

-
7. Au cours de la visite, la délégation du GRETA s'est rendue dans un foyer pour femmes victimes de la traite (géré par l'ONG Reden International), au centre pour enfants de Copenhague, au centre d'accueil pour demandeurs d'asile de Sandholm (géré par la Croix-Rouge danoise) et au centre de rétention pour migrants d'Ellebæk.
8. La liste des autorités nationales, des ONG et des autres interlocuteurs avec lesquels la délégation a tenu des consultations figure à l'annexe 2 du présent rapport. Le GRETA les remercie des informations reçues.
9. Le GRETA tient à remercier les autorités danoises de leur coopération lors de la visite d'évaluation, et en particulier Mme Sofia Regina Lausten Manili, chef de section, division de la police internationale du ministère de la Justice, qui était la personne de contact du GRETA au moment de la visite.
10. Le GRETA a approuvé le présent projet de rapport à sa 37^e réunion (29 juin - 3 juillet 2020) et l'a soumis aux autorités danoises pour commentaires. Les commentaires des autorités ont été reçus le 6 novembre 2020 et ont été pris en compte par le GRETA lors de l'adoption du rapport final à sa 39^e réunion (18-20 novembre 2020). Le rapport rend compte de la situation au 20 novembre 2020 ; 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 au Danemark

11. Le Danemark demeure principalement un pays de destination des victimes de la traite. Le nombre de victimes identifiées par les autorités était de 121 (114 de sexe féminin, 7 de sexe masculin) en 2016, 98 (86 de sexe féminin, 8 de sexe masculin, 4 personnes transgenres) en 2017, 97 (35 de sexe féminin, 61 de sexe masculin, 1 personne transgenre) en 2018 et 64 (41 de sexe féminin, 22 de sexe masculin, 1 personne transgenre) en 2019⁴. Parmi les victimes, on dénombrait 9 enfants en 2016, 3 en 2017, 10 en 2018 et 6 en 2019, ce qui représente une augmentation par rapport à la période de référence précédente. Tandis qu'en 2016-2017, ainsi qu'en 2019, la majorité des victimes identifiées avaient été soumises à l'exploitation sexuelle (112 en 2016, 86 en 2017, 38 en 2019), en 2018, la majorité des victimes avaient été soumises à l'exploitation par le travail (46 victimes, dont la plupart ont été identifiées dans l'affaire dite « des chauffeurs routiers », voir paragraphe 163). Cette évolution explique qu'en 2018, pour la première fois, il y avait davantage d'hommes que de femmes parmi les victimes identifiées. On dénombrait 4 victimes de criminalité forcée en 2016, 5 en 2017, 8 en 2018 et 5 en 2019. Les autres victimes identifiées avaient été soumises à la traite à d'autres fins d'exploitation (mariage forcé ou simulé, servitude domestique, production de cannabis, production de matériel pornographique). La grande majorité des victimes étaient d'origine nigériane (99 en 2016, 63 en 2017, 20 en 2018, 16 en 2019), suivies par les victimes venues des Philippines (26 en 2018) et de Thaïlande (5 en 2016, 12 en 2017, 5 en 2018, 14 en 2019). Parmi les victimes identifiées en 2018, six étaient des garçons marocains âgés de 15 à 17 ans et soumis à la traite aux fins de criminalité forcée. Seule une victime danoise de la traite a été identifiée au cours de la période de référence. La majorité des victimes ont été identifiées par le service de l'immigration (DIS), suivi par le Centre danois de lutte contre la traite des êtres humains (CMM).

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

12. Le Centre danois de lutte contre la traite des êtres humains (CMM) demeure la principale institution spécialisée dans la lutte contre la traite et en particulier dans l'aide aux victimes. Le CMM compte 17 employés dont 8 travailleurs sociaux, 4 experts-conseils, 2 professionnels de santé et 1 avocat à plein temps. Dans le cadre du plan d'action national contre la traite, le CMM a mis en place un système national d'orientation. Celui-ci se compose de cinq groupes régionaux qui signalent les cas de traite à un groupe national. Le système national d'orientation a pour but d'assurer la coordination et la coopération de tous les acteurs concernés, dans tous les secteurs, au niveau local, régional et national, ainsi que l'harmonisation des procédures. Il a également pour objectifs d'assurer l'information des parties prenantes locales et régionales, la participation de ces acteurs aux mesures de lutte contre la traite, et une remontée efficace, au niveau national, des connaissances, tendances et affaires de traite du niveau local. Le système d'orientation comprend des fonctionnaires de la police, du parquet, du service de l'immigration et de l'Agence fiscale (qui fait partie du ministère des Impôts)⁵ ainsi que des représentants de la société civile. Le CMM est également chargé de réunir un groupe de coopération composé du service central de l'immigration de la police, du centre national d'enquête de la police nationale (NEC) et du service danois de l'immigration (DIS). Le groupe de coordination se réunit sur une base ad hoc en cas de changement ou de nécessité particulière, tandis que le CMM rencontre les différents acteurs individuellement, sur une base régulière. Le CMM rend compte au département de l'égalité entre les femmes et les hommes, qui relève du ministère de l'Environnement et de l'Alimentation établi après les élections législatives de juin 2019⁶.

⁴ Le nombre de victimes identifiées était de 60 en 2011, 66 en 2012, 76 en 2013, 71 en 2014 et 93 en 2015.

⁵ Voir <https://www.sktst.dk/english/#> et paragraphe 85 du deuxième rapport du GRETA sur le Danemark.

⁶ Les autorités ont expliqué au GRETA que dans un gouvernement donné, le département et le CMM qui lui est rattaché sont placés sous la responsabilité du ministre qui porte le plus grand intérêt aux questions dont ils s'occupent, ce qui explique pourquoi ils ont changé plusieurs fois de ministère de tutelle à la suite d'élections législatives. Le ministre responsable de l'égalité des chances est l'un des deux ministres du ministère de l'Environnement et de l'Alimentation.

13. Le groupe de travail interministériel sur la traite des êtres humains, créé en 2002, continue de coordonner la mise en œuvre des plans d'action nationaux⁷. En général, il se réunit une à deux fois par an. Lors de la visite, le GRETA a été informé que la réunion la plus récente s'était tenue début 2019 et que la prochaine réunion est prévue pour fin janvier 2020. La dernière réunion a eu lieu le 3 juin 2020 et portait sur l'analyse en cours des initiatives sociales lancées dans le cadre du plan d'action national contre la traite.

14. Le GRETA a été informé qu'il est envisagé de créer un nouveau groupe de travail interministériel placé sous la direction du ministère de l'Emploi. Ce nouveau groupe de travail se concentrera sur des mesures contre le dumping social et sur la protection des travailleurs migrants vulnérables, ce qui présente un intérêt pour la lutte contre la traite. **Le GRETA souhaiterait être tenu informé du lancement et des travaux de ce nouveau groupe de travail.**

15. L'actuel plan d'action national contre la traite, qui couvre la période 2019-2021, comprend quatre domaines d'action : prévention et action sur le terrain ; identification des victimes de la traite et assistance et soutien à ces personnes ; enquêtes et poursuite des trafiquants ; coordination et échange de connaissances au niveau national et international. Les représentants de la société civile ont attiré l'attention du GRETA sur la grande ressemblance entre le nouveau plan d'action et les plans précédents, l'évolution de la situation ne semblant pas avoir été prise en compte. Apparemment, les ONG spécialisées ont été consultées lors de la préparation du nouveau plan d'action national, sans toutefois que le projet final leur soit présenté avant publication.

16. Le budget alloué à la mise en œuvre du plan d'action national s'élève à 63 millions DKK (21 millions DKK, soit environ 2,8 millions EUR, par an)⁸. Le budget sert principalement à financer les activités du CMM, mais une partie est allouée aux ONG Hope Now, Amiami et Reden International pour financer des activités sur le terrain et des services de soutien aux victimes de la traite (hébergement et assistance juridique notamment).

17. La mise en œuvre des plans d'action nationaux est évaluée par des sociétés de conseil externes. Le plan d'action national précédent, qui couvrait la période 2015-2018, a ainsi fait l'objet d'une évaluation externe. Les ONG spécialisées ont critiqué la méthode employée pour procéder aux évaluations, qui selon elles ne tient pas suffisamment compte de leur avis. Le GRETA observe que les ONG spécialisées peuvent jouer un rôle important dans l'évaluation des plans d'action nationaux, compte tenu de leur expérience directe de l'identification des victimes de la traite et de l'assistance à ces personnes. En outre, le GRETA observe que, tandis que le plan d'action national de 2015-2018 contenait un chapitre consacré à la participation de la société civile (5.2), le plan actuel ne contient pas de tel chapitre mais décrit succinctement la participation de la société civile dans d'autres chapitres.

⁷ Il est composé de représentants du Département de l'égalité entre les femmes et les hommes, du service chargé de l'environnement de travail, du ministère de l'Emploi, du ministère des Affaires sociales et de l'Intérieur, du ministère de la Justice, du ministère de la Santé, du ministère des Impôts, du ministère des Affaires étrangères, du ministère de l'Immigration et de l'Intégration, du Procureur général, de la police nationale, de l'Agence pour le recrutement international et l'intégration (SIRI), de l'Agence fiscale, du service de l'immigration et du CMM.

⁸ Le budget du plan d'action national précédent était de 88,6 millions DKK sur quatre ans (2015-2018) (en moyenne, environ 22 millions DKK, soit environ 3 millions EUR, par an).

18. Dans son deuxième rapport sur le Danemark, le GRETA considérait que les autorités danoises devraient envisager la possibilité d'établir un rapporteur national indépendant ou de désigner un autre mécanisme en tant qu'entité organisationnelle indépendante, dans l'objectif de garantir un suivi effectif des activités anti-traite menées par les institutions de l'État et de faire des recommandations aux personnes et institutions concernées. Le Danemark n'a pas encore établi de rapporteur national et le CMM continue de jouer le rôle de mécanisme équivalent, rôle qu'il partage avec le NEC. Le GRETA continue d'estimer qu'un organe directement subordonné à un ministère n'est pas bien placé pour contrôler de manière critique l'action anti-traite du gouvernement et d'autres institutions publiques. Lors de la réunion de la délégation du GRETA avec le CMM, celui-ci a expliqué qu'il conçoit son rôle non pas comme celui d'un organe émettant des critiques constructives, mais plutôt comme celui d'une institution chargée d'assurer la diffusion des données et des connaissances pertinentes parmi ses partenaires. **Rappelant sa recommandation formulée dans le deuxième rapport d'évaluation, le GRETA considère que les autorités danoises devraient envisager la possibilité d'établir un rapporteur national indépendant ou de désigner un autre mécanisme indépendant en mesure d'assurer le suivi des activités anti-traite menées par les institutions de l'État et d'adresser des recommandations aux personnes et institutions concernées, comme le prévoit l'article 29, paragraphe 4, de la Convention.**

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

1. Introduction

19. 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.

20. 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 traite⁹.

21. Selon les Principes fondamentaux concernant le droit à un recours effectif des victimes de la traite des êtres humains¹⁰, le droit à un recours effectif est considéré comme englobant la restitution¹¹,

⁹ *Rantsev c. Chypre et Russie, requête n° 25965/04, arrêt du 7 janvier 2010 ; L.E. c. Grèce, requête n° 71545/12, arrêt du 21 janvier 2016 ; Chowdury et autres c. Grèce, requête n° 21884/15, arrêt du 30 mars 2017 ; S.M. c. Croatie, requête n° 60561/14, arrêt de Grande Chambre du 25 juin 2020.*

¹⁰ 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, 6 août 2014, A/69/269 : <https://undocs.org/fr/A/69/269>.

¹¹ 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/subsidaire, 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.

l'indemnisation¹², la réadaptation¹³, la satisfaction¹⁴ et les garanties de non-répétition¹⁵. Toutes les victimes 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, qui décrit 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 sociale¹⁶.

22. 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), en vertu de 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.

23. 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. 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 élément important de la restitution¹⁷.

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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 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.

¹⁶ 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>.

¹⁷ ONUDC, Document de synthèse du Groupe interinstitutionnel de coordination contre la traite des personnes, Accès des victimes de la traite des personnes à des voies de recours effectif, 2016, pp. 8-9 : https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/ICAT/ICAT_Policy_Paper_3_Providing_Effective_Remedies_for_Victims_of_Trafficking_in_Persons_2016_FRENCH.pdf.

24. Les acteurs de la société civile, y compris 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 recours¹⁸. Dans ce contexte, il convient de mentionner les projets internationaux « COMP.ACT - European Action for Compensation for Trafficked Persons »¹⁹ et « Justice at Last - European Action for Compensation for Victims of Crime »²⁰, qui visent à améliorer l'accès des victimes de la traite à une indemnisation.

25. 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 aux Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme²¹. 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 leur indépendance économique²². 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.

26. 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)

27. 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.

28. 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 elle²³.

¹⁸ OSCE, Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region, 2008, pp. 48-53.

¹⁹ <http://www.compactproject.org/>.

²⁰ <http://lastradainternational.org/about-lsi/projects/justice-at-last>.

²¹ 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).

²² ONUDC, Document de synthèse du Groupe interinstitutionnel de coordination contre la traite des personnes, Accès des victimes de la traite des personnes à des voies de recours effectif, 2016, pp. 9-10.

²³ Voir le rapport explicatif de la Convention, paragraphes 160-162.

29. 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 interprètes²⁴.

30. Comme indiqué dans le deuxième rapport du GRETA sur le Danemark²⁵, l'article 741 (a, b, c, et e) de la loi relative à l'administration de la justice définit les informations que la police doit communiquer aux personnes, y compris les enfants, qui sont victimes d'actes criminels ; ces informations portent sur leur situation juridique, sur l'état d'avancement actuel et à prévoir de leur affaire et sur leurs droits, y compris le droit à l'assistance d'un « avocat de soutien » (*bistandsadvokat*) et le droit de demander une indemnisation. Ces renseignements doivent être donnés avant le premier entretien formel de la police avec la victime et doivent être répétés lors d'éventuels entretiens ultérieurs. Les lignes directrices sur la gestion des affaires de traite²⁶, diffusées par le Procureur général, indiquent au point 2.5.2 que les policiers doivent informer les victimes de la traite qu'elles ont droit à l'assistance d'un avocat de soutien. Elles précisent également que les procureurs doivent tenir les parties lésées informées de l'état d'avancement de la procédure et des possibilités que leur offre le droit.

31. Au printemps 2019, la police et le Procureur général ont publié conjointement une brochure destinée aux victimes d'actes criminels, qui explique comment signaler un crime à la police, comment sont menées les auditions de la police et comment témoigner en justice. La brochure, qui est également disponible sur internet²⁷, offre des conseils sur les moyens d'obtenir une assistance juridique et de demander une indemnisation. Tout en saluant la publication de la brochure, les représentants de la société civile ont souligné que son contenu doit être expliqué oralement aux victimes afin que celles-ci le comprennent correctement.

32. Le Procureur général a publié des instructions et des conseils précis sur la prise en charge des victimes de la traite. L'une de ces instructions s'adresse aux différentes personnes qui travaillent avec des victimes de la traite, telles que le personnel du CMM et des ONG spécialisées, ainsi qu'aux professionnels qui peuvent être en contact avec des victimes de la traite²⁸. Ces acteurs informent les victimes éventuelles des différentes formes de soutien auxquelles elles peuvent avoir accès. Les victimes présumées de la traite se voient affecter une personne de contact au CMM, qui est chargée de les informer des services de soutien disponibles. Un dépliant offrant des informations en six langues vient compléter les informations transmises oralement.

33. Lors de leur premier contact avec la police, les victimes de la traite doivent être informées des mesures de soutien dont elles peuvent bénéficier durant le délai de rétablissement et de réflexion ; comme l'ont confirmé les représentants du DIS, cette période correspond, pour les victimes de la traite en situation irrégulière au Danemark, à une prolongation du délai imparti pour quitter le pays²⁹. Toutes les victimes de la traite formellement identifiées bénéficient d'un délai de réflexion de 30 jours, sans conditions. Si la victime coopère avec les autorités pour préparer le retour dans son pays d'origine ou dans un autre pays, le délai de réflexion peut être prolongé pour atteindre jusqu'à 120 jours.

34. D'autre part, si la police estime qu'une victime de la traite pourrait devoir témoigner en justice, elle peut lui affecter une personne de contact au sein de la police afin de lui fournir des conseils et des informations sur les droits des victimes et la procédure judiciaire.

²⁴ Voir le 8^e rapport général du GRETA, paragraphe 169 : <https://rm.coe.int/8e-rapport-general-sur-les-activites-du-greta-couvrant-la-période-du-1/168094adf2>.

²⁵ Paragraphes 126 et 127.

²⁶ Voir paragraphe 29 du deuxième rapport du GRETA sur le Danemark.

²⁷ <https://anklagemyndigheden.dk/da/vidner-ofre-og-sigtede> (informations détaillées en danois et résumé en anglais).

²⁸ Disponible à l'adresse https://anklagemyndigheden.dk/sites/default/files/inline-files/Rigsadvokaten_pjece_menneskehandel.pdf (en danois).

²⁹ Voir paragraphe 153 du premier rapport du GRETA et paragraphe 111 du deuxième rapport du GRETA sur le Danemark.

35. Un site web³⁰ destiné aux victimes de la traite été mis en ligne en 2018 ; il offre un clip vidéo et des informations en sept langues expliquant comment faire une déposition, recevoir une assistance juridique, obtenir une protection (à l'intérieur ou à l'extérieur du tribunal) ou demander une indemnisation, ainsi que des informations sur le principe de non-sanction.

36. La loi relative à l'administration publique ne définit pas expressément les obligations des pouvoirs publics à l'égard des personnes qui ne parlent pas le danois ou en ce qui concerne les documents requis en langues étrangères. Néanmoins, selon les autorités danoises, les policiers font appel à des interprètes lors des entretiens, sauf si la victime présumée parle le danois, auquel cas il est indiqué dans le rapport qu'il n'y avait pas de barrière linguistique. Dans la mesure du possible, les procédures judiciaires auxquelles participent des personnes qui ne parlent pas couramment le danois doivent être menées avec l'assistance d'un interprète professionnel. En outre, lorsqu'une affaire est portée devant la justice pénale, le parquet demande au tribunal de veiller à ce que des interprètes pertinents soient présents lors des audiences, à l'intention des défendeurs et des témoins qui ne parlent pas le danois.

37. Le CMM doit assurer la présence d'interprètes lors de ses entretiens avec les victimes présumées de la traite. En outre, le DIS fournit des services de traduction et d'interprétation à tous les demandeurs d'asile tout au long de la procédure d'asile.

38. La qualité des interprètes auxquels la police et d'autres autorités font appel a été sévèrement critiquée par plusieurs interlocuteurs, y compris des procureurs, et les dispositions actuelles en matière d'interprétation sont en cours de révision. Les interlocuteurs ont critiqué la qualité de l'interprétation et des traductions fournies par l'entreprise engagée par l'État. Le GRETA a appris qu'il est arrivé qu'une audience soit interrompue parce que le juge avait l'impression que l'interprète ne comprenait pas les parties. La difficulté d'obtenir une interprétation de qualité s'explique au moins en partie par le fait que, le Danemark ne disposant pas de système de certification des interprètes, il est difficile d'évaluer la qualité des services d'interprétation proposés dans les procédures d'appel d'offres. En conséquence, le prix des services proposés devient un facteur décisif dans les procédures d'appel d'offres. Les autorités danoises ont indiqué qu'il a été décidé de créer une commission chargée d'étudier un système de certification et des programmes de formation à l'intention des interprètes.

39. 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 policiers ne comprennent pas bien. Une victime de la traite rencontrée par le GRETA a indiqué que cela entraînait des malentendus et que les victimes s'inquiétaient de se voir citées de façon erronée dans les rapports de police. Lorsque cela est autorisé, les ONG de lutte contre la traite, qui sont plus habituées à entendre le pidgin-english nigérian, viennent en aide lors des entretiens de la police et des auditions.

40. Le GRETA prend note des efforts entrepris par les autorités danoises pour informer les victimes de leurs droits, notamment par la publication de brochures en différentes langues et par la mise en ligne d'un site web. Toutefois, le GRETA constate que les victimes peuvent ne pas toujours être en mesure de comprendre pleinement les informations fournies, pour des raisons de complexité, d'analphabétisme ou de qualité insuffisante de l'interprétation.

³⁰ <http://tell-your-story.info/en/give-testimony>.

41. **Le GRETA considère que les autorités danoises devraient faire des efforts supplémentaires pour rendre les informations fournies aux victimes présumées de la traite plus accessibles. Toutes les victimes de la traite qui ne parlent pas couramment le danois devraient être en droit de bénéficier de l'assistance d'un interprète qualifié lors des auditions de la police ou des audiences au tribunal.**

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

42. 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'homme³¹ 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.

43. 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 réparation³².

44. Selon l'article 741(c) de la loi relative à l'administration de la justice, les « avocats de soutien » (*bistandsadvokat*) sont désignés par le tribunal lors de la procédure pénale, sur demande de la victime. Ces juristes remplissent notamment les tâches suivantes : expliquer les procédures, informer la victime sur les moyens de bénéficier d'un soutien psychologique et social et sur le droit de demander une indemnisation, représenter la victime devant le tribunal, s'occuper de la demande d'indemnisation, et aider la victime dans ses démarches si elle demande l'asile ou un permis de séjour. Ils sont autorisés à participer à l'audition de la victime par la police et peuvent poser des questions supplémentaires à la victime. Ils ont accès aux déclarations de la victime et à d'autres documents qui la concernent. Les victimes bénéficient gratuitement des services de ces avocats. Si la victime est elle-même soupçonnée d'avoir commis une infraction pénale, c'est un « avocat de défense » (*forsvarsadvokat*) qui est désigné³³.

45. L'article 741 (a) 3 de la loi relative à l'administration de la justice dispose que le tribunal peut rejeter la demande de commission d'un avocat de soutien déposée par une victime de la traite s'il considère qu'une assistance juridique n'est manifestement pas nécessaire. Les critères autorisant de refuser l'attribution d'un avocat de soutien sont très stricts et ne concernent que des cas très mineurs. Selon les autorités, il est donc difficile d'envisager une situation dans laquelle une victime de la traite se verrait refuser un avocat de soutien. Le Procureur général n'a pas connaissance de cas dans lesquels une victime de la traite se serait vu refuser l'attribution d'un avocat de soutien au motif qu'une assistance juridique n'était manifestement pas nécessaire.

³¹ *Arrêt Airey c. Irlande, 9 octobre 1979.*

³² Voir le 8^e rapport général sur les activités du GRETA.

³³ Lignes directrices de février 2015 du Procureur général, page 11.

46. Les avocats de soutien sont généralement désignés parmi un groupe d'avocats mis en place par chaque tribunal. Officiellement, l'inclusion d'un avocat dans ce groupe nécessite l'approbation du ministère de la Justice, mais dans la pratique, le ministère suit les recommandations des juges. Le président du tribunal fixe la rémunération de l'avocat de soutien dans chaque affaire sur la base des lignes directrices en vigueur pour les différents types d'affaires. Dans la pratique, la plupart des commissariats disposent d'une liste d'avocats qui peuvent fournir une assistance et une aide juridiques aux victimes de la traite ; toutefois, la désignation des avocats de soutien doit être confirmée par le tribunal compétent. Les avocats de soutien peuvent se faire payer le temps de travail consacré à l'assistance juridique gratuite des victimes par le budget de l'aide juridique publique, mais les honoraires prévus par ce budget ne sont pas intéressants pour les avocats expérimentés ; de plus, le temps passé pour se rendre auprès du client, qui peut être important, n'est pas pris en compte. Si la victime souhaite faire appel à un avocat spécialisé, les frais de déplacement sont en principe pris en charge par l'aide juridique publique, mais dans la pratique, les avocats ne peuvent pas emprunter de transports publics pour se rendre dans des lieux tels que le centre de rétention pour migrants d'Ellebæk, et les frais d'utilisation des véhicules privés ne sont pas remboursés. En conséquence, certains avocats spécialisés refusent de prendre en charge les affaires de traite impliquant de longs trajets. Ces affaires sont alors attribuées aux avocats d'astreinte de l'équipe d'avocats gérée par le tribunal, qui possèdent une expérience limitée des affaires de traite, ce qui entraîne des désavantages pour les victimes.

47. Lorsque des victimes présumées de la traite sont détectées au centre de rétention pour migrants d'Ellebæk, le tribunal de district de Hillerød leur attribue un avocat de soutien. Dans la pratique, il peut être difficile pour les immigrants placés en rétention de demander qu'un avocat particulier prenne en charge leur dossier. Les auditions des migrants en situation irrégulière se font par liaison vidéo. Les ONG sont autorisées, à titre général, à se rendre dans le centre d'Ellebæk sur rendez-vous ; toutefois, l'ONG Hope Now International est la seule à effectuer des visites régulières dans le centre et à fournir une assistance juridique spécialisée aux victimes potentielles de la traite.

48. Le CMM dispose d'une liste de cabinets d'avocats parmi lesquels les victimes peuvent choisir des avocats, dont certains ont l'expérience de la représentation de victimes présumées de la traite. Les avocats proposés par le CMM doivent être confirmés par le tribunal compétent pour obtenir le paiement de leurs honoraires par l'État.

49. Le chapitre 31 de la loi relative à l'administration de la justice définit les conditions de l'octroi de l'aide juridique gratuite en droit civil ; sa mise en œuvre administrative est assurée par la division de l'aide juridique du département des affaires de droit civil du ministère de la Justice. Comme indiqué au paragraphe 130 du deuxième rapport du GRETA sur le Danemark, toute personne ayant des revenus limités peut bénéficier d'une heure d'aide juridique gratuite pour introduire une demande devant une juridiction civile. Le critère de revenus limités peut être ignoré si l'affaire touche l'intérêt public ou est importante eu égard à la situation sociale ou professionnelle de la victime. Toutefois, la rémunération de cette heure d'aide juridique gratuite ne peut dépasser 900 DKK (environ 120 EUR) de l'heure. Elle ne répond donc pas aux besoins des procédures civiles dans les affaires de traite, dont la plupart sont compliquées et nécessitent un accompagnement juridique de longue durée.

50. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre des mesures supplémentaires pour garantir l'accès des victimes de la traite à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuite, et en particulier :

- **désigner un avocat dès qu'il y a des motifs raisonnables de penser qu'une personne est une victime de la traite, y compris parmi les demandeurs d'asile et les personnes placées en rétention avant leur expulsion, et avant qu'elle ait à décider si elle souhaite ou non coopérer avec les autorités et/ou faire une déclaration officielle ;**
- **dispenser des formations aux avocats chargés de fournir une assistance juridique et/ou une aide juridique aux victimes de la traite ;**

- **faciliter l'accès des victimes présumées de la traite à des avocats spécialisés dans les affaires de traite ;**
- **revoir le système de rémunération des avocats de soutien de façon à permettre le remboursement de frais de déplacement raisonnables et la compensation du temps de trajet, afin de faciliter l'accès des victimes se trouvant dans des régions éloignées à des avocats de soutien spécialisés et expérimentés.**

4. Assistance psychologique (article 12)

51. 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 faire face au traumatisme qu'elles ont vécu, se rétablir de façon durable et se réinsérer dans la société. Certaines victimes ont besoin d'un accompagnement thérapeutique de longue durée en raison des violences qu'elles ont subies. 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. Dans le cas d'enfants victimes de la traite, il faudrait faire appel à des pédopsychologues spécialisés.

52. L'assistance psychologique nécessite généralement une approche de longue durée pour être efficace, mais la politique des autorités danoises consiste plutôt à assurer un rapide retour au pays d'origine des victimes de la traite ; c'est pourquoi les parties prenantes n'investissent pas d'efforts importants pour offrir une assistance psychologique aux victimes de la traite.

53. Le CMM est en charge du soutien et de l'assistance aux victimes de la traite en situation régulière au Danemark (auxquelles il a accordé le statut de victime). À cet effet, le CMM a conclu un accord formel avec des psychologues et des psychiatres privés. Le soutien et l'assistance aux victimes de la traite en situation régulière au Danemark sont financés par le plan d'action national contre la traite. Dans les cas nécessitant une assistance psychologique de longue durée, le CMM intègre cet élément dans le programme de réinsertion faisant suite au retour volontaire. Selon les autorités, dans un petit nombre de cas, un retour préparé a été reporté parce que la victime avait besoin d'une assistance psychologique considérée comme nécessaire à un retour durable. Dans certains cas, le CMM peut également fournir une assistance psychologique aux victimes en situation irrégulière auxquelles le service danois de l'immigration (DIS) a accordé le statut de victime, par exemple lorsque le temps d'attente dans le système d'asile ne correspond pas aux besoins ou à la durée du délai de réflexion. Le CMM assure alors la coordination avec le DIS et l'assistance est financée par le plan d'action national contre la traite. Les victimes prises en charge par le DIS ont accès à des services de soins de santé, y compris une assistance psychologique appropriée, qui sont fournis par le centre d'hébergement dans lequel la victime est hébergée³⁴. Les victimes qui sont hébergées en dehors du système des centres d'asile, par exemple dans un refuge, reçoivent une assistance psychologique fournie par ce refuge et financée par le DIS.

³⁴ Selon le rapport du CPT sur la visite effectuée en avril 2019 (CPT/Inf (2019) 35) au centre de rétention pour migrants d'Ellebæk, un psychologue effectuait des visites quatre heures par semaine, ce qui apparemment lui permettait uniquement d'offrir aux migrants détenus une occasion de discuter, mais pas de procéder à des tests de diagnostic ou des traitements. Le CPT a exprimé sa préoccupation quant à la possibilité que des troubles de santé mentale passent inaperçus et/ou ne soient pas convenablement traités.

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

54. 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 sociale³⁵. 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 traite³⁶.

55. La quasi-totalité des victimes de la traite identifiées au Danemark sont des ressortissants étrangers, souvent en situation irrégulière et non autorisés à travailler au Danemark. La délégation du GRETA a eu l'impression que la tâche d'aider les victimes de la traite à trouver un emploi n'est pas considérée comme une priorité, même lorsque ces personnes ont le droit de travailler au Danemark en tant que citoyens de l'UE. Les efforts entrepris pour favoriser l'autonomie économique des victimes de la traite consistent à les aider à entreprendre des activités génératrices de revenus après le retour dans leur pays d'origine. De telles activités peuvent bénéficier d'une aide financière, dont la gestion est assurée par l'OIM (voir paragraphe 208 et suivants). Le GRETA a été informé que le CMM entretient avec l'ONG Newlives une collaboration portant sur les victimes identifiées de la traite et les femmes qui se rendent au centre d'accueil de Copenhague pour femmes victimes potentielles de la traite. Newlives est spécialisée dans l'accompagnement professionnel des femmes victimes de la traite. Dans ce contexte, Newlives aide les femmes à mettre à jour leur CV, à s'orienter professionnellement et à trouver un emploi.

56. Le GRETA constate qu'au Danemark, les victimes de la traite n'ont pratiquement pas accès à l'emploi, à la formation professionnelle ni à l'enseignement, car la priorité est donnée au retour des victimes dans leur pays d'origine à l'expiration du délai de rétablissement et de réflexion (voir paragraphe 206). **Le GRETA regrette que dans la pratique, il soit quasiment impossible aux victimes de la traite d'obtenir un permis de séjour et de travail au Danemark, et renvoie aux recommandations figurant au paragraphe 207 à cet égard.**

6. Indemnisation (article 15)

57. 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 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.

³⁵ 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).

³⁶ Voir le 8^e rapport général sur les activités du GRETA.

58. 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 reconnaître leurs manquements à leurs obligations en matière de droits humains.

59. 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.

60. Comme indiqué dans le deuxième rapport du GRETA sur le Danemark³⁷, les victimes de la traite sont en droit de demander à se faire indemniser par les trafiquants soit dans le cadre d'une procédure pénale (conformément à l'article 685 de la loi relative à l'administration de la justice), soit dans le cadre d'une procédure devant un tribunal civil à l'issue de la procédure pénale. Ces demandes peuvent porter sur l'indemnisation de préjudices matériels ou moraux ainsi que sur des salaires impayés. Les demandes civiles faisant suite à un acte criminel peuvent également être déposées par le procureur au nom de la partie lésée dans le cadre de la procédure pénale³⁸. Le montant de l'indemnisation accordée est fixé par le tribunal³⁹. La victime ne doit pas nécessairement être présente au tribunal pour demander une indemnisation dans le cadre d'une procédure pénale ; en revanche, sa présence ou sa représentation par un avocat est nécessaire dans le cadre d'une procédure civile. Les victimes reçoivent, outre les informations sur leurs droits fournies par la police, une notification écrite concernant leur droit de soumettre une demande d'indemnisation dans le cadre de la procédure pénale, dès lors qu'il y a inculpation. L'avocat de soutien aide la victime à calculer l'indemnisation réclamée et à déposer la demande en justice.

61. L'indemnisation est calculée conformément aux règles générales du droit danois, notamment la loi sur la responsabilité civile. Elle peut couvrir des dommages corporels et matériels sous réserve des conditions générales d'indemnisation. En ce qui concerne les dommages corporels, la victime peut obtenir une indemnisation pour perte de revenus, dépenses de santé, douleur et souffrances⁴⁰, dommages corporels permanents et perte de la capacité de gain. En général, un expert médical renseigne le tribunal en charge de l'affaire sur l'ampleur des dommages subis par la victime. L'indemnisation pour dommages corporels permanents suppose un degré d'invalidité d'au moins 5 % ; son montant dépend de l'ampleur des dommages. Si le degré d'invalidité est de 100 %, le montant de l'indemnisation s'élève généralement à environ 120 000 EUR (jusqu'à 144 000 EUR en cas de perte de la vue ou de l'ouïe)⁴¹. La perte de la capacité de gain ouvre droit à indemnisation si la perte est d'au moins 15 %. L'indemnisation est calculée sur la base des revenus de la victime au cours de l'année précédant le préjudice, multipliés par le pourcentage de perte de la capacité de gain, multiplié par 10. Toutefois, le montant maximal de l'indemnisation est d'environ 1 260 000 EUR. Si la victime avait 30 ans ou plus au moment du préjudice, l'indemnisation se réduit de 1 % par année d'âge supérieur à 29 ans à ce moment. Les autorités danoises ont précisé que l'âge à partir duquel l'indemnisation pour perte de la capacité de gain commence à diminuer a été fixé à 29 ans par une modification apportée en 2002 à la loi danoise sur la responsabilité civile. Avant la modification, cet âge était de 56 ans.

³⁷ Voir paragraphe 128 du deuxième rapport du GRETA sur le Danemark.

³⁸ Conformément à l'article 991(2) de la loi relative à l'administration de la justice.

³⁹ Conformément à l'article 993 de la loi relative à l'administration de la justice.

⁴⁰ En 2019, le montant était de 205 DKK par jour de maladie, jusqu'à un maximum de 78 500 DKK (environ 10 500 EUR) au total.

⁴¹ Barème de 2019.

62. Lorsqu'une partie reçoit l'obligation d'indemniser une victime, elle dispose d'un délai de 14 jours à compter du prononcé du jugement pour effectuer le paiement. Si le paiement n'a pas été effectué, le demandeur peut solliciter l'exécution du jugement auprès de la juridiction d'exécution (*Fogedret*). Celle-ci peut procéder à la confiscation et à la vente des biens concernés, le produit de la vente servant à exécuter le jugement.

63. Selon les autorités danoises, l'enquête de police comprend la collecte de preuves concernant les dommages subis par la victime et les gains financiers tirés de son exploitation. Des biens peuvent être saisis pour pouvoir satisfaire les demandes d'indemnisation des victimes⁴². Le Code pénal prévoit que les produits d'un acte criminel peuvent être confisqués en tout ou en partie lorsque l'acte est de nature à générer des produits substantiels et qu'il est punissable d'une peine d'emprisonnement d'au moins six ans, ou lorsqu'il constitue une violation de la législation sur les substances soumises à réglementation⁴³. En outre, conformément à l'article 77 du Code pénal, les biens confisqués peuvent être utilisés pour satisfaire les demandes d'indemnisation en rapport avec l'infraction qui a donné lieu à la confiscation. Le parquet peut émettre une demande de confiscation indépendamment de l'existence d'une demande d'indemnisation. En général, les biens confisqués sont transférés à l'État s'ils ne sont pas utilisés pour satisfaire une demande d'indemnisation en rapport avec l'infraction. Si l'auteur des faits a versé une indemnisation à la victime à la suite du jugement, le montant de la confiscation est réduit en conséquence. Le GRETA a été informé par les représentants du Bureau de recouvrement des avoirs que les biens confisqués doivent servir en premier lieu à indemniser la partie lésée (voir aussi paragraphe 93). Le Bureau s'efforce de vendre les biens confisqués de façon à pouvoir utiliser les montants obtenus pour l'indemnisation. En l'absence de demande d'indemnisation de la part des parties lésées, l'argent provenant de la vente des biens confisqués est versé au budget de l'État. Cependant, selon le Procureur général, il ne s'est produit aucun cas dans lequel des biens confisqués dans des affaires de traite auraient été utilisés pour indemniser les victimes. Le bureau de recouvrement des avoirs, rattaché au parquet chargé de la lutte contre la criminalité économique et internationale, ne dispose pas d'informations statistiques sur cette question. Toutefois, ce parquet n'a pas été impliqué dans le recouvrement d'avoirs dans d'autres affaires de traite que celles du « nid de frelons ». Ce sont les services de police locaux qui ont mené les investigations financières dans les autres affaires de traite.

64. Si une victime a demandé à bénéficier des services d'un avocat de soutien, celui-ci peut l'assister dans sa demande d'indemnisation dans une procédure pénale, mais pas dans une procédure civile. Dans les procédures civiles, l'assistance juridique gratuite peut être accordée dans certaines conditions relatives à la situation économique du demandeur et à la nature de l'affaire. Comme indiqué au paragraphe 49, l'assistance juridique prévue pour les plaintes au civil est très limitée ; elle n'est donc pas considérée comme appropriée dans le cas des procédures civiles relatives aux affaires de traite, celles-ci étant généralement complexes et longues. Selon les autorités, les demandes d'indemnisation par les auteurs d'infractions sont souvent traitées dans le cadre de procédures civiles.

65. Il a été signalé que, dans les affaires du « nid de frelons » (voir paragraphes 83-85), certaines victimes ont reçu une indemnisation des auteurs. D'autres victimes pourront également se faire indemniser si, après confiscation des produits du crime ou des biens des auteurs en Roumanie, la vente de ces avoirs le permet. Les autorités n'ont connaissance d'aucune demande d'indemnisation déposée par des victimes de la traite dans des procédures civiles. D'autre part, dans une affaire concernant un couple marié de ressortissants chinois, identifiés en 2012 comme victimes de la traite aux fins de travail forcé dans un restaurant, l'auteur de l'infraction a été condamné en 2016 à verser aux victimes une indemnisation pour salaires impayés. En outre, selon le Procureur général, dans l'affaire de la traite d'une femme thaïlandaise mentionnée au paragraphe 86, les deux personnes condamnées ont dû verser des indemnisations de 50 000 DKK à deux victimes et de 56 000 DKK à une victime⁴⁴.

⁴² Chapitre 74 de la loi relative à l'administration de la justice.

⁴³ Articles 75 (1) et 76 (a) du CP.

⁴⁴ <https://vidensbasen.anklagemyndigheden.dk/h/6dfa19d8-18cc-47d6-b4c4-3bd07bc15ec0/VB/73fd52d3-67dd-4f41-b646-294949290221?showExact=true>.

66. Les victimes peuvent également introduire une demande d'indemnisation civile après avoir quitté le Danemark. Le CMM peut prêter assistance aux victimes de la traite qui sont retournées dans leur pays d'origine et souhaitent demander une indemnisation, y compris le recouvrement et le transfert de salaires impayés. Toutefois, l'article 321 de la loi relative à l'administration de la justice prévoit que le défendeur peut exiger du demandeur, si celui-ci est domicilié en dehors de l'Espace économique européen, qu'il fournisse des garanties pour le coût de la procédure civile, sauf si le Danemark et l'État de résidence du demandeur ont conclu un accord en sens contraire. Les autorités danoises n'ont pas connaissance d'un cas dans lequel de telles garanties auraient été exigées d'un demandeur victime de la traite. Outre l'affaire du couple chinois mentionné ci-dessus, dans l'affaire décrite au paragraphe 86, le CMM a aidé une femme thaïlandaise et son enfant à demander une indemnisation après leur retour en Thaïlande. Dans cette affaire, l'indemnisation a été décidée par le tribunal et versée par l'État danois. Par la suite, le CMM a aidé l'avocat à demander une indemnisation supplémentaire sur la base d'un diagnostic de syndrome post-traumatique, et la victime a reçu une indemnisation versée par le système d'assurance des travailleurs (voir paragraphe 75).

67. Dans l'affaire dite « des chauffeurs routiers » (voir paragraphe 164), le service des poursuites de la police du Jutland du Sud a mis en examen quatre personnes physiques et une personne morale en septembre 2020 pour infraction d'usure aggravée en application de l'article 286 en combinaison avec l'article 282 du CP, et pour infraction à la loi sur les étrangers. Selon ce service de police, les victimes n'ont pas demandé d'indemnisation à ce jour.

68. Comme indiqué dans le deuxième rapport du GRETA⁴⁵, l'État peut accorder une indemnité et des dommages-intérêts en réparation d'un préjudice corporel causé par une infraction au Code pénal ou à la loi relative aux ordonnances d'injonction, d'exclusion et d'expulsion. Les critères ouvrant droit à ces prestations sont énoncés dans la loi relative à l'indemnisation des victimes d'infractions pénales par l'État. L'une des conditions de l'indemnisation par l'État est qu'une infraction pénale a été commise ; le fait que l'auteur de l'infraction ait été jugé coupable ou non est indifférent. L'indemnisation peut être accordée en l'absence de condamnation ou si l'auteur est inconnu, n'a pas payé d'indemnisation, est âgé de moins de 15 ans ou n'est pas considéré comme sain d'esprit et responsable de ses actes. Les victimes de la traite sont en droit de demander une indemnisation par l'État quelle que soit leur situation au regard du droit de séjour. Les demandes d'indemnisation peuvent être déposées après que la victime ait quitté le Danemark. Une victime ne peut recevoir d'indemnisation de la part de l'État si elle reçoit une indemnisation de l'auteur de l'infraction ou si le préjudice est couvert par une assurance.

69. Les demandes d'indemnisation par l'État sont traitées par la commission d'indemnisation des victimes d'infractions violentes, qui se compose d'un président (juge d'une juridiction supérieure), d'un membre désigné par le conseil du barreau danois et d'un membre désigné par le ministère des Affaires sociales et de l'Intérieur.

70. En principe, les demandes d'indemnisation par l'État doivent être déposées dans un délai de deux ans après la commission de l'infraction. Si un jugement a été rendu dans l'affaire, le délai est calculé à partir du jour où le jugement est devenu définitif. Toutefois, la commission d'indemnisation peut accepter des demandes après le délai de deux ans s'il peut être clairement prouvé que la victime n'avait pas connaissance de la possibilité de demander une indemnisation par l'État. Si la police a mené une enquête sur les faits sans que l'affaire soit portée devant la justice, le délai est calculé à partir du jour où la police a décidé de mettre fin à l'enquête⁴⁶. Une autre condition de l'indemnisation par l'État est que l'infraction ait été signalée à la police dans les 72 heures. Toutefois, cette condition n'est généralement pas appliquée lorsqu'il est considéré que, pour des raisons matérielles ou autres, la victime n'était pas en mesure de signaler le crime à temps.

⁴⁵ Voir paragraphe 132 du deuxième rapport du GRETA sur le Danemark.

⁴⁶ Conformément à l'article 13 de la loi relative à l'indemnisation des victimes d'infractions pénales par l'État.

71. Les victimes de la traite peuvent recevoir une indemnisation de la part de l'État lorsqu'elles ont été incarcérées à tort, ce qui est le cas lorsqu'une victime de la traite, n'ayant pas été identifiée en tant que telle, n'a pas bénéficié de la disposition de non-sanction.

72. Dans la pratique, la plupart des victimes de la traite originaires de pays tiers ne sont pas en mesure de demander à se faire indemniser par l'État parce qu'elles sont obligées de retourner dans leur pays d'origine. Le GRETA a été informé que le groupe de travail interministériel sur la traite et le nouveau groupe de travail (voir paragraphe 14) sont censés examiner dans quelle mesure les moyens dont les victimes de la traite disposent actuellement pour se faire indemniser sont suffisants.

73. Les indemnités versées par l'État sont calculées conformément aux règles générales du droit danois, notamment la loi sur la responsabilité civile. Le montant de l'indemnisation par l'État en cas de violation de l'intégrité de la personne dépend de la nature de l'infraction et de l'âge de la victime. Si l'auteur d'une infraction a été condamné à verser une indemnisation à la victime, mais que celle-ci, pour une raison ou pour une autre, ne reçoit pas cet argent, la commission d'indemnisation des victimes d'infractions violentes peut verser la somme en question à la victime et essayer ensuite de récupérer un montant équivalent auprès de l'auteur de l'infraction, ce qu'elle parvient rarement à faire.

74. Dans les procédures d'indemnisation par l'État, il n'est pas obligatoire que le demandeur soit assisté d'un avocat. La commission d'indemnisation des victimes d'infractions violentes peut décider que les frais payés par la victime dans le cadre d'une telle procédure soient remboursés en tout ou en partie. Elle peut aussi décider que l'État prenne en charge, dans la mesure du raisonnable, les frais d'assistance juridique et autres dépenses liées à la demande d'indemnisation. Si le demandeur n'a pas d'avocat, la commission est tenue de le conseiller dans son affaire. L'indemnisation par l'État n'est pas soumise à l'impôt si elle est versée sous la forme d'une somme forfaitaire plutôt que d'une prestation continue.

75. Depuis 2016, il n'y a eu que trois demandes d'indemnisation par l'État dans des affaires de traite ; toutes portaient sur des préjudices moraux. Dans la première affaire (2017), la demandeuse était une victime de la traite exploitée aux fins d'exploitation sexuelle. Elle a réclamé 60 000 DKK et s'est vu accorder 18 000 DKK (environ 2 400 EUR) par la commission d'indemnisation des victimes d'infractions violentes. Au moment de la visite du GRETA, la demande était toujours en cours d'examen en ce qui concerne les dommages corporels permanents. Dans la deuxième affaire, la commission a accordé 50 000 DKK (environ 6 700 EUR) à une victime de la traite aux fins de prostitution forcée, et 50 000 DKK à son fils, qui avait été soumis à des mauvais traitements (voir paragraphe 86). Dans la troisième affaire, une victime roumaine de la traite a demandé à être indemnisée pour avoir été exploitée au fin de l'usurpation d'identité et aux fins d'activités criminelles (fraude dans le cadre des affaires du « nid de frelons »), mais la commission d'indemnisation a rejeté la demande eu égard aux conditions dans lesquelles la victime avait été hébergée (il a été considéré que les conditions d'hébergement et d'alimentation n'étaient pas assez mauvaises). Dans ce contexte, le GRETA a été informé que les souffrances doivent atteindre un certain niveau pour que le préjudice moral donne lieu à une indemnisation. Selon les informations complémentaires fournies par les autorités danoises, le programme de formation des procureurs couvre des questions relatives aux contacts avec les victimes et les témoins d'infractions, les droits de ces personnes et les règles applicables aux demandes d'indemnisation des victimes. L'administration judiciaire danoise, qui est responsable de la formation des magistrats, propose en moyenne environ 250 cours de formation chaque année, ainsi que des formations internationales organisées avec des partenaires tels que l'Académie de droit européen, le Réseau européen de formation judiciaire et le réseau de coopération des pays nordiques pour la formation des magistrats (SEND). Actuellement, il n'est pas proposé de cours portant uniquement sur la traite et l'indemnisation des victimes. Toutefois, une base de données a été créée qui offre des informations sur la jurisprudence relative à la traite ainsi qu'une documentation sur l'indemnisation des victimes, et permet aux magistrats de partager des connaissances.

76. **Le GRETA est préoccupé par le faible nombre de victimes de la traite ayant reçu une indemnisation, que ce soit de la part de l'auteur de l'infraction ou de la part de l'État. Le GRETA est d'avis que la complexité du système d'indemnisation et des critères d'octroi, notamment en ce qui concerne l'assistance d'un défenseur pour déposer une demande d'indemnisation, risque d'empêcher des victimes de déposer de telles demandes et d'obtenir une indemnisation, même lorsque la demande est bien fondée. Le GRETA exhorte les autorités danoises à faire des efforts supplémentaires pour garantir aux victimes de la traite un accès effectif à l'indemnisation, et en particulier :**

- **simplifier autant que possible les procédures de demande d'indemnisation en justice ; les procureurs et les juges devraient utiliser toutes les possibilités qu'offre la législation pour soutenir les demandes d'indemnisation et les tribunaux devraient indiquer, le cas échéant, pourquoi une indemnisation n'est pas envisagée ;**
- **faciliter l'accès à l'indemnisation par l'État en revoyant les critères d'octroi et le niveau requis pour obtenir réparation du préjudice moral, afin qu'ils puissent s'appliquer à toutes les formes de traite ;**
- **accorder des permis de séjour aux victimes de la traite pour la durée de la procédure judiciaire, y compris la procédure d'indemnisation, en vue de faciliter leur accès à l'indemnisation et à la réparation ;**
- **tirer pleinement parti de la législation relative à la saisie et à la confiscation de biens pour garantir l'indemnisation des victimes de la traite ;**
- **dispenser des formations aux procureurs et aux juges sur la question de l'indemnisation ;**
- **exempter les victimes de la traite résidant en dehors de l'Espace économique européen de l'éventuelle obligation de fournir des garanties pour le coût des procédures judiciaires liées à leurs demandes d'indemnisation.**

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 de la Convention 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 exercent des pressions et des menaces envers les victimes afin de les dissuader de porter plainte. 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 pénales 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 impose aux 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. L'article 262(a) du Code pénal danois, qui confère le caractère d'infraction pénale à la traite, n'a pas été modifié depuis le deuxième rapport du GRETA. La peine maximale pour les infractions de traite est de 10 ans d'emprisonnement. La loi ne fixe pas de peine minimale. L'article 262(a) n'énumère pas de circonstances aggravantes, mais des autorités danoises avancent que l'article 81 du CP définit les circonstances aggravantes qui peuvent s'appliquer à toute infraction ; en outre, les travaux préparatoires relatifs à l'article 262(a) établissent que l'exploitation sexuelle d'un enfant âgé de moins de 15 ans doit être considérée comme une circonstance aggravante⁴⁷. Le fait d'abuser de la vulnérabilité d'une victime est fréquemment pris en compte par les juridictions danoises qui statuent sur des affaires de traite⁴⁸.

81. De 2016 au 19 octobre 2020, la police a enregistré 64 signalements dans des affaires en rapport avec la traite (6 en 2016, 9 en 2017, 20 en 2018⁴⁹, 15 en 2019 et 14 en 2020). Des poursuites pour traite ont été engagées dans 1 affaire en 2016, 9 affaires en 2017, 0 affaire en 2018, 0 affaires en 2019 et 3 affaires en 2020⁵⁰. Le nombre de poursuites dans des affaires de traite correspond au nombre de défendeurs.

82. Neuf décisions de justice ont été prononcées dans des affaires de traite au cours de la période 2016-2019. Ces décisions se rapportent à quatre affaires différentes ; en effet, l'affaire du « nid de frelons » a été découpée en trois procédures judiciaires liées entre elles⁵¹. Les autres décisions de justice concernaient deux affaires de traite aux fins de prostitution forcée et une affaire de traite aux fins de la culture de cannabis. Au total, 14 personnes ont été condamnées pour traite en 2016, 8 en 2017, 1 en 2018 et aucune en 2019. Dans certains cas, un seul et même trafiquant a été condamné dans plus d'une affaire la même année, ce qui explique que le nombre total de condamnations s'élève à 23 en 2016, 17 en 2017 et 1 en 2018. La plupart des condamnations concernaient les affaires du « nid de frelons » (20

⁴⁷ Voir paragraphe 188 du deuxième rapport du GRETA sur le Danemark.

⁴⁸ Voir paragraphe 150 du deuxième rapport du GRETA sur le Danemark.

⁴⁹ Il convient de noter que les chiffres de 2018 ne peuvent pas être directement comparés à ceux des autres années ; en effet, les chiffres des autres années correspondent aux cas présumés de traite signalés par la police, qui peuvent impliquer plusieurs victimes, tandis qu'en 2018 la police du Jutland a enregistré chaque victime d'une seule et même affaire comme un cas distinct.

⁵⁰ La police nationale souligne que les chiffres proviennent du système de gestion des affaires de la police (POLAS) et qu'il existe un certain degré d'incertitude car les chiffres sont basés sur des données dynamiques, ce qui signifie que les chiffres ne sont pas définitifs. Ainsi, des changements peuvent survenir en fonction du moment de l'extraction des informations dans la déclaration, comme par exemple des enregistrements postérieurs.

⁵¹ Affaire AM2017.05.29H devant la Cour suprême, affaires AM2017.06.30Ø et AM2018.01.19Ø devant la cour d'appel Østre Landsret et affaires AM2017.06.30Ø, AM2018.01.19Ø et AM2017.11.10B devant les tribunaux de district de Lyngby (deux affaires) et de Glostrup.

sur 23 personnes condamnées). Les condamnations étaient comprises entre deux et huit ans d'emprisonnement. Aucune peine de prison n'a été assortie d'un sursis. Il n'y a pas eu de condamnation en 2019, mais un acquittement en 2020.

83. L'affaire du « nid de frelons », déjà mentionnée dans le deuxième rapport du GRETA sur le Danemark⁵², concernait 300 personnes recrutées en Roumanie et transportées au Danemark où elles étaient placées dans des maisons isolées à la campagne et enregistrées dans le système d'identification des habitants. Ensuite, les trafiquants percevaient les allocations de chômage et de maternité au nom des victimes, contractaient des prêts auprès d'organismes de crédit et organisaient des fraudes à l'impôt et à la TVA ainsi que d'autres infractions. À l'automne 2015, 22 personnes ont été poursuivies pour, entre autres infractions, traite des êtres humains, fraude aggravée et fraude aux données, commises en utilisant l'identité de 116 personnes ; les montants ainsi obtenus illégalement étaient compris entre 3,6 millions et 10,4 millions DKK (soit environ 482 000 à 1,4 million EUR). Au total, 20 personnes ont été condamnées pour traite dans cette affaire. Les peines étaient comprises entre deux ans et sept ans et 11 mois d'emprisonnement. La plupart des accusés étaient des ressortissants roumains ; ils ont été expulsés du Danemark. Nombre d'entre eux ont également été condamnés pour fraude aggravée, fraude aux données aggravée et fraude fiscale aggravée. Des procédures visant à confisquer les biens des personnes impliquées dans cette affaire sont encore en cours en Roumanie.

84. Dans la première des trois affaires interconnectées du dossier « nid de frelons », impliquant la « cellule 3 » du réseau criminel, la décision de justice finale a été rendue par la Cour suprême, qui a condamné trois personnes pour infraction de traite. Le tribunal de district et la cour d'appel avaient déjà établi que l'usurpation d'identité employée pour commettre des fraudes devait être considérée comme une infraction de traite aux fins de criminalité forcée. La question qui avait amené la Cour suprême à statuer sur l'affaire était de savoir si l'article 262(a) du CP établit comme condition, pour que des actes puissent être qualifiés de traite, que la personne exploitée ait participé à l'exécution des infractions ou ait eu connaissance des infractions commises en son nom. La Cour suprême a jugé que la participation de la victime aux infractions ou sa connaissance des infractions n'étaient pas une condition nécessaire à la constitution de l'infraction de traite et qu'en conséquence, la simple utilisation de l'identité des victimes était un élément suffisant. Les peines de prison prononcées dans les procédures du dossier « nid de frelons » étaient relativement élevées par rapport aux condamnations dans d'autres affaires de traite. L'une des principales raisons en est que, selon les tribunaux, les trafiquants avaient abusé de la confiance mutuelle qui prévaut largement au sein de la société danoise, y compris dans son administration, et que, le fait d'ébranler cette confiance ayant de graves conséquences sociétales, cela devait être puni.

85. Dans la première des deux affaires de traite aux fins d'exploitation sexuelle jugées au cours de la période de référence, deux femmes ont été recrutées en Bulgarie et transportées au Danemark, où elles ont été contraintes de se prostituer à Copenhague. L'une des victimes a également été amenée, par la promesse d'un paiement qu'elle n'a jamais reçu, à contracter un faux mariage avec un ressortissant turc afin que celui-ci puisse obtenir la citoyenneté de l'Union européenne. Le tribunal de district, tenant compte de la situation de vulnérabilité des victimes, a condamné les cinq auteurs de l'infraction à des peines de prison allant d'un an et neuf mois à deux ans. La condamnation a été contestée devant une cour d'appel, qui a confirmé le verdict⁵³.

⁵² Voir paragraphe 176 du deuxième rapport du GRETA sur le Danemark.

⁵³ Østre Landsret AM 2016.10.13Ø

86. Dans la deuxième affaire de traite aux fins d'exploitation sexuelle, deux femmes ont été condamnées pour la traite d'une femme thaïlandaise aux fins d'exploitation sexuelle. Elles ont été reconnues coupables de proxénétisme, car elles avaient organisé la prostitution de la victime, qui se déroulait en partie dans des locaux situés dans un village danois et en partie dans le cadre de services d'escorte. Elles avaient également organisé des activités périodiques de prostitution en Suède. La juridiction d'appel, l'Østre Landsret, a estimé que la prostitution avait été initialement volontaire, puis progressivement imposée par la contrainte, des violences et des menaces de violence envers la victime ainsi que des mauvais traitements envers son fils alors âgé de huit ans⁵⁴. Les femmes mises en cause avaient également tiré profit du fait que la victime croyait avoir envers elles une dette de 200 000 DKK (environ 26 800 EUR). Elles ont été condamnées à trois ans de prison pour l'une, deux ans de prison pour l'autre⁵⁵.

87. Enfin, en décembre 2017, dans la quatrième affaire de la période de référence, le tribunal de district de Svendborg a reconnu un homme coupable de traite aux fins d'exploitation par le travail, les moyens employés étant la menace, la contrainte et la privation de liberté, et le but visé étant la culture de plantes servant à fabriquer des drogues. Toutefois, l'Østre Landsret a annulé la partie de la condamnation concernant la traite, au motif que les preuves relatives aux menaces, à la contrainte et à la privation de liberté étaient insuffisantes (voir paragraphe 83)⁵⁶.

88. La police nationale est chargée d'enquêter sur les infractions de traite. Elle supervise le travail des 12 services de police de district et organise des formations à leur intention, y compris sur la lutte contre la traite (voir paragraphe 122). Selon les membres de la police nationale rencontrés par le GRETA, des discussions sur les moyens d'améliorer l'efficacité des enquêtes dans les affaires de traite sont en cours entre la police nationale, les directions des services de police de district et les procureurs. En 2014, à la suite de la démission du directeur de l'unité anti-traite de la police de Copenhague, les autres membres de l'unité ont été transférés à la police de district de Teglholmen (Copenhague), où ils ont été affectés à la section des homicides. Le GRETA a été informé par des ONG que celles-ci restent en contact avec trois policiers qui appartenaient auparavant à l'unité anti-traite et possèdent une solide expérience des affaires de traite. Le GRETA a également été informé que le niveau d'expérience dans le traitement des affaires de traite varie selon les régions, tout comme le degré de coopération entre la police et les autres autorités dans ces affaires. Il n'y a pas d'enquêteurs de police spécialisés dans les enquêtes sur les affaires de traite en dehors de Copenhague. En outre, le GRETA a été informé qu'il n'existe pas de formation spécifique sur la traite pour les procureurs. Il n'y a pas de procureurs ni de juges spécialisés dans les affaires de traite (même si dans chaque service de police de district, il y a des procureurs spécialisés dans le crime organisé). Le GRETA observe que les affaires de traite sont souvent compliquées et que, si les enquêtes et les poursuites concernant ces affaires ne sont pas menées par des policiers et des procureurs spécialisés, il est moins probable qu'elles aboutissent à des condamnations.

89. Toutes les techniques d'enquête autorisées par la loi peuvent être utilisées pour enquêter sur les affaires de traite, y compris les techniques d'enquête financière telles que l'accès aux informations sur les comptes bancaires, aux informations des autorités fiscales et aux informations des cellules de renseignements financiers, mais aussi les perquisitions à domicile, le recours à des informateurs et les écoutes téléphoniques. Toutefois, le GRETA a été informé que les fonds alloués aux enquêtes sur les affaires de traite ont été réduits et que la priorité est donnée aux enquêtes sur d'autres catégories de crimes, telles que le terrorisme, les crimes violents contre les personnes⁵⁷ (*personfarlig kriminalitet*), les crimes liés aux armes, les délits sexuels et le crime organisé. Étant donné que les enquêtes sur les affaires de traite nécessitent souvent d'appliquer des techniques spéciales demandant d'importants moyens, les

⁵⁴ Les auteurs ont été également condamnés pour mauvais traitements infligés au fils de la victime (en application des articles 244 et 245 du CP) ; celui-ci a été forcé à accomplir des actes sexuels avec un chien, qui ont été enregistrés en vidéo. En outre, ils ont été reconnus coupables de menaces envers des témoins (article 123 du CP).

⁵⁵ Décision de la cour d'appel Østre Landsret, AM.2017.12.05Ø.

⁵⁶ Cour d'appel Østre Landsret, 2018.08.16Ø.

⁵⁷ Tels que le meurtre et le viol.

efforts consacrés à la lutte contre la traite ont été revus à la baisse ; en conséquence, le nombre d'enquêtes sur les affaires de traite a diminué et, lorsque des enquêtes et des poursuites ont lieu, la dépendance envers les témoignages des victimes est excessive. La police effectue régulièrement des descentes dans des maisons closes, des salons de massage et des chantiers de construction, où elle peut rencontrer des victimes de la traite. Toutefois, ces descentes ne semblent pas être proactives mais plutôt réactives, faisant suite à des signalements d'irrégularités présumées, et ne sont pas bien préparées par l'utilisation de techniques spéciales d'enquête, ce qui explique pourquoi elles ne permettent généralement pas de produire des preuves suffisantes de la traite.

90. En réponse à une question parlementaire sur le niveau de priorité accordé à la lutte contre la traite dans le travail de la police et du parquet, le ministre de la Justice a expliqué le 5 juillet 2019 que des plans définissant les objectifs et les résultats visés sont établis par le ministère de la Justice et le Procureur général. La lutte contre la traite n'a pas figuré parmi les objectifs spécifiques du ministère public au cours de la période 2014-2019, et le parquet général n'a pas alloué spécifiquement de ressources à l'action contre la traite.

91. Le centre national de lutte contre la cybercriminalité mène des enquêtes sur les infractions commises à l'aide d'internet⁵⁸. Les agents du centre surveillent le trafic sur internet pour détecter les infractions d'exploitation sexuelle, notamment les cas d'« arnaque sentimentale » (consistant à séduire la victime pour lui soutirer de l'argent). Le centre n'a pas signalé de cas présumés de traite, mais a détecté au moins un cas d'abus sexuels par streaming en direct, dans lequel l'auteur des faits a été condamné pour abus sexuels sur enfant.

92. Le Secrétariat anti-blanchiment est la cellule de renseignements financiers (CRF) du Danemark ; ce service est chargé de recueillir, analyser et diffuser les signalements et informations concernant le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Selon les autorités, lorsqu'il examine des transactions douteuses, le Secrétariat anti-blanchiment recherche spécifiquement des signalements en rapport avec la traite et informe la police le cas échéant. Pareillement, les services de police sollicitent l'aide de la CRF lorsqu'ils détectent un cas présumé de traite. La CRF leur fournit alors les informations et le soutien nécessaires.

93. Le bureau danois de recouvrement des avoirs est un service du parquet chargé de la lutte contre la criminalité économique et internationale. Il a pour tâche de rechercher, saisir puis confisquer les produits du crime. Il agit en réponse aux demandes de la police ou de partenaires étrangers, ou de sa propre initiative. Il a accès aux informations sur les comptes bancaires et aux dossiers fiscaux ; il détient également d'autres pouvoirs, notamment d'ordonner des perquisitions à domicile, de faire appel à des informateurs et de procéder à des écoutes téléphoniques. Il compte parmi son personnel trois procureurs et cinq policiers ainsi qu'une équipe de comptables. Le bureau apporte son aide aux enquêtes financières sur les profits d'origine illicite, y compris dans les affaires de traite.

94. Selon les autorités danoises, au cours de la période de référence, les saisies et confiscations effectuées dans des affaires de traite portaient sur les montants suivants (valeurs approximatives en euros) : 348 200 EUR en 2016, 33 500 EUR en 2017 et 87 000 EUR en 2018. S'ajoute à cela la saisie de différents objets, notamment une voiture.

⁵⁸

Voir paragraphe 168 du deuxième rapport du GRETA sur le Danemark.

95. Lorsqu'une enquête est ouverte pour traite, il arrive souvent que l'infraction soit requalifiée en une autre infraction. L'une des difficultés rencontrées dans la poursuite des trafiquants tient à la dépendance envers les témoignages des victimes et au fait que les victimes ne sont guère incitées à témoigner, car elles sont censées quitter le Danemark à l'issue du délai de rétablissement et de réflexion. L'accès à un permis de séjour temporaire est très limité. Les femmes venues de pays africains, en particulier, sont souvent réticentes à accepter l'aide que les autorités peuvent leur proposer et préfèrent reprendre la prostitution pour gagner de l'argent afin de solder leurs dettes auprès des trafiquants ou envoyer de l'argent à leurs familles. Ces victimes sont souvent exposées à un risque de traite répétée et leur vie peut être en danger si elles retournent dans leur pays d'origine ; elles savent que, si elles livrent un témoignage, ni les autorités danoises ni celles de leur pays d'origine ne pourront les protéger contre les représailles des trafiquants (voir aussi paragraphe 116). Les représentants de la société civile rencontrés par le GRETA ont fait part de leur préoccupation quant au fait que le gouvernement danois a fait appel à une société de conseil pour examiner comment s'effectuent les témoignages dans les affaires de traite et pour formuler des idées sur les moyens d'encourager les victimes à témoigner, alors qu'en réalité, les victimes de la traite ne sont autorisées à rester au Danemark que peu de temps, ce qui les empêche de participer aux procédures pénales (voir paragraphe 206).

96. Le droit danois ne connaît pas de procédure de plaider-coupable.

97. En vertu de l'article 724 de la loi relative à l'administration de la justice, la victime doit être informée de la décision de ne pas ouvrir d'enquête ou de clore une enquête, et de l'éventuelle décision du parquet de ne pas engager de poursuites formelles dans une affaire. Les décisions de la police peuvent être contestées par la victime devant le parquet ; celui-ci rend alors une décision qui n'est susceptible d'aucun recours⁵⁹. Les décisions rendues par un parquet saisi en première instance d'une affaire de traite peuvent être contestées auprès du Procureur général ; celui-ci rend alors une décision qui n'est susceptible d'aucun recours⁶⁰. Cela dit, toute décision rendue par une administration danoise, y compris concernant une affaire de traite présumée, peut être contestée devant le médiateur parlementaire du Danemark lorsque toutes les autres voies de recours ont été épuisées. Le médiateur peut recommander qu'une affaire soit réexaminée.

98. Il n'y a eu aucune condamnation de personnes morales dans des affaires de traite au cours de la période de référence. Comme indiqué précédemment, de nombreuses victimes présumées de la traite identifiées au cours de la période de référence étaient des chauffeurs routiers employés par une entreprise de transport danoise (voir paragraphe 164). Dans l'affaire dite « des chauffeurs routiers », le service des poursuites de la police du Jutland du Sud a mis en examen quatre personnes physiques et une personne morale en septembre 2020 pour infraction à l'article 286 en combinaison avec l'article 282 du CP (usure aggravée) et pour infraction à la loi sur les étrangers.

99. Le GRETA note que le nombre de condamnations pour traite reste faible, s'agissant en particulier de la traite aux fins d'exploitation par le travail, alors que le nombre de victimes de cette forme de traite a augmenté. En outre, le GRETA constate avec préoccupation que certaines condamnations pour traite ne semblent pas être proportionnées, en particulier dans l'affaire mentionnée au paragraphe 86. 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 garantir l'accès des victimes à la justice.

⁵⁹ Article 101 (2) de la loi relative à l'administration de la justice.

⁶⁰ Article 99 (3) de la loi relative à l'administration de la justice.

100. **Le GRETA exhorte les autorités danoises à mettre à disposition les ressources humaines et financières nécessaires pour garantir que les affaires de traite fassent l'objet d'enquêtes proactives et de poursuites aboutissant à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives ; les autorités devraient notamment :**

- **donner la priorité à l'utilisation de techniques spéciales d'enquête et d'enquêtes financières dans les enquêtes sur les affaires de traite, de façon à rendre les poursuites moins dépendantes des témoignages des victimes ;**
- **attribuer des ressources suffisantes à la police et au parquet, et définir des objectifs spécifiques concernant la traite dans le plan annuel du parquet.**

101. **En outre, le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre les mesures nécessaires pour que la responsabilité pénale des personnes morales puisse être engagée en pratique et pour que l'implication d'entreprises commerciales puisse être poursuivie plus efficacement.**

8. Disposition de non-sanction (article 26)

102. 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 trafiquants⁶¹. 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.

103. En ce qui concerne la disposition de non-sanction, la loi danoise n'a connu aucune évolution depuis le deuxième cycle d'évaluation. Ainsi qu'il est indiqué dans le rapport de deuxième cycle, il n'y a pas de dispositions légales spécialement consacrées à cette question, mais le GRETA s'est félicité de la publication par le Procureur général de lignes directrices contraignantes sur le traitement des affaires de traite des êtres humains, qui précisent les modalités d'application de la disposition de non-sanction à l'égard des victimes de la traite⁶².

104. Selon les lignes directrices, le parquet doit renoncer à engager des poursuites en application de l'article 722 (2) de la loi relative à l'administration de la justice si la personne soupçonnée est une victime de la traite, à condition que l'infraction alléguée soit liée à la traite et ne puisse pas être qualifiée d'infraction grave. Par exemple, le parquet peut renoncer aux poursuites pour des infractions à la loi relative aux étrangers, telles que la fabrication ou l'usage de documents de voyage ou d'identité frauduleux. L'affaire peut également être classée si la personne a été soumise à la traite et forcée à commettre des actes criminels. Une victime de la traite poursuivie pour une infraction grave peut, en application de l'article 82(6) (circonstances atténuantes) et/ou de l'article 83 (remise de peine) du CP, voir sa sanction réduite au motif qu'elle avait été soumise à la traite. De plus, les lignes directrices indiquent qu'il faut partir du principe qu'une victime de la traite ne doit pas être privée de liberté et qu'il faut toujours se demander si, pour garantir la présence de cette personne, il suffit de l'héberger dans un centre de crise ou dans une structure similaire.

⁶¹ Voir le 2^e rapport général sur les activités du GRETA, paragraphe 58.

⁶² Voir paragraphe 158 du deuxième rapport du GRETA sur le Danemark.

105. Toutefois, le GRETA a reçu des informations indiquant que les lignes directrices n'ont pas empêché que des poursuites soient engagées contre un certain nombre de victimes de la traite et que des sanctions leur soient infligées pour des infractions qu'elles avaient été forcées de commettre. Par exemple, le GRETA a été informé de plusieurs cas dans lesquels des adolescents marocains étaient impliqués dans des cambriolages. Dans certains de ces cas, l'avis du CMM selon lesquels les garçons étaient des victimes de la traite a été pris en compte, mais dans d'autres cas, le tribunal semble avoir estimé qu'il n'y avait pas de lien direct entre les cambriolages et le fait d'avoir été soumis à la traite, et n'a pas appliqué le principe de non-sanction. En général, les procureurs tiennent compte de l'avis du CMM lorsque celui-ci estime qu'une personne est une victime de la traite, mais cet avis n'est pas contraignant. Selon les informations fournies par les autorités danoises, dans ces affaires, le CMM a désigné une personne de contact afin que les adolescents reçoivent un soutien durant leur séjour en prison. Dans ce contexte, le GRETA renvoie aux observations finales du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies concernant le cinquième rapport périodique du Danemark, dans lesquelles le comité engage le Danemark à veiller à ce que les enfants victimes ne soient en aucune circonstance traités comme des auteurs d'infractions, notamment d'infractions à la législation relative à la migration, et à assurer aux enfants victimes une aide juridictionnelle gratuite ainsi que l'appui de psychologues pour enfants et d'assistants sociaux⁶³.

106. Le GRETA a également été informé par des interlocuteurs de la société civile que, dans le cas des victimes forcées à vendre des drogues ou à cultiver des plantes servant à fabriquer des drogues, la police n'envisage pas la possibilité qu'un trafiquant de drogue soit une victime de la traite.

107. Selon un avocat spécialisé dans la défense de victimes de la traite, un obstacle majeur réside dans le fait qu'actuellement, les avocats de défense des victimes de la traite ont une connaissance insuffisante du phénomène de la traite⁶⁴. Le fait de ne pas désigner d'avocats spécialisés (voir paragraphe 46) en début de procédure a pour conséquence que les victimes de la traite ne sont identifiées en tant que telles que bien plus tard, lorsqu'elles font l'objet de poursuites. Le GRETA a été informé que, même lorsque des informations révélées au cours du procès indiquent que le défendeur a été contraint de commettre des infractions en conséquence d'être soumis à la traite, la police ou le parquet n'entreprennent pas de rechercher des preuves confirmant que la personne est une victime de la traite. En conséquence, ces victimes présumées de la traite sont souvent expulsées et interdites d'entrée sur le territoire.

108. Les avocats spécialisés tentent de contester les décisions administratives d'éloignement des victimes présumées de la traite condamnées pour des délits mineurs. À titre d'exemple, le GRETA a été informé d'une affaire dans laquelle un avocat spécialisé avait contesté la décision de renvoyer au Ghana une personne condamnée à une peine de prison pour la possession de faux documents d'identité. L'avocat a produit des preuves montrant que la personne concernée était une victime de la traite, et la peine de prison a été remplacée par un avertissement. Toutefois, la personne avait déjà été placée en détention dans l'attente de son expulsion, aussi le tribunal lui a-t-il accordé une indemnisation pour le temps injustement passé en prison. Il semblerait que dans plusieurs autres cas, des victimes présumées de la traite aient été considérées comme des délinquants et éloignées du territoire.

⁶³ Observations finales du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies concernant le cinquième rapport périodique du Danemark :

<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAghKb7yhsgIK9tmnWXdxuU%2fedXEEMqJrk8yrwetrUHAHICuvk7II1%2fOYEqq4U5rkNin1wcel6CIDw5pbnVwlOHRX51JrRpmu9m%2bJ%2f8hwgQQV2d3bYiIT>.

⁶⁴ Cela concerne des victimes de la traite qui n'ont pas été identifiées en tant que telles et qui, de ce fait, sont inculpées pour violation de la législation sur l'immigration, par exemple. Les avocats de défense qui ne sont pas sensibilisés à la traite ne réalisent pas que leurs clients sont des victimes ; ils ne cherchent donc pas à les faire identifier comme victimes de la traite, ce qui permettrait d'obtenir la relaxe.

109. **Le GRETA exhorte les autorités danoises à se conformer à l'article 26 de la Convention en développant davantage les lignes directrices existantes et en encourageant leur application. Comme mesures concrètes permettant d'améliorer la conformité au principe de non-sanction, en se basant sur les lignes directrices existantes :**

- **des efforts devraient être entrepris par la police et les procureurs pour identifier les victimes de la traite à un stade plus précoce de la procédure et, en tout état de cause, avant que les victimes ne soient condamnées pour des infractions qu'elles ont été forcées de commettre ;**
- **les procureurs devraient être encouragés à se montrer proactifs lorsqu'il s'agit d'établir si une personne inculpée est une victime potentielle de la traite, et à considérer que la culpabilité d'une personne qui a été soumise à la traite peut être réduite, voire pleinement écartée ;**
- **toutes les conséquences négatives auxquelles sont confrontées les victimes de la traite, telles que toute forme de privation de liberté, l'interdiction d'entrée sur le territoire ou les retards dans le traitement des demandes de permis de séjour au Danemark, devraient être levées pour les victimes présumées de la traite, y compris dans les cas où leur état de victime n'a été reconnu qu'après leur éloignement ;**
- **des dispositions devraient être prises pour faire en sorte que la disposition de non-sanction puisse être appliquée à toutes les infractions que les victimes de la traite ont été forcées de commettre⁶⁵.**

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

110. 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 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.

⁶⁵ Voir OSCE, Policy and legislative recommendations towards the effective implementation of the non-punishment provision with regard to victims of trafficking, 2013 : <https://www.osce.org/secretariat/101002?download=true>.

111. 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. Tandis que les mesures prévues à l'article 28 concernent la protection extrajudiciaire, celles prévues à l'article 30 concernent 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.

112. Dans la procédure judiciaire, les victimes de la traite ont le statut de témoin. L'article 29 (a-e) de la loi relative à l'administration de la justice établit que, dans les affaires concernant des infractions sexuelles, en particulier lorsque celles-ci ont été commises contre des enfants âgés de moins de 15 ans, l'audience se tient à huis clos.

113. En vertu de l'article 856 de la loi relative à l'administration de la justice, le juge qui préside l'audience peut décider d'exclure le défendeur de la salle d'audience pendant la déposition du témoin si sa présence empêcherait le témoin de livrer son témoignage. Le tribunal peut également décider que le nom, la profession et l'adresse d'un témoin, y compris la victime, ne doivent pas être communiqués au défendeur. Cette décision peut être prise avant l'audience à la demande du parquet, de l'avocat de défense ou de la victime/témoin. Les procureurs ont déclaré qu'il est possible d'utiliser une liaison vidéo pour déposer un témoignage, mais que le recours à cette possibilité n'est pas fréquent. Dans quelques cas, l'OIM, en coopération avec l'ambassade danoise concernée, a organisé des auditions par vidéo de victimes de la traite après leur retour dans leur pays d'origine (par exemple dans les affaires du « nid de frelons »). Les procureurs rencontrés par le GRETA ont expliqué qu'en général, il est demandé au défendeur de quitter la salle d'audience plutôt que de demander au témoin de témoigner par vidéo, car cela permet au juge de garder un contact visuel avec le témoin. Toutefois, selon les ONG spécialisées, la confrontation directe entre les victimes/témoins adultes et les défendeurs est pratiquée dans les procès pour traite. Le GRETA souligne l'importance d'établir des procédures qui évitent le contact direct entre les victimes/témoins et les défendeurs dans la pratique. Selon les informations fournies par les autorités, le Procureur général n'a pas connaissance de cas dans lesquels le tribunal n'aurait pas répondu favorablement à la demande d'une victime de la traite souhaitant que le défendeur quitte la salle d'audience pendant le témoignage. En outre, le Procureur a précisé que dans les cas où le juge ordonne au défendeur de quitter la salle d'audience pendant un témoignage, ce dernier a le droit d'être informé du contenu du témoignage, conformément à l'article 856 (10) de la loi relative à l'administration de la justice. Si le témoignage donne lieu à d'autres questions, l'avocat du défendeur a le droit de contre-interroger le témoin avant la clôture de l'audition.

114. Les personnes qui soutiennent les victimes de la traite, par exemple les membres des ONG anti-traite et du CMM, peuvent assister aux audiences du tribunal, mais ne sont pas autorisées à s'asseoir à côté de la victime. Si l'audience se tient à huis clos, le juge décide au cas par cas si la présence de ces personnes est autorisée.

115. Le service du renseignement de la police danoise peut, en cas de menaces exceptionnelles, inclure un témoin dans le programme de protection des témoins⁶⁶. Dans chaque cas, le service de police de district compétent procède à une évaluation concrète des mesures de protection nécessaires ; en cas de besoin, contact est pris avec le service du renseignement de la police afin d'établir si les conditions sont réunies pour appliquer le programme de protection des témoins et si la personne concernée peut être prise en charge dans ce programme. Celui-ci est destiné aux témoins dans les affaires pénales, mais aussi aux personnes qui sont exposées à de graves menaces pour d'autres raisons. Dans les cas les plus graves, le programme peut comprendre un changement complet d'identité, comprenant un nouveau nom et une nouvelle adresse, voire une nouvelle apparence physique. La personne protégée peut également recevoir de l'aide pour commencer une nouvelle vie dans un autre pays. Le changement d'identité suppose que le témoin remplisse une série de conditions ; il doit notamment renoncer aux contacts avec sa famille et ses

⁶⁶ Voir paragraphe 213 du premier rapport du GRETA et paragraphe 180 du deuxième rapport du GRETA sur le Danemark.

amis, et quitter son emploi ou sa formation. Ainsi, avant qu'une personne soit incluse dans le programme de protection des témoins, il est procédé à certaines vérifications pour s'assurer que le programme puisse donner les résultats souhaités. Il n'y a pas eu de cas dans lesquels des victimes de la traite auraient été incluses dans le programme de protection des témoins.

116. Le GRETA constate que, si des efforts ont été entrepris pour encourager les victimes de la traite à témoigner contre les trafiquants (voir paragraphe 95), peu de mesures ont été prises pour protéger concrètement les victimes et/ou les témoins de la traite contre les représailles des trafiquants, en particulier au retour des victimes dans leur pays d'origine (voir paragraphe 216) ; la protection des victimes et des témoins de la traite est, de ce fait, insuffisante.

117. Afin de prévenir la revictimisation, le GRETA exhorte les autorités danoises à faire en sorte que la pratique de l'audition contradictoire (« confrontation directe ») des victimes et des défendeurs soit évitée dans la mesure du possible dans les affaires de traite, en utilisant des équipements audiovisuels et d'autres méthodes appropriées.

118. En outre, le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre des mesures supplémentaires pour :

- **faire en sorte que les victimes et les témoins de la traite bénéficient d'une protection effective et appropriée contre d'éventuelles représailles ou intimidations, ainsi que d'un soutien adéquat lors des audiences ;**
- **examiner les raisons pour lesquelles aucune victime de la traite n'a jamais bénéficié du programme danois de protection des témoins.**

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

119. 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.

120. La formation des professionnels concernés figure parmi les principales activités de l'actuel plan d'action national contre la traite. Le CMM est responsable au premier chef de la formation des professionnels, dans différents secteurs, à la reconnaissance des indicateurs de traite et à l'orientation des victimes vers les organismes compétents. Dans le cadre du plan d'action, le CMM participe à la formation des nouvelles recrues de la police à l'école de police, ainsi que du personnel diplomatique et des professionnels de santé.

121. Deux fois par an, le ministère des Affaires étrangères invite le CMM à participer aux sessions de formation du personnel diplomatique et consulaire en poste à l'étranger. Les formations fournies par le CMM portent sur des cas de traite des êtres humains, sur le phénomène de la traite au Danemark, sur différentes formes d'exploitation, sur les indicateurs de traite, sur les procédures d'identification et sur l'orientation des victimes vers les services d'assistance.

122. Les 12 services de police de district du Danemark ont chacun désigné un coordonnateur anti-traite. Les autorités danoises estiment que la lutte contre la traite occupe 26 fonctionnaires de police à plein temps. Selon certains interlocuteurs rencontrés lors de la visite du GRETA, l'unité spécialisée anti-traite qui faisait partie de la police de Copenhague a été démantelée. Les autorités danoises ont indiqué par la suite que cette unité (apparemment spécialisée dans la lutte contre la traite des femmes) n'a pas été démantelée, mais que ses membres ont été transférés au service de police de district de Teglholmen (Copenhague), où ils ont été affectés à la section qui traite des crimes commis contre des personnes.

123. Le programme de formation des nouvelles recrues de l'école de police danoise prévoit trois heures et demie de cours consacrés à la traite au troisième semestre. Les cours comprennent des exercices théoriques et pratiques destinés à expliquer ce qu'est la traite et comment les policiers peuvent la détecter en utilisant des indicateurs. Le Centre national d'enquête, qui relève de la police nationale, a pour tâche de recueillir des informations sur la traite, de coordonner l'action de la police contre la traite et de dispenser des formations aux fonctionnaires des services de police de district. Il a également dispensé des formations sur la traite au personnel de l'Agence fiscale danoise, du service danois chargé de l'environnement de travail, de la fédération unie des travailleurs danois (3F) et de la Croix-Rouge danoise.

124. Les fonctionnaires de la police aux frontières (de première ligne et de deuxième ligne) reçoivent des formations sur la traite et sur le trafic illicite de migrants. Les formations sont dispensées par la police nationale et ont pour thèmes principaux les indicateurs de traite, les méthodes d'investigation et la législation. En outre, le CMM participe avec le centre national d'enquête de la police, deux fois par an, à une formation dispensée aux fonctionnaires de la police aux frontières de deuxième ligne, qui porte sur différentes formes d'exploitation, les indicateurs, les procédures d'identification et l'aide aux victimes. Les sessions de formation durent quatre heures.

125. Le Procureur général assure une formation obligatoire à l'intention des nouveaux procureurs et d'autres formations en cours d'emploi. La formation ne comprend pas de sessions régulières sur la traite. Comme indiqué précédemment, il n'y a pas de procureurs spécialisés dans les affaires de traite, mais certains procureurs sont spécialisés dans les affaires de criminalité organisée et transnationale. Le Procureur général a mis en place une bibliothèque en ligne sur l'intranet de son service, qui offre des informations sur la traite, sur l'indemnisation, l'orientation et l'information des victimes, ainsi que sur les témoins étrangers.

126. Il n'y a pas de juges spécialisés dans les affaires de traite. La position de l'association danoise des juges est que le Danemark est un pays trop petit pour que les juges puissent se spécialiser. Ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 75, aucune formation spécifique sur la traite n'est proposée aux juges, mais l'administration judiciaire danoise propose occasionnellement des formations internationales sur la traite, dispensées par des partenaires. Un juge rencontré par le GRETA a déclaré avoir suivi deux séminaires sur la traite (l'un a duré une journée et l'autre trois heures).

127. Le barreau danois ne dispense pas de formation sur la traite aux avocats.

128. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que tous les professionnels concernés suivent régulièrement et systématiquement des formations sur la prévention de la traite, la lutte contre la traite, l'identification des victimes et l'orientation des victimes vers une assistance. Les formations devraient être intégrées dans les programmes de formation ordinaires de différentes catégories professionnelles, y compris les membres des forces de l'ordre, les procureurs, les juges, le personnel des centres de rétention pour migrants, les inspecteurs du travail, les travailleurs sociaux, le personnel de la protection de l'enfance, les professionnels de santé et les agents diplomatiques et consulaires. En particulier, les autorités danoises devraient promouvoir la spécialisation dans les affaires de traite parmi les fonctionnaires de police, les procureurs et les juges, et dispenser des formations complètes et régulières sur la traite dans un objectif de spécialisation.

11. Coopération internationale (article 32)

129. 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 États 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, les dispositions de la Convention ne viennent ni annuler ni remplacer les dispositions des instruments internationaux et régionaux applicables sur l'entraide judiciaire et l'extradition⁶⁷, les arrangements réciproques entre les Parties à ces instruments ou les dispositions pertinentes du droit national relatives à la coopération internationale.

130. En juillet 2019, le Procureur général a publié de nouvelles lignes directrices sur l'entraide judiciaire⁶⁸.

131. Du fait de ses dispositions dérogatoires à la coopération au sein de l'Union européenne dans certains domaines de la justice et des affaires intérieures, le Danemark ne participe pas à la coopération relative aux décisions d'enquête européenne⁶⁹.

132. La police nationale a mené des enquêtes conjointes avec d'autres pays, notamment dans les affaires du « nid de frelons » (voir paragraphes 83-85). En ce qui concerne les équipes communes d'enquête constituées dans des affaires de traite, le GRETA a été informé qu'une telle équipe a été mise en place en 2018 avec l'Allemagne dans une affaire de mariage blanc, et qu'une autre, ciblant des réseaux de criminalité organisée nigériens, portait initialement sur le trafic de drogue mais pourrait à terme porter également sur la traite.

133. Le Danemark est un membre actif de la Plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT). En 2019, deux opérations dans le domaine de la prostitution et une dans le domaine du travail forcé ont été préparées en coopération avec Europol au Danemark. La même année, le Danemark a participé à des journées d'action conjointe visant plusieurs catégories d'activités criminelles, y compris la traite. Les journées d'action conjointe de 2019 comprenaient des opérations menées en avril et en septembre. Les actions prévues pour octobre 2020 ont été reportées à 2021.

134. Dans le cadre du Conseil nordique des ministres, le Centre national d'enquête a dirigé l'élaboration d'un rapport sur la coopération des pays nordiques dans la lutte contre la traite. Ce rapport, publié en 2016, a pour titre « Échange d'informations dans les affaires de traite des êtres humains » et a été présenté lors d'une réunion organisée par le Danemark en mai 2017. L'initiative a abouti à des propositions sur les moyens d'améliorer la coopération au sein des pays nordiques dans la lutte contre la traite.

135. Dans le cadre de la coopération au sein du Conseil des États de la mer Baltique (CEMB), le Danemark participe à un projet portant sur la traite aux fins de travail forcé, intitulé « Lutte contre l'exploitation du travail dans la région de la mer Baltique : renforcement des capacités, assistance aux victimes et poursuite des auteurs ». Les études menées dans ce contexte portent sur différentes formes de traite aux fins d'exploitation par le travail et sur les raisons du faible nombre de poursuites dans de telles affaires. Les rapports d'étude devraient être finalisés au printemps 2021.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ Disponible à l'adresse : <https://vidensbasen.anklagemyndigheden.dk/h/6dfa19d8-18cc-47d6-b4c4-3bd07bc15ec0/VB/8c6be790-8581-4ceb-882f-36f0541c0a24?showExact=true> (en danois).

⁶⁹ Voir paragraphe 12 du premier rapport du GRETA sur le Danemark.

136. Le CMM a mis en place une coopération avec des organisations présentes dans les pays dans lesquels retournent les victimes de la traite, y compris l'Italie, le Nigéria, la Roumanie et l'Espagne.

137. Le GRETA salue la participation des autorités danoises à la coopération internationale multilatérale et bilatérale et considère qu'elles devraient accentuer leurs efforts dans ce domaine, y compris au moyen d'équipes communes d'enquête, et renforcer la protection des victimes de la traite lors du retour dans leur pays d'origine.

12. Questions transversales

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

138. 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 hommes⁷⁰.

139. Un certain nombre d'obstacles, au sein et en dehors du système juridique, entravent l'accès des femmes à la justice. Certains de ces obstacles sont de nature juridique ou institutionnelle, alors que d'autres ont des origines socio-économiques et culturelles. Parmi les obstacles juridiques et institutionnels figurent des cadres juridiques discriminatoires ou insensibles aux questions d'égalité entre les femmes et les hommes, notamment : des dispositions légales expressément discriminatoires ; des dispositions ignorant les spécificités de genre et ne tenant pas compte de la position sociale des femmes ; et une législation lacunaire concernant les problèmes qui touchent les femmes de manière disproportionnée. 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 justice, les taxes judiciaires et les frais associés aux trajets jusqu'au tribunal et à la garde d'enfant⁷¹. 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 »⁷².

140. Les dispositions du Code pénal danois concernant la traite sont neutres au regard du genre. Selon les autorités danoises, des considérations concernant spécifiquement les femmes et les hommes sont prises en compte dans le contexte de l'aide aux victimes, par exemple lors des entretiens avec les victimes. Les besoins différents des femmes et des hommes sont pris en compte lors de l'organisation de l'hébergement.

141. Le GRETA note que le plan d'action national contre la traite comprend des considérations concernant spécifiquement les femmes et les hommes, ce qui peut contribuer à une sensibilisation accrue quant à l'importance d'appliquer des procédures sensibles au genre.

⁷⁰ ONU, CEDAW, Recommandation générale n° 33 sur l'accès des femmes à la justice, paragraphe 8, CEDAW/C/GC/33, 3 août 2015 : <https://digitallibrary.un.org/record/807253>.

⁷¹ Conseil de l'Europe, Training Manual for Judges and Prosecutors on Ensuring Women's Access to Justice, page 13 (anglais uniquement) : <https://rm.coe.int/training-manual-women-access-to-justice/16808d78c5>.

⁷² <https://rm.coe.int/acces-a-la-justice-guide-feb-2019/168092dc44>.

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

142. Lorsqu'un enfant participe en tant que victime ou en tant que témoin à une procédure pénale, son témoignage peut se faire par enregistrement vidéo. En règle générale, les témoignages produits par les enfants âgés de moins de 13 ans font l'objet d'un enregistrement vidéo. Les témoignages des enfants âgés de moins de 15 ans peuvent également se faire par enregistrement vidéo s'ils portent sur une infraction sexuelle ou un homicide. Le cadre juridique et les lignes directrices du Procureur général offrent des recommandations sur le recours aux témoignages par vidéo, destinées aux procureurs et à la police.

143. Un représentant personnel est attribué à tous les enfants non accompagnés demandeurs d'asile ainsi qu'à tous les enfants migrants en situation irrégulière. L'audition d'un enfant se fait toujours en présence d'un représentant (tuteur). Si l'enfant est hébergé dans un centre pour demandeurs d'asile géré par la Croix-Rouge danoise, un représentant de cette organisation est chargé d'accompagner l'enfant. L'audition d'un enfant peut être réalisée même contre l'avis du tuteur de l'enfant ; dans un tel cas, l'audition doit se faire en présence d'un juge. Dans la pratique, seulement environ 2 % des tuteurs s'opposent à la tenue d'une audition.

144. Le GRETA s'est rendu dans la maison des enfants de Copenhague (*Børnehus Hovedstaden*), où environ 400 auditions d'enfants sont réalisées annuellement. Cet établissement se trouve dans un quartier résidentiel du centre-ville et dispose de salles spéciales pour l'audition d'enfants, aménagées avec des jouets et des meubles adaptés aux enfants de façon à les mettre à l'aise. Une autre salle a été équipée de façon à pouvoir pratiquer des examens médico-légaux sur les enfants. Le principe des maisons des enfants (*børnehus*) consiste à centraliser en un seul lieu les auditions des enfants victimes ou témoins d'actes criminels, y compris des différentes formes d'abus sur enfants, afin que les enfants ne soient pas soumis à des interrogatoires répétés au tribunal et dans d'autres lieux.

145. Il existe cinq maisons des enfants au Danemark ; chacune est équipée d'équipements spéciaux pour l'audition des enfants victimes ou témoins d'abus ou d'autres crimes. Lors de ces auditions, la présence d'un procureur, de l'avocat de défense du défendeur, de l'avocat de soutien de l'enfant victime ou témoin, d'un représentant des services sociaux et de deux policiers est obligatoire. Chaque année, environ 2 500 entretiens de ce type sont réalisés dans les maisons des enfants au Danemark. La loi relative aux services sociaux autorise l'échange d'informations sur les enfants entre les professionnels mentionnés ci-dessus.

146. Le GRETA salue l'existence des maisons des enfants dans tout le Danemark, qui permettent d'appliquer une approche respectueuse de l'enfant et offrent des procédures permettant de saisir la justice et de demander réparation. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient tirer pleinement parti de ces installations spécialisées dans les affaires de traite. Dans ce contexte, le GRETA renvoie également aux Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants⁷³.

⁷³ Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants (adoptées par le Comité des Ministres le 17 novembre 2010, lors de la 1098^e réunion des Délégués des Ministres) : <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804b92f6>.

c. le rôle des entreprises

147. Comme indiqué dans le deuxième rapport du GRETA sur le Danemark, le CMM a élaboré un outil appelé « Faire face au risque de travail forcé dissimulé - Un guide pour les entreprises et les employeurs », qui comprend une série de lignes directrices à l'intention des entreprises et des employeurs risquant d'être associés à des situations de travail forcé⁷⁴. Les lignes directrices décrivent les risques liés à la traite aux fins d'exploitation par le travail et expliquent comment éviter de se retrouver associé à de telles pratiques. Elles offrent des listes de mesures que les entreprises peuvent adopter pour réduire le risque de travail forcé dans les chaînes d'approvisionnement. La dernière version des lignes directrices a été rendue publique le 30 septembre 2019 à l'occasion d'une session de formation à l'intention des entreprises et des employeurs organisée par le CMM en collaboration avec l'initiative danoise de commerce éthique.

148. De 2016 à 2019, avec l'aide financière du Conseil nordique des ministres, le CMM a mis en œuvre un projet conjoint de lutte contre la traite aux fins de travail forcé dans les pays nordiques. Dans ce contexte, il a mis à jour les lignes directrices mentionnées ci-dessus. En outre, dans le cadre d'un projet sur la lutte contre la traite commise en ligne, le CMM travaille avec des partenaires du secteur privé tels que MobilePay, Microsoft et PwC.

149. L'institution danoise de médiation et de traitement des plaintes pour la conduite responsable des entreprises est le Point de contact national de l'OCDE (PCN) du Danemark pour ce qui est de l'adhésion aux « Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales : recommandations pour une conduite responsable des entreprises »⁷⁵. Cette institution établie en 2012 est un organisme indépendant non judiciaire qui aide les entreprises, les organisations et les autorités publiques à parvenir à un règlement ou une médiation dans des litiges relatifs, entre autres, aux droits humains ou aux droits des travailleurs. Toute personne peut saisir le PCN d'une plainte pour non-respect des lignes directrices de l'OCDE. Le PCN offre une médiation qui peut aboutir à un accord sur les réparations attribuées à la partie lésée. Théoriquement, les victimes de la traite pourraient réclamer une indemnisation pour dommages corporels ou matériels en exerçant une action au civil contre les entreprises impliquées dans la traite, mais cela ne s'est jamais produit jusqu'à présent.

150. Comme indiqué précédemment, de nombreuses victimes présumées de la traite identifiées au cours de la période de référence étaient des chauffeurs routiers employés par une entreprise de transport danoise. En attendant les résultats de l'enquête menée par la police, le GRETA observe que cette affaire montre l'importance de la participation des syndicats à la lutte contre la traite. Elle fait également apparaître la nécessité, pour les autorités, de renforcer la lutte contre la traite commise par des personnes morales à l'intérieur du Danemark. Comme le montre l'exemple des chauffeurs routiers, la lutte contre la traite dans les entreprises au Danemark ne doit pas être laissée au soin des entreprises elles-mêmes, et les situations de traite auxquelles sont associées des entreprises ne concernent pas seulement de lointaines chaînes d'approvisionnement.

151. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient renforcer encore davantage leur coopération avec le secteur privé en s'inspirant des Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme⁷⁶ et de la Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et les entreprises⁷⁷ afin de sensibiliser les entreprises à leur rôle important et à leur responsabilité pour soutenir la réadaptation et le rétablissement des victimes, et pour leur fournir un accès à des recours effectifs.

⁷⁴ Voir paragraphe 52 du deuxième rapport du GRETA sur le Danemark.

⁷⁵ <http://mneguidelines.oecd.org/mneguidelines/>.

⁷⁶ http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf.

⁷⁷ Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres aux États membres sur les droits de l'homme et les entreprises, adoptée par le Comité des Ministres le 2 mars 2016, lors de la 1249^e réunion des Délégués des Ministres : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c1ad6.

152. Le GRETA considère également que les autorités danoises devraient adopter des instruments juridiques prévoyant d'intégrer la prévention de la traite et de l'exploitation par le travail dans les procédures de marché public et de promouvoir la transparence dans les chaînes d'approvisionnement afin de permettre l'exercice d'un contrôle sur l'efficacité des entreprises dans la prévention de la traite et de l'exploitation par le travail.

d. mesures de prévention et de détection de la corruption

153. La traite des êtres humains est une activité qui peut être menée par des groupes criminels organisés – qui ont souvent recours à la corruption pour contourner la loi et au blanchiment de capitaux pour dissimuler les bénéfices de leurs agissements – mais elle peut également s'inscrire dans d'autres contextes. Par conséquent, d'autres instruments juridiques du Conseil de l'Europe s'appliquent également en matière de lutte contre la traite des êtres humains, en particulier ceux qui sont destinés à combattre la corruption, le blanchiment de capitaux et la cybercriminalité. L'organe du Conseil de l'Europe qui tient le rôle de premier plan dans la 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.

154. Dans son rapport d'évaluation de cinquième cycle sur le Danemark (2019), le GRECO mentionnait le degré de confiance élevé dont jouit la police dans la société danoise et les diverses réformes mises en œuvre au cours des dix dernières années, avec notamment la mise en place en 2012 de l'Autorité indépendante de traitement des plaintes concernant la police. Malgré ces aspects positifs, le GRECO observait qu'il y a quelques domaines dans lesquels d'autres améliorations devraient être apportées, en particulier la formation mise à la disposition des fonctionnaires de police sur les exigences d'intégrité pertinentes pour la police, qui devraient également être rendues obligatoires pour les gestionnaires. En outre, le GRECO préconisait la mise en place d'un système d'autorisation des activités secondaires des fonctionnaires de police, comprenant un suivi effectif de ces autorisations, et – étant donné que l'on ignore le type d'emploi occupé par les fonctionnaires de police après avoir quitté la police ou le niveau de probabilité de conflits d'intérêts que cela représente – recommandait de faire réaliser une étude sur cette question et par la suite, si nécessaire, de faire adopter de nouvelles règles⁷⁸.

155. Le Procureur général a déclaré qu'il n'avait pas connaissance de cas de corruption ou de faute connexe d'agents publics dans des affaires de traite. Il convient toutefois de mentionner une affaire dans laquelle un riche homme d'affaires danois aurait promis à une jeune femme qui travaillait dans sa ferme au Kenya de lui offrir la possibilité de faire des études et de travailler au Danemark. Il lui a acheté un billet d'avion et procuré un visa de tourisme ; après son arrivée au Danemark, il l'aurait exploitée sexuellement et en la faisant travailler. Après une première enquête, l'affaire a été classée sans que la femme ait été entendue. Selon leur propre témoignage, les deux policiers chargés de l'enquête étaient devenus amis avec l'homme d'affaires, qui leur avait offert des séjours gratuits à son hôtel au Kenya. En conséquence, ils ont été mis en accusation pour corruption, mais le tribunal de district d'Helsingør n'a pas jugé qu'ils auraient dû établir un lien entre le séjour gratuit à l'hôtel et l'enquête en cours, et les a relaxés⁷⁹. L'affaire a fait l'objet d'un recours devant la juridiction d'appel, l'Østre Landsret, qui a jugé les deux policiers coupables de corruption et les a condamnés à une peine de prison de 20 jours avec sursis. L'affaire a ensuite été portée devant la Cour suprême, qui a élevé la peine de prison à 40 jours avec sursis⁸⁰. Selon le service de police du Seeland du Nord, les poursuites contre l'homme d'affaires ont été abandonnées le 9 décembre 2014 en application de l'article 721 (1) de la loi relative à l'administration de la justice. En août 2017, le service de police du Seeland du Nord a procédé à une nouvelle évaluation des éléments qui avaient donné lieu aux poursuites et à une nouvelle audition d'un témoin, sans toutefois trouver de motifs

⁷⁸ <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/168097203b>

⁷⁹ En vertu de l'article 144 du CP, toute personne qui dans l'exercice d'une fonction publique danoise, étrangère ou internationale reçoit ou demande illégalement un cadeau ou un autre avantage, ou accepte illégalement d'en bénéficier, est punissable d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six ans. Le numéro de dossier du tribunal de district était le 1-844/2017.

⁸⁰ Affaire n° AM2019.03.20H.

justifiant de reprendre les poursuites pénales. Selon le Procureur général, il n'a pas été établi de lien entre la condamnation pour corruption des deux policiers et l'enquête pour traite.

156. Le GRETA souligne l'importance de garantir que les enquêtes sur les affaires potentielles de traite ne puissent pas être mises en doute par des comportements fautifs des policiers. **Le GRETA invite les autorités danoises à enquêter de façon rigoureuse sur toute violation, dans le cadre de la traite, de l'article 144 du Code pénal, qui interdit aux agents publics d'accepter des cadeaux ou des avantages dans l'exercice de leurs fonctions.**

V. Thèmes du suivi propres au Danemark

1. Mesures destinées à décourager la demande

157. Dans son deuxième rapport sur le Danemark, le GRETA considérait que les autorités danoises devraient poursuivre leurs efforts pour décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite, pour toutes les formes d'exploitation, en partenariat avec le secteur privé et la société civile.

158. Le GRETA a été informé que la prostitution de rue avait diminué tandis qu'avec l'aide d'internet, les services sexuels se sont reportés vers des salons de massage, des appartements et des hôtels. Les ONG spécialisées anti-traite, telles qu'Amiami et Hope Now, continuent d'assurer un travail de proximité dans la rue ainsi que, dans le cas d'Amiami, dans son centre de soins. Des victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle peuvent être détectées lors des descentes de police dans les salons de massage et les maisons closes⁸¹. La police de district effectue des contrôles en collaboration avec l'Agence fiscale danoise. En collaboration avec Reden International, le CMM continue également d'assurer un travail de proximité auprès du centre d'accueil et du centre de soins du quartier de prostitution de Copenhague. De même, son unité de soins mobile continue de cibler les salons de massage et s'efforce d'entrer en contact avec les femmes qui travaillent dans des formes plus cachées de prostitution (service d'escorte et appartements privés). En outre, en 2020, le CMM a lancé un projet consacré à la lutte contre la traite des êtres humains en ligne. Le projet vise à dresser le tableau de l'état actuel des connaissances et à étudier les défis et les perspectives de la lutte contre la traite en ligne grâce à des échanges avec des experts de la traite, des technologies et de la criminalité en ligne/numérique. L'un des principaux objectifs consiste à établir des partenariats transversaux.

159. L'Agence fiscale, qui relève du ministère des Impôts, dispose d'une équipe de trois inspecteurs spécialisés dans les affaires de traite⁸². Dans le cadre d'un projet lancé en 2011, ceux-ci effectuent une cinquantaine de contrôles sur des lieux de travail par an, conjointement avec la police dans la plupart des cas. L'équipe décide des lieux à inspecter en s'appuyant sur des recherches et des informations portant sur des soupçons de travail forcé ou de traite. Les inspecteurs procèdent à des entretiens individuels et confidentiels. Les inspecteurs de l'Agence fiscale ne sont pas autorisés à pénétrer dans les domiciles privés, mais ils peuvent inviter les employés de maison à se rendre à des entretiens en dehors du lieu de travail.

160. Si des soupçons de traite apparaissent lors d'un contrôle, les inspecteurs de l'Agence fiscale en informent la police pour qu'elle ouvre une enquête ; ils informent également le CMM. En 2018, les inspecteurs de l'Agence fiscale ont détecté 50 victimes présumées de la traite. Il a été déclaré qu'il serait très utile de disposer d'une unité spécialisée dans les enquêtes sur les affaires de traite au sein de la police, car cela permettrait de savoir exactement à qui s'adresser dans la police (voir aussi paragraphe 162 et suivants).

⁸¹ Les maisons closes ne sont pas illégales au Danemark, sous réserve que ceux qui les exploitent ne réalisent pas de bénéfices. Les personnes qui pratiquent la prostitution doivent payer l'impôt sur le revenu ; les autorités fiscales ont publié un dépliant d'information à ce sujet (en anglais) : <https://skat.dk/getfile.aspx?id=140000>.

⁸² À l'époque du deuxième cycle d'évaluation, il y avait huit inspecteurs spécialisés.

161. **Le GRETA considère que les autorités danoises devraient poursuivre leurs efforts pour décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite en adoptant des mesures législatives, administratives, éducatives, sociales et culturelles visant à affaiblir la demande qui stimule les différentes formes d'exploitation à l'origine de la traite, en partenariat avec la société civile, les syndicats et le secteur privé. Les autorités danoises devraient renforcer et soutenir davantage les initiatives visant à améliorer le devoir de diligence des entreprises en matière de droits humains et les rapports sur la responsabilité sociale des entreprises, qui sont des mesures importantes pour décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite.**

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

162. Dans son deuxième rapport sur le Danemark, le GRETA considérait que les autorités danoises devraient intensifier leurs efforts pour prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail, notamment en sensibilisant davantage les fonctionnaires concernés à cette forme de traite et aux droits des victimes, et en travaillant plus étroitement avec le secteur privé, conformément aux principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme⁸³.

163. Il n'y a pas eu de changement structurel dans les mesures prises par les autorités pour prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail ; toutefois, les effectifs de l'équipe d'inspecteurs spécialisés de l'Agence fiscale ont été réduits, passant de huit à trois membres. Le GRETA a néanmoins été impressionné par le travail accompli par l'équipe de l'Agence fiscale pour détecter⁸⁴ des cas de traite aux fins de travail forcé. La fédération syndicale 3F a elle aussi intensifié ses efforts de lutte contre la traite.

164. Lors d'une descente de police à Padborg (sud du Danemark), la police a découvert un groupe de chauffeurs routiers – 22 ressortissants philippins et quatre ressortissants sri lankais – vivant dans de très mauvaises conditions. La descente avait été organisée à la suite de la publication d'un article, le 29 octobre 2018, dans le magazine syndical *Fagbladet 3F*. Les chauffeurs, tous des hommes, avaient été placés dans un camp à Padborg par une entreprise de transport danoise qui les employait pour conduire des camions en Allemagne, en Pologne et dans d'autres pays de l'UE. Le 7 novembre 2018, le CMM est parvenu à la conclusion que les chauffeurs étaient des victimes de la traite. Certains d'entre eux ont accepté l'offre de retour volontaire assisté dans leur pays d'origine, où ils ont suivi un programme individualisé de réinsertion comprenant la création de petites entreprises sur la base de leurs souhaits et de leur expérience professionnelle. Le CMM a reçu des informations prometteuses sur le déroulement de ces initiatives. Au moment de la rédaction du présent rapport, une enquête de police pour infraction de traite était encore en cours⁸⁵. Les chauffeurs ont rétroactivement reçu des salaires correspondant au salaire minimum en Allemagne ; ils ont obtenu de nouveaux permis de travail en Pologne, ce qui leur a permis de continuer à travailler dans l'UE.

165. La fédération syndicale 3F a signalé des cas potentiels d'exploitation par le travail dans des restaurants chinois qui emploient des cuisiniers et d'autres employés originaires de Chine. Les employés s'étaient vu promettre un salaire annuel d'au moins 436 000 DKK (environ 58 000 EUR), ce qui est une condition, dans le cadre du régime danois de recrutement assorti d'une rémunération minimale, pour que les ressortissants de pays tiers puissent obtenir un permis de séjour pour raisons professionnelles. Il apparaît toutefois qu'ils avaient été forcés par les propriétaires des restaurants et/ou par des intermédiaires à renoncer à tout ou partie de leur salaire. Le ministre de l'Intégration a demandé à l'Agence pour le recrutement international et l'intégration (SIRI) d'examiner ces signalements. Le

⁸³ http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf.

⁸⁴ L'Agence fiscale danoise n'a pas de pouvoirs d'enquête ; si ses agents détectent des cas de traite présumés, ils doivent en informer la police.

⁸⁵ En janvier, la mairie d'Aabenraa a porté plainte contre la société de transport, qui avait hébergé illégalement les chauffeurs routiers dans le camp, pour violation de la loi sur le bâtiment.

directeur du CMM aurait déclaré⁸⁶ que les victimes chinoises présumées étaient peu disposées à décrire leur situation au CMM. Il semblerait qu'aucune enquête de police n'ait été ouverte à ce sujet. Les autorités danoises ont indiqué que les services de police de district ciblent généralement le secteur de la restauration lorsqu'ils préparent des opérations contre le travail forcé et le dumping social. L'Agence fiscale et le service chargé de l'environnement de travail participent également à ces opérations et font des propositions concernant les entreprises du secteur de la restauration qu'il conviendrait d'inspecter. La police nationale et le centre national d'enquête veillent aussi à entretenir une collaboration étroite avec les partenaires compétents en organisant des rencontres à intervalles réguliers pour discuter des domaines d'action et des modes opératoires. Parmi les autorités participantes figurent l'Agence fiscale, le service chargé de l'environnement de travail, la SIRI, le CMM et parfois l'Administration responsable des questions vétérinaires et alimentaires.

166. Le service chargé de l'environnement de travail employait environ 250 inspecteurs du travail lors de la troisième visite du GRETA ; il était prévu de recruter 80 inspecteurs supplémentaires en 2020 pour répondre à la volonté politique de combattre le dumping social, qui se traduit également par la décision de créer un groupe de travail sur le soutien aux migrants vulnérables (voir paragraphe 14). L'inspection du travail est organisée en quatre départements qui correspondent aux secteurs suivants : construction, industrie, agriculture, secteur public (garderies, hôpitaux, etc.) et tous les autres secteurs, y compris les transports. Elle se concentre principalement sur les questions de santé et de sécurité sur les lieux de travail. Les formations sur la traite dispensées aux inspecteurs du travail ont été peu nombreuses ; ceux-ci n'ont pas de pouvoirs d'enquête en matière de traite, mais doivent signaler tout cas suspect à la police (voir aussi paragraphe 165). Chaque année, l'inspection du travail, la police et les autorités fiscales effectuent des inspections conjointes au niveau national, d'une durée totale de huit jours ; à cela s'ajoutent une quarantaine d'inspections conjointes au niveau régional. De mai 2017 au 30 juin 2019, l'inspection du travail a signalé à la police 87 cas de travail illégal dans la région de Copenhague ; on ignore toutefois si l'un de ces cas relevait de la traite. Les inspecteurs du travail utilisent des applications de traduction sur smartphone pour communiquer avec les travailleurs étrangers avec lesquels ils n'ont aucune langue en commun. Ils ne se concentrent pas particulièrement sur les secteurs présentant un risque élevé de traite, comme par exemple les établissements du quartier de prostitution de Copenhague.

167. En avril 2019, le Parlement danois a décidé à la majorité de renforcer les efforts visant à améliorer l'environnement de travail sur le marché du travail. L'accord adopté porte en partie sur l'intensification du travail de sensibilisation mené par le service chargé de l'environnement de travail auprès des entreprises étrangères. Les visites d'inspection sur les lieux de travail devraient permettre de détecter des indices de traite aux fins d'exploitation par le travail et d'autres infractions. Le service chargé de l'environnement de travail et le CMM entreprennent actuellement de coordonner différentes activités conjointes, telles que la participation de travailleurs sociaux du CMM aux contrôles sur les lieux de travail avec les inspecteurs du travail.

168. Le GRETA salue la ratification par le Danemark, en 2017, du protocole de 2014 à la Convention n° 29 de l'OIT concernant le travail forcé ou obligatoire.

⁸⁶

L'article est disponible à l'adresse : <https://fagbladet3f.dk/artikel/kinesere-vil-ikke-snakke-med-os>.

169. Tout en saluant le travail des inspecteurs de l'Agence fiscale danoise et l'engagement de la fédération syndicale 3F dans la détection et la prévention de la traite aux fins d'exploitation par le travail, **le GRETA considère que les autorités danoises devraient suivre une approche plus proactive dans l'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, et notamment :**

- **encourager la tenue d'inspections du travail conjointes, régulières et coordonnées ainsi qu'une coopération accrue entre les organismes concernés afin de renforcer l'identification des victimes de la traite sur les lieux de travail et les enquêtes sur les infractions de traite ;**
- **encourager des procédures de signalement sûres pour les travailleurs étrangers et créer des incitations à se manifester ;**
- **approfondir la coopération avec les syndicats dans la prévention de la traite aux fins d'exploitation par le travail.**

3. Identification des victimes de la traite

170. Dans son deuxième rapport, le GRETA exhorte les autorités danoises à revoir la procédure d'identification des victimes de la traite, notamment en allongeant le délai prévu pour identifier les victimes de la traite en situation irrégulière, en améliorant l'identification des victimes placées dans les centres de rétention et en appliquant une approche proactive en matière d'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail.

171. Les procédures d'identification des victimes de la traite demeurent telles qu'elles sont décrites dans le premier et le deuxième rapports sur le Danemark⁸⁷. Les autorités danoises ont fait part de leur intention de revoir le délai de 72 heures pour l'identification des victimes de la traite en situation irrégulière et d'autres procédures concernant l'identification des victimes de la traite parmi les migrants en situation irrégulière, mais aucun changement n'est intervenu⁸⁸. Ainsi, il y a deux procédures d'octroi du statut de victime de la traite, l'une pour les personnes en situation régulière sur le territoire danois, l'autre pour les personnes en situation irrégulière. Dans le premier cas, c'est le CMM qui accorde ce statut sur la base d'entretiens conduits par des travailleurs sociaux en tenant compte des indicateurs de la traite. S'agissant des personnes en situation irrégulière, leur identification formelle en tant que victimes de la traite incombe au service danois de l'immigration (DIS), mais celui-ci prend sa décision en tenant compte des informations provenant du CMM et d'autres acteurs compétents.

172. Le CMM gère une ligne d'assistance téléphonique qui aide à détecter les victimes de la traite. Environ 406 appels ont été reçus en 2016, 335 en 2017 et 278 en 2018. On ignore combien de victimes de la traite ont été identifiées à la suite de ces appels.

⁸⁷ Voir paragraphe 76 du deuxième rapport du GRETA sur le Danemark.

⁸⁸ Voir paragraphes 78-80 du deuxième rapport du GRETA sur le Danemark. En ce qui concerne les victimes de la traite en situation irrégulière, l'identification devrait être effectuée dans les 72 heures qui suivent le placement en rétention ; selon les autorités, cela contribue à réduire le temps de rétention de la victime. En confirmation de cette règle, le plan d'action national 2019-2021 énonce que « les ressortissants étrangers placés en rétention par la police font généralement l'objet d'une identification dans les 72 heures. Il est donc important que des personnes ayant des connaissances en matière de traite mènent les premiers entretiens et effectuent les évaluations finales pour déterminer si la personne est une victime de la traite ».

173. Le CMM a identifié 4 victimes de la traite en 2016, 3 en 2017 et 42 en 2018. Début décembre 2019, le CMM avait mené 198 entretiens d'identification avec des victimes potentielles de la traite, mais seulement quelques victimes présumées de la traite avaient été identifiées dans ce cadre. Le plan d'action national attribue le travail de terrain et la conduite des entretiens d'identification dans le sud du Danemark à l'ONG Amiami. Comme indiqué au paragraphe 11, seul un ressortissant danois a été identifié comme victime de la traite au cours de la période de référence. D'autre part, l'ONG Hope Now assure un travail de proximité et contribue à l'identification des victimes de la traite dans les centres d'accueil de demandeurs d'asile et les centres de rétention pour migrants.

174. Une proportion relativement importante de victimes présumées de la traite sont détectées parmi les migrants en situation irrégulière arrêtés dans la rue. L'unité de la police chargée de contrôler les étrangers vérifie la situation des migrants en matière de droit de séjour ; lorsqu'elle détecte une victime potentielle de la traite, celle-ci est orientée vers le CMM pour un entretien. Le CMM soumet un rapport avec ses conclusions à la police, qui le transmet au DIS accompagné de ses propres observations. Le DIS prend la décision finale d'accorder ou non le statut de victime de la traite aux migrants en situation irrégulière⁸⁹. Les migrants en situation irrégulière identifiés comme victimes de la traite et bénéficiant d'un délai de rétablissement et de réflexion doivent être remis en liberté et hébergés par le DIS dans un centre pour demandeurs d'asile, un foyer ou un refuge protégé.

175. Le nombre de victimes de la traite identifiées a considérablement augmenté en 2018 en raison de l'affaire concernant des chauffeurs routiers (voir paragraphe 161). Parmi les 64 victimes identifiées en 2019, 46 l'ont été par le DIS et 18 par le CMM, mais aucune n'a été identifiée formellement par un tribunal ou la SIRI.

176. Le DIS dispose d'une unité spécialisée qui effectue une première détection de victimes potentielles de la traite lors des entretiens avec les demandeurs d'asile, en suivant un guide d'entretien pour le dépistage de la traite rédigé à l'intention du personnel du DIS. L'unité « Traite des êtres humains » du service de l'asile se compose d'agents chargés d'examiner les demandes d'asile et de mener des entretiens avec les demandeurs d'asile. Cette unité est responsable de l'identification formelle des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile ; elle reçoit des informations de tous les agents du service de l'asile qui observent des indicateurs de traite au cours des entretiens avec les demandeurs d'asile. En outre, l'unité indique à ces agents les questions à poser et les sujets à aborder lors de l'entretien, afin de permettre une évaluation formelle pour établir si le demandeur d'asile est une victime de la traite ou pour obtenir son consentement en vue de signaler sa situation au CMM. Le CMM mène ensuite un ou plusieurs entretiens avec le demandeur d'asile et adresse au DIS une évaluation préliminaire sur la question de savoir si cette personne est une victime de la traite ; le DIS procède alors à l'évaluation formelle. Les agents de l'unité « Traite des êtres humains » peuvent, si cela est jugé nécessaire, mener des entretiens supplémentaires avec les demandeurs d'asile dont on présume que ce sont des victimes de la traite.

177. Une victime de la traite hébergée dans un foyer géré par une ONG a déclaré au GRETA qu'elle avait demandé l'asile, même si à ce jour personne ne s'est vu accorder l'asile au seul motif d'être victime de la traite. Elle a expliqué avoir ressenti son entretien d'asile comme un interrogatoire et avoir trouvé son interlocuteur sévère et brusque ; de telles sensations n'encouragent pas les victimes à révéler des informations sensibles sur les actes qu'elles ont subis. Certaines victimes présumées n'ont déclaré avoir été soumises à la traite qu'au stade de l'appel, c'est-à-dire devant la Commission de recours pour les réfugiés ou, dans les cas considérés comme manifestement dénués de fondement, devant le Conseil danois pour les réfugiés. Lorsqu'une victime de la traite est identifiée parmi les demandeurs d'asile, une personne de contact au CMM lui est attribuée.

⁸⁹

Pour en savoir plus, voir les paragraphes 78 à 80 du deuxième rapport du GRETA sur le Danemark.

178. Selon les autorités danoises, le personnel de santé et les fonctionnaires du centre de rétention pour migrants d'Ellebæk observent souvent des indicateurs de traite parmi les migrants placés dans le centre et prennent contact avec l'ONG Hope Now ou le CMM en cas de soupçon raisonnable. Cependant, lorsque le GRETA s'est rendu dans ce centre, il a été informé que le personnel n'avait reçu aucune formation sur la traite ni aucune instruction écrite sur les mesures à prendre en cas de soupçon de traite. Selon les interlocuteurs rencontrés au centre, les migrants en situation irrégulière placés au centre présentent fréquemment des indicateurs de traite ; lorsque c'est le cas, on conseille à la personne concernée d'en parler à son avocat. Il n'existe pas de mécanisme spécifique de signalement ou de plainte pour les victimes de la traite retenues dans les établissements relevant des services pénitentiaires et de probation danois. Les autorités danoises ont indiqué que le centre de rétention d'Ellebæk prépare actuellement une procédure sur la façon dont le personnel devrait se comporter en cas de soupçon de traite ; la procédure devrait être disponible à la mi-novembre 2020.

179. Des membres du personnel du centre d'Ellebæk ont expliqué au GRETA que les ressortissants de pays tiers en situation irrégulière, détectés alors qu'ils travaillaient sans permis sur des chantiers, sont placés dans le centre et généralement expulsés dans un délai d'une ou deux semaines. La durée moyenne du séjour dans le centre est de 28 jours, mais un séjour peut durer de quelques jours à plusieurs mois selon les cas individuels. Pour une capacité d'accueil maximale de 136 personnes (dont 18 femmes), le centre emploie 60 personnes, y compris les fonctionnaires pénitentiaires, les membres de l'administration, un médecin, trois infirmiers et un enseignant. Il peut être fait appel à des psychiatres en cas de besoin.

180. Le GRETA s'est rendu au centre d'accueil pour demandeurs d'asile de Sandholm, qui dispose actuellement de 400 lits pour adultes et 78 lits pour enfants non accompagnés, tandis qu'en 2015, le centre avait accueilli plus de 1000 demandeurs d'asile en ajoutant des lits. La section pour adultes dispose de 14 employés et celle pour enfants de 23 employés ; il est possible de faire venir d'autres personnes en cas de besoin. La plupart des employés ont une formation de travailleur social. Tous ont suivi une formation sur la traite, y compris sur les indicateurs de traite, avec un niveau de formation plus élevé pour ceux qui s'occupent des enfants. Les formations sont assurées de façon régulière et durent plusieurs jours. Lorsqu'un membre du personnel détecte des signes de traite, le CMM en est informé. S'il s'agit d'un enfant, un tuteur est immédiatement désigné ; lorsqu'on ignore s'il s'agit d'un enfant ou d'un adulte, une détermination de l'âge est effectuée avant la désignation d'un tuteur⁹⁰.

181. Une difficulté réside dans le fait que, selon certaines sources, la police attache souvent une grande importance à la question de savoir si la victime se trouve encore dans une situation de traite (« actuellement soumis à la traite », pour employer les termes du plan d'action national 2019-2021). Ainsi, le GRETA a été informé d'un cas dans lequel le compagnon d'une victime présumée de la traite avait payé la « dette » de la victime envers les trafiquants ; la police a alors considéré que la victime n'en était plus une et ne lui a pas accordé les droits correspondants. De même, une personne qui quitterait à deux reprises le foyer pour victimes de la traite où elle est hébergée et retournerait travailler dans la prostitution ne serait plus considérée comme « actuellement soumise à la traite ». Le GRETA souligne que les victimes « historiques » de la traite, qui ont été exploitées par le passé, devraient être identifiées en tant que victimes de la traite et recevoir l'assistance nécessaire lorsque le besoin d'assistance découle de la victimisation passée, même si elles ne sont pas directement soumises à l'exploitation en ce moment même⁹¹.

⁹⁰ En ce qui concerne les méthodes employées pour la détermination de l'âge, voir paragraphe 106 du deuxième rapport du GRETA sur le Danemark.

⁹¹ Il convient de faire référence à la décision d'une haute juridiction britannique selon laquelle les dispositions de protection prévues par la Convention doivent s'appliquer aux victimes de la traite qui ont été exploitées dans le passé, et de telles personnes doivent recevoir une assistance adaptée à leurs besoins actuels (R Atemewan vs Secretary of State for the Home Department (2014) 1 W.L.R 1959).

182. Malgré des initiatives bienvenues telles que la ligne d'assistance téléphonique gérée par le CMM, le GRETA considère que les efforts entrepris pour identifier les victimes de la traite au Danemark ne sont pas suffisants. En particulier, les agents chargés d'examiner les demandes d'asile manquent de capacités pour identifier les victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile, et les agents du centre de rétention pour migrants d'Ellebæk n'ont pas reçu de formation à l'identification des victimes de la traite. En outre, il manque des procédures opérationnelles claires indiquant comment agir et qui informer en cas de soupçon de traite. Dans ce contexte, le GRETA se félicite des informations reçues selon lesquelles des formations et des procédures sont prévues d'ici la fin 2020. Enfin, le GRETA observe avec préoccupation que la notion de « actuellement soumis à la traite » peut exclure des victimes de la traite de la possibilité d'être identifiées et protégées.

183. Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités danoises à intensifier leurs efforts pour identifier les victimes de la traite aux fins de toutes les formes d'exploitation, en particulier parmi les ressortissants de pays tiers, dont la présence en situation irrégulière au Danemark peut être une conséquence directe d'avoir été soumis à la traite. Outre assurer la formation des professionnels concernés à l'identification des victimes de la traite (voir les recommandations au paragraphe 128), les autorités danoises devraient :

- **coopérer plus étroitement, en matière d'identification des victimes de la traite, avec les ONG pouvant entrer en contact direct avec des victimes de la traite ;**
- **adopter des mesures visant à identifier les victimes de la traite dans les centres de rétention pour migrants ;**
- **améliorer l'identification des victimes de la traite dans la procédure d'asile, y compris en faisant des efforts supplémentaires pour instaurer une atmosphère de confiance dans les entretiens d'asile, ce qui permettrait aux victimes de parler plus facilement de ce qu'elles ont subi dans le cadre de la traite ;**
- **intensifier les efforts visant à identifier les victimes potentielles de la traite parmi les ressortissants danois ;**
- **abandonner la notion de « actuellement soumis à la traite » et veiller à ce que toutes les victimes de la traite soient identifiées en tant que telles et aient accès aux mesures énoncées aux articles 12, 13, 14, 15, 16, 26 et 28 de la Convention.**

184. **Le GRETA considère en outre que le projet autorisant l'Agence fiscale danoise à se rendre sur les lieux de travail pour détecter d'éventuelles victimes de la traite (voir paragraphe 159) devrait être prolongé au-delà de 2021.**

4. Mesures d'assistance

185. Dans son deuxième rapport, le GRETA considérait que les autorités danoises devraient faire davantage d'efforts pour veiller à ce que toutes les victimes de la traite bénéficient d'une assistance appropriée, et en particulier, trouver une solution permanente pour fournir un hébergement convenable et sûr aux hommes victimes de la traite.

186. Le Danemark ne dispose toujours pas de foyer spécialisé pour les hommes victimes de la traite. Lorsque des hommes sont identifiés comme victimes de la traite, le CMM organise leur hébergement au foyer de l'Armée du Salut (Hørhuset)⁹² ou dans un foyer pour hommes à Fredericia. Les autorités ont souligné que, ces hommes ayant été pour la plupart victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, ils préfèrent généralement rentrer dans leur pays d'origine le plus rapidement possible. Le GRETA observe qu'un grand nombre de victimes de la traite ayant bénéficié d'un délai de rétablissement et de réflexion étaient des hommes (voir paragraphe 203), ce qui laisse penser qu'ils sont restés au moins 30 jours au Danemark et qu'ils ont probablement eu besoin d'un hébergement.

187. Selon les autorités danoises, 377 victimes adultes de la traite (dont 257 femmes, 115 hommes et 5 personnes transgenres) ont reçu une assistance au cours de la période 2015-2018. Le nombre de victimes ayant reçu une assistance dans le cadre du plan d'action national contre la traite s'élevait à 58 (37 femmes, 20 hommes et une personne transgenre) en 2019 et à 51 (37 femmes et 14 hommes) en 2020. Comme expliqué dans le deuxième rapport du GRETA, le CMM est chargé de coordonner la fourniture de l'assistance aux victimes de la traite. Des accords et des contrats ont été conclus avec des acteurs de la société civile qui assurent l'aide et l'assistance grâce à des fonds provenant du budget du plan d'action national.

188. Le GRETA s'est rendu dans l'un des deux foyers pour femmes victimes de la traite que gère l'ONG Reden International (anciennement appelée Nest International). Le refuge peut accueillir jusqu'à sept victimes. Il emploie trois personnes à temps plein ainsi que des employés à temps partiel qui travaillent le soir et le week-end. Le personnel assure une présence de 9 h à 21 h ; la nuit, il est possible de faire appel aux agents d'une organisation de soutien aux victimes de violences domestiques qui occupe d'autres étages de l'immeuble. D'autre part, Reden International dispose d'un refuge à Aalborg qui peut accueillir deux victimes. Cette ONG reçoit une allocation annuelle de 4 400 000 DKK (environ 591 000 EUR) provenant du budget du plan d'action national, ainsi que des fonds privés.

189. Le CMM oriente les victimes vers le foyer de Reden International, mais celui-ci peut refuser d'accueillir des personnes dont la présence pourrait faire craindre pour la sécurité d'autres résidents. La plupart des victimes hébergées dans les foyers viennent du Nigéria, mais il y a aussi eu des femmes originaires d'Ouganda, du Kenya, d'Albanie, de Bosnie-Herzégovine, de Fédération de Russie et de Thaïlande. La plupart des victimes ont quitté le Danemark à l'expiration du délai de rétablissement et de réflexion, tandis que certaines sont restées pendant la durée du permis de séjour temporaire accordé au motif de la coopération à la procédure pénale. Les journées des victimes sont organisées selon un programme quotidien ; les victimes ont la possibilité de consulter des médecins et des psychiatres. Le programme comprend des exercices de gymnastique hebdomadaires et de la natation.

190. L'assistance fournie aux victimes identifiées est de courte durée, compte tenu de la politique danoise visant à assurer un retour rapide des victimes de la traite dans leur pays d'origine. Le GRETA note que, comme indiqué dans la recommandation au paragraphe 183, de nombreuses victimes de la traite ne sont pas identifiées en tant que telles et, de ce fait, ne reçoivent pas d'assistance.

191. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient davantage développer et renforcer les mesures d'assistance proposées aux victimes de la traite, en particulier en veillant à ce que leur durée soit suffisante pour avoir un impact positif. En outre, le GRETA considère que les autorités devraient, à titre prioritaire, trouver une solution permanente pour fournir un hébergement convenable et sûr aux hommes victimes de la traite.

⁹²

Voir paragraphe 96 du deuxième rapport du GRETA sur le Danemark.

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

192. Dans son deuxième rapport sur le Danemark, le GRETA exhortait les autorités danoises à améliorer l'identification des enfants victimes de la traite, y compris parmi les enfants non accompagnés, en particulier en établissant une procédure claire (mécanisme d'orientation) pour l'identification de ces enfants, et à prendre des mesures pour traiter efficacement le problème de la disparition des enfants non accompagnés des centres d'accueil, en assurant un hébergement sûr et adapté et un nombre suffisant de surveillants dûment formés.

193. Selon les autorités danoises, le système national d'orientation (MNO) mis en place par le CMM vise à prendre en charge toutes les victimes de la traite, y compris les enfants ; il est en cours d'amélioration par le CMM.

194. Ces dernières années, le CMM a identifié de façon préliminaire comme victimes de la traite, en attendant une éventuelle identification formelle par le DIS, un nombre croissant de garçons et de jeunes hommes marocains. Selon les autorités danoises, le CMM et d'autres autorités ont été alertés il y a un certain temps du risque de traite parmi les enfants de ce groupe de population, et ont essayé d'entrer en contact avec eux. Toutefois, cela a été difficile, car les enfants sont réticents à communiquer avec les autorités et ont tendance à se cacher.

195. De 2017 à 2020, des fonds publics ont été alloués à un projet mené par la Croix-Rouge danoise, qui gère la plupart des centres pour demandeurs d'asile au Danemark, y compris les centres accueillant exclusivement des enfants et des jeunes. Le projet a pour but d'identifier les victimes de la traite parmi les enfants demandeurs d'asile non accompagnés. Les enfants dans cette situation sont en général pris en charge par le système d'asile.

196. Les enfants non accompagnés sont hébergés dans des centres spécialisés offrant un environnement sûr et dotés d'un personnel qualifié. Ils sont surveillés par le personnel à tout moment. Néanmoins, un représentant de la Croix-Rouge danoise a estimé que depuis 2015, environ 800 à 1 000 garçons marocains avaient disparu du centre d'accueil de Sandholm (soit la grande majorité des garçons marocains placés dans le centre). Le personnel de la Croix-Rouge signale tous les cas aux autorités municipales de protection de l'enfance et à la police, mais il ne semble pas y avoir de suivi. Le GRETA a été informé qu'actuellement, une petite équipe spéciale du service de police du Jutland du Nord est chargée de comprendre ce qu'il advient des enfants qui quittent les centres d'hébergement.

197. Tous les enfants non accompagnés se voient attribuer un représentant personnel (tuteur légal) ; celui-ci est chargé d'informer l'enfant de toute décision le concernant, y compris en ce qui concerne son identification en tant que victime de la traite et les droits correspondants. La Croix-Rouge danoise recommande des personnes, dont certaines sont des bénévoles et d'autres des professionnels de l'enfance, pour assurer la fonction de tuteur légal auprès des enfants non accompagnés. Lorsqu'il existe un soupçon qu'un enfant puisse être victime de la traite, le DIS désigne habituellement un tuteur professionnel. Sur le plan formel, c'est l'Agence du droit de la famille qui désigne les tuteurs.

198. Le grand nombre de disparitions d'enfants demandeurs d'asile demeure un problème majeur. Dans ses observations finales concernant le cinquième rapport périodique du Danemark⁹³, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies constate avec préoccupation qu'entre 2014 et 2016, un nombre croissant d'enfants non accompagnés ont disparu des centres pour demandeurs d'asile et pourraient par conséquent être victimes de la traite. Ainsi qu'il est indiqué dans ce rapport, dans certaines circonstances, les enfants non accompagnés peuvent être placés dans des centres de rétention en attendant leur expulsion ; à partir de 17 ans, ils ne sont pas placés dans les centres spécialisés pour enfants demandeurs d'asile mais dans des centres pour adultes. Les frères et sœurs non accompagnés sont hébergés en fonction de leur âge et il arrive donc qu'ils soient séparés.

199. Le DIS applique une politique consistant à placer les enfants âgés de moins de 15 ans dans un établissement pour enfants du Jutland, mais il semble que les enfants ne souhaitent pas être placés dans cet établissement, peut-être parce qu'il est situé trop loin de la capitale, et tendent à disparaître avant ou après le transfert. Selon les observations du personnel de la Croix-Rouge, des voitures viennent parfois chercher les enfants en dehors du centre. Dans l'un de ces cas, l'enfant a déclaré au personnel de la Croix-Rouge que ses parents avaient accepté qu'un chauffeur vienne le chercher.

200. En règle générale, les enfants victimes de la traite qui ne sont pas demandeurs d'asile reçoivent une assistance fournie par les autorités municipales de protection de l'enfance et sont placés dans des hébergements municipaux. Les enfants peuvent être placés en institution sans leur consentement et sans celui de leurs parents. L'instance de recours, pour contester la décision de placer un enfant dans une institution publique, est la Commission nationale de recours en matière sociale.

201. Le GRETA salue les efforts accrus déployés par le CMM pour identifier les enfants victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile, et la coopération constructive du CMM avec la Croix-Rouge pour promouvoir l'identification. **Néanmoins, le GRETA exhorte à nouveau les autorités danoises à faire des efforts supplémentaires pour améliorer l'identification des enfants victimes de la traite, notamment parmi les enfants non accompagnés demandeurs d'asile, et à prendre des mesures pour traiter efficacement le problème de la disparition d'enfants non accompagnés des centres d'accueil, en leur assurant un hébergement sûr et adapté et un nombre suffisant de surveillants dûment formés. En outre, l'échange d'informations entre la police et les autorités locales sur ces enfants disparus devrait être amélioré, tout comme les systèmes d'alerte connexes et la conduite d'enquêtes policières pour retrouver les enfants disparus.**

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

202. Dans son premier rapport, le GRETA exhortait les autorités danoises à revoir la législation pour faire en sorte que les victimes de la traite bénéficient d'un délai de rétablissement et de réflexion adéquat, comme le prévoit l'article 13 de la Convention, et non pas du délai accordé aux étrangers en situation irrégulière pour préparer leur départ du Danemark. À la suite de modifications apportées à la loi relative aux étrangers en 2013, la durée maximale de ce délai a été portée de 100 à 120 jours. Durant cette période, les victimes de la traite ont accès à diverses mesures d'assistance dont l'objectif est de préparer leur retour. À cet égard, les pratiques et les lois en vigueur n'ont connu aucune modification depuis la deuxième évaluation du GRETA.

⁹³ Observations finales du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies concernant le cinquième rapport périodique du Danemark : <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsgIK9tmnWXdxau%2fedXEEMqJrk8yrwetuHAHICuvk7II1%2fOYEqq4U5rkNin1wcel6CIDw5pbnVwIOHRX51JrRpmu9m%2bj%2f8hwgQQV2d3bYiIT>.

203. Au cours de la période 2016-2018, des délais de rétablissement et de réflexion d'une durée comprise entre 30 et 120 jours ont été accordés à 43 victimes de la traite. Ces données sont lacunaires, car le DIS ne tient pas de statistiques sur les délais de rétablissement et de réflexion accordés ; les chiffres disponibles se limitent donc aux délais accordés par le CMM. Parmi ces 43 victimes, 37 étaient des hommes (dont 27 chauffeurs routiers, voir paragraphe 161) et six étaient des femmes. Il n'y avait pas d'enfants.

204. Comme expliqué dans le deuxième rapport du GRETA, la législation danoise prévoit qu'un permis de séjour temporaire peut être octroyé aux victimes de la traite dont la présence au Danemark est requise aux fins de l'enquête ou des poursuites (article 9c(5) de la loi relative aux étrangers). Sur ce point, la législation n'a pas changé.

205. Depuis 2015, six nouveaux permis de séjour temporaires ont été accordés en application de l'article 9c(5) de la loi relative aux étrangers, dont quatre à des victimes de la traite. Il reste très rare que des victimes de la traite se voient délivrer un permis de séjour au Danemark pour d'autres raisons. Depuis 2016, une victime de la traite (originaire du Bangladesh) a bénéficié d'un permis de séjour d'un an au titre du regroupement familial, et deux autres (originaires d'Éthiopie et de Somalie) se sont vu accorder l'asile. Toutefois, on ignore si le fait que ces personnes aient été victimes de la traite a influencé la décision de leur accorder l'asile. Un employé de longue date du DIS rencontré par le GRETA n'a pu se souvenir d'aucun cas dans lequel une personne aurait obtenu l'asile au motif qu'elle était victime de la traite, mais il y a eu des cas de victimes présumées de la traite ayant obtenu l'asile pour d'autres raisons. Un avocat rencontré par le GRETA a indiqué qu'aucun des recours déposés au nom de victimes présumées de la traite devant la Commission de recours pour les réfugiés n'avait abouti.

206. Le GRETA observe que dans les circonstances actuelles, dans lesquelles il est quasiment impossible pour les victimes de la traite d'obtenir un permis de séjour au Danemark, celles-ci ne sont guère incitées à engager une démarche pour obtenir de l'assistance et coopérer à la procédure pénale. Étant donné que la grande majorité des victimes sont renvoyées dans leur pays d'origine, les victimes qui craignent un tel retour (par exemple en raison des représailles des trafiquants) sont peu disposées à se manifester.

207. Réitérant les recommandations formulées dans ses premier et deuxième rapports d'évaluation sur le Danemark, le GRETA exhorte les autorités danoises à revoir la législation afin de garantir que toutes les personnes pour lesquelles il existe des motifs raisonnables de croire qu'elles sont victimes de la traite, y compris celles auxquelles le règlement Dublin II est applicable, bénéficient d'un délai de rétablissement et de réflexion, conformément à l'article 13 de la Convention, plutôt que d'un délai pour préparer leur départ du pays en tant qu'étrangers en situation irrégulière. Ce délai devrait être accordé aux victimes de la traite sans condition, indépendamment de leur coopération passée ou présente avec les autorités.

208. Réitérant sa recommandation formulée dans le deuxième rapport d'évaluation, le GRETA exhorte les autorités danoises à revoir l'application du système d'octroi de permis de séjour aux victimes de la traite en vue de garantir l'application pleine et entière de l'approche centrée sur la victime qui sous-tend la Convention, et dans le but d'éviter que les victimes soient de nouveau soumises à la traite. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre pleinement en compte les principes directeurs du HCR sur l'application de la Convention sur les réfugiés aux victimes de la traite⁹⁴ et la possibilité que ces dernières relèvent du droit à l'asile lorsque les autorités examinent les demandes d'asile des personnes qui risquent d'être à nouveau victimes de la traite ou persécutées d'une autre manière si elles devaient être renvoyées dans leur pays d'origine ou de résidence. Dans ce contexte, 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 internationale⁹⁵.

⁹⁴ HCR, Principes directeurs sur la protection internationale : application de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés aux victimes de la traite et aux personnes risquant d'être victimes de la traite, HCR/GIP/06/07, 7 avril 2006.

⁹⁵ <https://rm.coe.int/guidance-note-on-the-entitlement-of-victims-of-trafficking-and-persons/16809ebf45>.

7. Rapatriement et retour des victimes

209. Dans son deuxième rapport sur le Danemark, le GRETA considérait que les autorités danoises devraient poursuivre la coopération avec les pays d'origine des victimes afin de garantir une évaluation complète portant sur les risques et la sécurité (article 16, paragraphe 7 de la Convention) et afin que les victimes puissent retourner dans leur pays en toute sécurité et s'y réinsérer effectivement.

210. Des mesures d'aide au retour volontaire et à la réinsertion sont proposées aux victimes de la traite. Jusqu'à récemment, l'organisation des retours était assurée par l'OIM, mais depuis avril 2020, l'aide à la réinsertion offerte aux victimes de la traite qui retournent dans leur pays d'origine est assurée par des partenaires – selon le pays de retour, soit dans le cadre du programme du réseau européen pour le retour et la réintégration (European Return and Reintegration Network, ERRIN), soit dans le cadre du contrat passé par le Conseil danois pour les réfugiés avec le réseau des organisations européennes d'appui à la réintégration (European Reintegration Support Organisations, ERSO). L'OIM reste en charge des victimes de la traite rapatriées sur une base volontaire avant le 1^{er} avril 2020 et qui sont encore en phase de réinsertion dans leur pays d'origine. La principale différence, dans les conditions de retour, concerne les modalités des prestations. Afin de simplifier le soutien à la réinsertion et d'offrir à tous les candidats au retour volontaire le même niveau élevé de qualité des services de soutien et de conseil, les différents montants qui étaient attribués aux victimes de la traite pour des prestations particulières ont été fusionnés en un montant unique en espèces (1550 USD pour les adultes ou 3100 USD pour les adultes avec personne à charge de moins de 18 ans, versé en tranches mensuelles sur une période de six mois) et un montant unique de prestations en nature (6000 USD par adulte et 1350 USD par enfant) à utiliser en fonction des besoins. Les montants sont équivalents à ceux prévus par les contrats avec l'OIM ; ils peuvent être utilisés pour mettre en œuvre le programme de réinsertion élaboré par le candidat au retour avec le soutien du CMM et le partenaire responsable de la prise en charge (ERRIN ou ERSO). Les programmes de réinsertion portent sur les besoins en matière d'emploi, de logement, de prestations sociales et de soins de santé, tels qu'ils ont été définis par l'intéressé avec l'aide du prestataire de réinsertion. L'aide à la réinsertion et les services de conseil et de suivi s'étendent sur une période de 12 mois. Le partenaire responsable de la prise en charge rend compte au ministère de l'Immigration et de l'Intégration, qui à son tour rend compte au CMM et au ministère de l'Environnement et de l'Alimentation.

211. Pour préparer les retours volontaires, le bureau de l'OIM au Danemark entretenait une coopération avec le DIS et les organisations dans les pays de retour. Les services de soutien proposés aux victimes concernaient l'accueil, le logement et les activités génératrices de revenus dans le pays de retour. L'OIM suivait la réinsertion dans le pays de retour pendant six mois, et faisait rapport au DIS.

212. Dans le cadre du contrat avec l'OIM, les personnes retournant dans leur pays d'origine pouvaient recevoir une aide financière sous les formes suivantes : une aide en espèces pour les personnes seules, d'un montant total maximal de 1 550 USD, échelonnée sur la période de réinsertion d'une durée de six mois ; une aide en espèces pour les parents d'enfants âgés de moins de 18 ans, versée en plusieurs tranches, d'un montant total maximal de 3 100 USD ; une aide au logement d'un montant maximal de 1 200 USD, sur présentation de justificatifs ; une aide à la réinsertion et/ou à la création d'une activité génératrice de revenus, d'un montant maximal de 4 500 USD, pour suivre une formation ou créer une entreprise ; une aide à la réinsertion des enfants, d'un montant de 1 350 USD, par exemple pour le financement de leur scolarité ; une allocation pour traitement médical, d'un montant maximal de 300 USD, sur présentation de justificatifs. Les statistiques de l'OIM montrent qu'en 2017-2019, les victimes retournées dans leur pays ont le plus souvent choisi d'utiliser l'aide aux activités génératrices de revenus pour ouvrir une épicerie (6), proposer des services de transport (5), ouvrir un restaurant (3) ou se lancer dans l'agriculture (3). Au cours des années précédentes, les choix les plus fréquents étaient l'agriculture et le transport ainsi que l'investissement dans la formation.

213. L'OIM était chargée de procéder à une évaluation des risques avant, pendant et après le retour des victimes de la traite. L'évaluation des risques se fondait sur les informations fournies par le CMM et sur un entretien avec la victime. En fonction des circonstances de chaque dossier et de chaque pays, les agents du bureau local de l'OIM dans le pays de retour évaluaient les risques en s'appuyant sur leur connaissance de la situation locale. Le processus d'évaluation était mené en étroite consultation avec certains services répressifs locaux ou nationaux des pays d'origine des victimes, avec lesquels l'OIM entretenait une coopération soutenue.

214. Au cours de la période 2016-2018, 35 victimes présumées de la traite (dont un enfant) ont accepté le retour sur une base volontaire. Les pays de retour comprenaient la Roumanie, l'Italie et l'Espagne⁹⁶. En décembre 2019, au moment de la visite du GRETA, 29 victimes présumées de la traite avaient effectué un retour volontaire (13 en Roumanie, 10 en Thaïlande et 1, respectivement, au Nigéria, au Kenya, en Russie, en Pologne, en Albanie et en Bosnie-Herzégovine). En 2020, 10 victimes de la traite ont accepté et effectué un retour volontaire (6 en Thaïlande et 1, respectivement, en Roumanie, en Inde, en Serbie et au Brésil).

215. Selon les représentants de la société civile rencontrés par le GRETA, la police danoise entretient une bonne coopération avec la police roumaine, ce qui se traduit par une meilleure protection des victimes qui retournent en Roumanie. La visite effectuée par le CMM en Roumanie pour assurer le suivi du retour des victimes dans les affaires du « nid de frelons » offre un exemple positif de l'accompagnement des victimes de la traite après le retour. La visite avait été organisée en coopération avec l'ONG roumaine ADPARE.

216. Toutefois, la coopération avec un autre pays de retour important, le Nigéria, demeure problématique. Les autorités de certains pays africains comme le Nigéria et le Kenya ne sont pas en mesure de protéger les victimes rentrées au pays contre les trafiquants, en particulier lorsque la propre famille de la victime est impliquée dans la traite et lorsque les dettes n'ont pas été remboursées.

217. Le GRETA a entendu des témoignages de victimes de la traite qui ont été soumises à de graves violences physiques par les trafiquants après leur retour dans certains pays africains. Le GRETA a également entendu des témoignages selon lesquels des enfants de victimes de la traite exploitées au Danemark ont été kidnappés en Afrique pour faire pression sur les parents afin qu'ils obéissent aux trafiquants. En outre, le GRETA a été informé d'une affaire dans laquelle des trafiquants avaient forcé une victime de la traite, qui avait accepté d'effectuer un retour volontaire organisé par l'OIM vers un pays africain, à encaisser le chèque qu'elle avait reçu de l'OIM et lui avaient pris tout son argent. Il semblerait que de tels incidents ne soient pas isolés.

218. Les victimes de la traite qui relèvent du règlement Dublin ne se voient pas proposer un retour volontaire assisté, mais font l'objet d'une évaluation par le DIS, conformément à l'article 17 du règlement Dublin. Toutefois, selon certaines sources, des victimes ont été plusieurs fois soumises à la traite et amenées au Danemark depuis l'Italie ou l'Espagne. Le GRETA observe qu'il est également essentiel de procéder à une évaluation des risques, conformément à l'article 16 de la Convention, pour les victimes de la traite qui relèvent du règlement Dublin.

219. La police nationale est chargée de procéder à l'expulsion et à l'évaluation des risques en cas de retour non volontaire. Le délai pour déposer un recours contre une décision d'expulsion est de huit semaines. Selon le DIS, ces recours ne sont pas nombreux. Le traitement des recours par la Commission de recours dure habituellement environ six mois. Toutefois, il est parfois procédé à des retours en application du règlement Dublin alors même que le recours est en cours de traitement.

⁹⁶ Ces pays sont éligibles en tant que pays de retour, car le Danemark ne participe pas à la coopération de l'UE dans certains domaines en rapport avec [la sécurité et la défense](#), [la citoyenneté](#), [la police et la justice](#). En 2015, 38 hommes roumains victimes de la traite dans l'affaire du « nid de frelons » ont accepté d'effectuer un retour volontaire.

220. Le GRETA salue l'existence des dispositions relatives au retour volontaire et le suivi de la situation des victimes de la traite retournées en Roumanie. Toutefois, le GRETA exprime sa préoccupation au sujet d'évaluations des risques qui semblent avoir été inadaptées ou tout au moins insuffisantes en ce qui concerne le retour des victimes, en particulier vers certains pays africains. Le GRETA observe qu'en raison de la rapidité avec laquelle il est procédé au retour ou à l'expulsion des victimes de la traite, il est plus difficile pour celles-ci de défendre leurs intérêts devant des tribunaux au Danemark, s'agissant notamment de l'identification en tant que victime de la traite ou de la demande d'indemnisation.

221. **Le GRETA exhorte les autorités danoises à :**

- **veiller à ce qu'il existe un dispositif d'assistance au rapatriement adapté pour toutes les victimes de la traite, tenant dûment compte des droits, de la sécurité et de la dignité de la personne concernée et de l'état de la procédure judiciaire ; cela comprend la protection contre les représailles et/ou contre la traite répétée ;**
- **assurer la réalisation systématique d'une évaluation complète du risque de re-victimisation et de traite répétée d'une victime avant toute décision concernant son retour, y compris lorsqu'il s'agit de victimes relevant de la procédure Dublin et d'enfants, en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant ; les victimes devraient avoir la possibilité de rester au Danemark si la conformité du retour au principe de non-refoulement ne peut être garantie ;**
- **renforcer encore davantage la coopération avec les pays où retournent les victimes de la traite, afin d'améliorer leur protection, leur réinsertion et leur réadaptation.**

8. Coopération avec la société civile

222. Dans son deuxième rapport, le GRETA considérait que la société civile devrait être dûment consultée lors de l'évaluation des plans d'action nationaux précédents et lors de la définition des nouveaux plans.

223. Le groupe de travail interministériel sur la traite des êtres humains ne compte pas d'ONG parmi ses membres, mais des ONG font partie des groupes de référence régionaux établis et coordonnés par le CMM⁹⁷. Les ONG sont consultées lors de l'élaboration de nouveaux plans d'action nationaux contre la traite, mais elles estiment que leurs avis ne sont pas suffisamment pris en compte et que les plans ne leur sont pas soumis avant adoption. En outre, les ONG spécialisées dans l'assistance aux victimes de la traite ne sont consultées qu'indirectement lors de l'évaluation de l'efficacité des plans d'action par les sociétés de conseil mandatées par le gouvernement (voir paragraphe 17).

224. Le CMM est chargé de coordonner l'action des ONG contre la traite et l'assistance fournie par les ONG aux victimes ; toutefois, de l'avis de certains représentants de la société civile, il ne remplit pas très bien cette tâche. D'un autre côté, le GRETA observe que, selon le plan d'action national, l'ONG spécialisée anti-traite Amiami est chargée d'effectuer des entretiens d'identification, ce qui laisse supposer une relation de travail fondée sur la confiance (voir paragraphe 173). L'ONG Amiami participe à certaines descentes de police dans des lieux où l'on s'attend à trouver des victimes présumées de la traite. Amiami et la police entretiennent une coopération avec l'ONG Reden International, qui gère deux foyers vers lesquels peuvent être orientées les victimes découvertes lors des descentes de police.

225. **Le GRETA considère que les autorités danoises devraient, conformément à l'article 35 de la Convention, développer encore davantage la coopération avec les ONG spécialisées en les associant de manière adéquate à la planification, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans d'action nationaux contre la traite.**

⁹⁷ Voir paragraphe 17 du deuxième rapport du GRETA sur le Danemark.

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 considère que les autorités danoises devraient faire des efforts supplémentaires pour rendre les informations fournies aux victimes présumées de la traite plus accessibles. Toutes les victimes de la traite qui ne parlent pas couramment le danois devraient être en droit de bénéficier de l'assistance d'un interprète qualifié lors des auditions de la police ou des audiences au tribunal (paragraphe 41).

Assistance d'un défenseur et assistance juridique gratuite

- Le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre des mesures supplémentaires pour garantir l'accès des victimes de la traite à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuite, et en particulier :
 - désigner un avocat dès qu'il y a des motifs raisonnables de penser qu'une personne est une victime de la traite, y compris parmi les demandeurs d'asile et les personnes placées en rétention avant leur expulsion, et avant qu'elle ait à décider si elle souhaite ou non coopérer avec les autorités et/ou faire une déclaration officielle ;
 - dispenser des formations aux avocats chargés de fournir une assistance juridique et/ou une aide juridique aux victimes de la traite ;
 - faciliter l'accès des victimes présumées de la traite à des avocats spécialisés dans les affaires de traite ;
 - revoir le système de rémunération des avocats de soutien de façon à permettre le remboursement de frais de déplacement raisonnables et la compensation du temps de trajet, afin de faciliter l'accès des victimes se trouvant dans des régions éloignées à des avocats de soutien spécialisés et expérimentés (paragraphe 50).

Indemnisation

- Le GRETA exhorte les autorités danoises à faire des efforts supplémentaires pour garantir aux victimes de la traite un accès effectif à l'indemnisation, et en particulier :
 - simplifier autant que possible les procédures de demande d'indemnisation en justice ; les procureurs et les juges devraient utiliser toutes les possibilités qu'offre la législation pour soutenir les demandes d'indemnisation et les tribunaux devraient indiquer, le cas échéant, pourquoi une indemnisation n'est pas envisagée ;
 - faciliter l'accès à l'indemnisation par l'État en revoyant les critères d'octroi et le niveau requis pour obtenir réparation du préjudice moral, afin qu'ils puissent s'appliquer à toutes les formes de traite ;
 - accorder des permis de séjour aux victimes de la traite pour la durée de la procédure judiciaire, y compris la procédure d'indemnisation, en vue de faciliter leur accès à l'indemnisation et à la réparation ;
 - tirer pleinement parti de la législation relative à la saisie et à la confiscation de biens pour garantir l'indemnisation des victimes de la traite ;
 - dispenser des formations aux procureurs et aux juges sur la question de l'indemnisation ;
 - exempter les victimes de la traite résidant en dehors de l'Espace économique européen de l'éventuelle obligation de fournir des garanties pour le coût des procédures judiciaires liées à leurs demandes d'indemnisation (paragraphe 76).

Enquêtes, poursuites, sanctions et mesures

- Le GRETA exhorte les autorités danoises à mettre à disposition les ressources humaines et financières nécessaires pour garantir que les affaires de traite fassent l'objet d'enquêtes proactives et de poursuites aboutissant à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives ; les autorités devraient notamment :
 - donner la priorité à l'utilisation de techniques spéciales d'enquête et d'enquêtes financières dans les enquêtes sur les affaires de traite, de façon à rendre les poursuites moins dépendantes des témoignages des victimes ;
 - attribuer des ressources suffisantes à la police et au parquet, et définir des objectifs spécifiques concernant la traite dans le plan annuel du parquet (paragraphe 100).
- En outre, le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre les mesures nécessaires pour que la responsabilité pénale des personnes morales puisse être engagée en pratique et pour que l'implication d'entreprises commerciales puisse être poursuivie plus efficacement (paragraphe 101).

Disposition de non-sanction

- Le GRETA exhorte les autorités danoises à se conformer à l'article 26 de la Convention en développant davantage les lignes directrices existantes et en encourageant leur application. Comme mesures concrètes permettant d'améliorer la conformité au principe de non-sanction, en se basant sur les lignes directrices existantes :
 - des efforts devraient être entrepris par la police et les procureurs pour identifier les victimes de la traite à un stade plus précoce de la procédure et, en tout état de cause, avant que les victimes ne soient condamnées pour des infractions qu'elles ont été forcées de commettre ;
 - les procureurs devraient être encouragés à se montrer proactifs lorsqu'il s'agit d'établir si une personne inculpée est une victime potentielle de la traite, et à considérer que la culpabilité d'une personne qui a été soumise à la traite peut être réduite, voire pleinement écartée ;
 - toutes les conséquences négatives auxquelles sont confrontées les victimes de la traite, telles que toute forme de privation de liberté, l'interdiction d'entrée sur le territoire ou les retards dans le traitement des demandes de permis de séjour au Danemark, devraient être levées pour les victimes présumées de la traite, y compris dans les cas où leur état de victime n'a été reconnu qu'après leur éloignement ;
 - des dispositions devraient être prises pour faire en sorte que la disposition de non-sanction puisse être appliquée à toutes les infractions que les victimes de la traite ont été forcées de commettre (paragraphe 108).

Protection des victimes et des témoins

- Afin de prévenir la revictimisation, le GRETA exhorte les autorités danoises à faire en sorte que la pratique de l'audition contradictoire (« confrontation directe ») des victimes et des défendeurs soit évitée dans la mesure du possible dans les affaires de traite, en utilisant des équipements audiovisuels et d'autres méthodes appropriées (paragraphe 117).
- En outre, le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre des mesures supplémentaires pour :
 - faire en sorte que les victimes et les témoins de la traite bénéficient d'une protection effective et appropriée contre d'éventuelles représailles ou intimidations, ainsi que d'un soutien adéquat lors des audiences ;
 - examiner les raisons pour lesquelles aucune victime de la traite n'a jamais bénéficié du programme danois de protection des témoins (paragraphe 118).

Autorités spécialisées et instances de coordination

- Le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que tous les professionnels concernés suivent régulièrement et systématiquement des formations sur la prévention de la traite, la lutte contre la traite, l'identification des victimes et l'orientation des victimes vers une assistance. Les formations devraient être intégrées dans les programmes de formation ordinaires de différentes catégories professionnelles, y compris les membres des forces de l'ordre, les procureurs, les juges, le personnel des centres de rétention pour migrants, les inspecteurs du travail, les travailleurs sociaux, le personnel de la protection de l'enfance, les professionnels de santé et les agents diplomatiques et consulaires. En particulier, les autorités danoises devraient promouvoir la spécialisation dans les affaires de traite parmi les fonctionnaires de police, les procureurs et les juges, et dispenser des formations complètes et régulières sur la traite dans un objectif de spécialisation (paragraphe 128).

Coopération internationale

- Le GRETA salue la participation des autorités danoises à la coopération internationale multilatérale et bilatérale et considère qu'elles devraient accentuer leurs efforts dans ce domaine, y compris au moyen d'équipes communes d'enquête, et renforcer la protection des victimes de la traite lors du retour dans leur pays d'origine (paragraphe 137).

Des procédures permettant de saisir la justice et de demander réparation qui soient respectueuses de l'enfant

- Le GRETA salue l'existence des maisons des enfants dans tout le Danemark, qui permettent d'appliquer une approche respectueuse de l'enfant et offrent des procédures permettant de saisir la justice et de demander réparation. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient tirer pleinement parti de ces installations spécialisées dans les affaires de traite. Dans ce contexte, le GRETA renvoie également aux Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants (paragraphe 146).

Le rôle des entreprises

- Le GRETA considère que les autorités danoises devraient renforcer encore davantage leur coopération avec le secteur privé en s'inspirant des Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et de la Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et les entreprises afin de sensibiliser les entreprises à leur rôle important et à leur responsabilité pour soutenir la réadaptation et le rétablissement des victimes, et pour leur fournir un accès à des recours effectifs (paragraphe 151).
- Le GRETA considère également que les autorités danoises devraient adopter des instruments juridiques prévoyant d'intégrer la prévention de la traite et de l'exploitation par le travail dans les procédures de marché public et de promouvoir la transparence dans les chaînes d'approvisionnement afin de permettre l'exercice d'un contrôle sur l'efficacité des entreprises dans la prévention de la traite et de l'exploitation par le travail (paragraphe 152).

Mesures de prévention et de détection de la corruption

- Le GRETA invite les autorités danoises à enquêter de façon rigoureuse sur toute violation, dans le cadre de la traite, de l'article 144 du Code pénal, qui interdit aux agents publics d'accepter des cadeaux ou des avantages dans l'exercice de leurs fonctions (paragraphe 156).

Thèmes du suivi propres au Danemark

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

- Rappelant sa recommandation formulée dans le deuxième rapport d'évaluation, le GRETA considère que les autorités danoises devraient envisager la possibilité d'établir un rapporteur national indépendant ou de désigner un autre mécanisme indépendant en mesure d'assurer le suivi des activités anti-traite menées par les institutions de l'État et d'adresser des recommandations aux personnes et institutions concernées, comme le prévoit l'article 29, paragraphe 4, de la Convention (paragraphe 18).

Mesures destinées à décourager la demande

- Le GRETA considère que les autorités danoises devraient poursuivre leurs efforts pour décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite en adoptant des mesures législatives, administratives, éducatives, sociales et culturelles visant à affaiblir la demande qui stimule les différentes formes d'exploitation à l'origine de la traite, en partenariat avec la société civile, les syndicats et le secteur privé. Les autorités danoises devraient renforcer et soutenir davantage les initiatives visant à améliorer le devoir de diligence des entreprises en matière de droits humains et les rapports sur la responsabilité sociale des entreprises, qui sont des mesures importantes pour décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite (paragraphe 161).

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

- Le GRETA considère que les autorités danoises devraient suivre une approche plus proactive dans l'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, et notamment :
 - encourager la tenue d'inspections du travail conjointes, régulières et coordonnées ainsi qu'une coopération accrue entre les organismes concernés afin de renforcer l'identification des victimes de la traite sur les lieux de travail et les enquêtes sur les infractions de traite ;
 - encourager des procédures de signalement sûres pour les travailleurs étrangers et créer des incitations à se manifester ;
 - approfondir la coopération avec les syndicats dans la prévention de la traite aux fins d'exploitation par le travail (paragraphe 169).

Identification des victimes de la traite

- Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités danoises à intensifier leurs efforts pour identifier les victimes de la traite aux fins de toutes les formes d'exploitation, en particulier parmi les ressortissants de pays tiers, dont la présence en situation irrégulière au Danemark peut être une conséquence directe d'avoir été soumis à la traite. Outre assurer la formation des professionnels concernés à l'identification des victimes de la traite (voir les recommandations au paragraphe 128), les autorités danoises devraient :
 - coopérer plus étroitement, en matière d'identification des victimes de la traite, avec les ONG pouvant entrer en contact direct avec des victimes de la traite ;
 - adopter des mesures visant à identifier les victimes de la traite dans les centres de rétention pour migrants ;

- améliorer l'identification des victimes de la traite dans la procédure d'asile, y compris en faisant des efforts supplémentaires pour instaurer une atmosphère de confiance dans les entretiens d'asile, ce qui permettrait aux victimes de parler plus facilement de ce qu'elles ont subi dans le cadre de la traite ;
 - intensifier les efforts visant à identifier les victimes potentielles de la traite parmi les ressortissants danois ;
 - abandonner la notion de « actuellement soumis à la traite » et veiller à ce que toutes les victimes de la traite soient identifiées en tant que telles et aient accès aux mesures énoncées aux articles 12, 13, 14, 15, 16, 26 et 28 de la Convention (paragraphe 183).
- Le GRETA considère en outre que le projet autorisant l'Agence fiscale danoise à se rendre sur les lieux de travail pour détecter d'éventuelles victimes de la traite (voir paragraphe 158) devrait être prolongé au-delà de 2021 (paragraphe 184).

Mesures d'assistance

- Le GRETA considère que les autorités danoises devraient davantage développer et renforcer les mesures d'assistance proposées aux victimes de la traite, en particulier en veillant à ce que leur durée soit suffisante pour avoir un impact positif. En outre, le GRETA considère que les autorités devraient, à titre prioritaire, trouver une solution permanente pour fournir un hébergement convenable et sûr aux hommes victimes de la traite (paragraphe 191).

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

- Le GRETA exhorte à nouveau les autorités danoises à faire des efforts supplémentaires pour améliorer l'identification des enfants victimes de la traite, notamment parmi les enfants non accompagnés demandeurs d'asile, et à prendre des mesures pour traiter efficacement le problème de la disparition d'enfants non accompagnés des centres d'accueil, en leur assurant un hébergement sûr et adapté et un nombre suffisant de surveillants dûment formés. En outre, l'échange d'informations entre la police et les autorités locales sur ces enfants disparus devrait être amélioré, tout comme les systèmes d'alerte connexes et la conduite d'enquêtes policières pour retrouver les enfants disparus (paragraphe 201).

Délai de rétablissement et de réflexion et permis de séjour

- Réitérant les recommandations formulées dans ses premier et deuxième rapports d'évaluation sur le Danemark, le GRETA exhorte les autorités danoises à revoir la législation afin de garantir que toutes les personnes pour lesquelles il existe des motifs raisonnables de croire qu'elles sont victimes de la traite, y compris celles auxquelles le règlement Dublin II est applicable, bénéficient d'un délai de rétablissement et de réflexion, conformément à l'article 13 de la Convention, plutôt que d'un délai pour préparer leur départ du pays en tant qu'étrangers en situation irrégulière. Ce délai devrait être accordé aux victimes de la traite sans condition, indépendamment de leur coopération passée ou présente avec les autorités (paragraphe 207).

- Réitérant sa recommandation formulée dans le deuxième rapport d'évaluation, le GRETA exhorte les autorités danoises à revoir l'application du système d'octroi de permis de séjour aux victimes de la traite en vue de garantir l'application pleine et entière de l'approche centrée sur la victime qui sous-tend la Convention, et dans le but d'éviter que les victimes soient de nouveau soumises à la traite. Les autorités danoises devraient prendre pleinement en compte les principes directeurs du HCR sur l'application de la Convention sur les réfugiés aux victimes de la traite et la possibilité que ces dernières relèvent du droit à l'asile lorsque les autorités examinent les demandes d'asile des personnes qui risquent d'être à nouveau victimes de traite ou persécutées d'une autre manière si elles devaient être renvoyées dans leur pays d'origine ou de résidence. Dans ce contexte, 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 208).

Rapatriement et retour des victimes

- Le GRETA exhorte les autorités danoises à :
 - veiller à ce qu'il existe un dispositif d'assistance au rapatriement adapté pour toutes les victimes de la traite, tenant dûment compte des droits, de la sécurité et de la dignité de la personne concernée et de l'état de la procédure judiciaire ; cela comprend la protection contre les représailles et/ou contre la traite répétée ;
 - assurer la réalisation systématique d'une évaluation complète du risque de revictimisation et de traite répétée d'une victime avant toute décision concernant son retour, y compris lorsqu'il s'agit de victimes relevant de la procédure Dublin et d'enfants, en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant ; les victimes devraient avoir la possibilité de rester au Danemark si la conformité du retour au principe de non-refoulement ne peut être garantie ;
 - renforcer encore davantage la coopération avec les pays où retournent les victimes de la traite, afin d'améliorer leur protection, leur réinsertion et leur réadaptation (paragraphe 221).

Coopération avec la société civile

- Le GRETA considère que les autorités danoises devraient, conformément à l'article 35 de la Convention, développer encore davantage la coopération avec les ONG spécialisées en les associant de manière adéquate à la planification, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans d'action nationaux contre la traite (paragraphe 225).

Annexe 2 – Liste des institutions publiques, des organisations intergouvernementales et des organisations de la société civile avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations

Institutions publiques

- Ministère de la Justice
- Ministère de l'Immigration et de l'Intégration
- Ministère de l'Intérieur et des Affaires sociales
- Ministère de l'Emploi
- Ministère des Impôts
- Centre danois de lutte contre la traite des êtres humains (CMM)
- Département de l'égalité entre les femmes et les hommes
- Département de l'égalité des chances
- Service danois de l'immigration (DIS)
- Service danois chargé de l'environnement de travail
- Bureau danois de recouvrement des avoirs
- Commission d'indemnisation des victimes d'infractions violentes
- Agence fiscale danoise
- Police nationale danoise
- Bureau du Procureur général
- Parlement danois
- Tribunaux danois
- Institut danois des droits humains

Organisations intergouvernementales

- Organisation internationale pour les migrations (OIM)

Organisations de la société civile

- Amiami
- Hope Now
- Reden International
- Street Lawyers

Commentaires du gouvernement

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

Le GRETA s'est engagé dans un dialogue avec les autorités danoises 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 danoises le 16 décembre 2020 en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités danoises (disponibles uniquement en anglais), reçus le 26 février 2021, se trouvent ci-après.



Comments of the Danish Government on GRETA's Final Report on Denmark

1. Comments regarding the factual contents of GRETA's final report

Paragraph 95. Civil society representatives met by GRETA noted with concern that the Danish Government had commissioned a consultancy company to study how testifying works in THB cases and to present ideas about how to encourage victims to testify, whereas in reality, the limited time that victims of THB are allowed to remain in Denmark prevents them from participating in criminal proceedings (see paragraph 206).

This was not a study, but the development of information on e.g. the witness process, as well as an information effort to victims of human trafficking and relevant actors, including NGOs, on this. This was among others based on information and existing materials from the Public Prosecutor's Office and the National Police.

Paragraph 166. Labour inspectors use smartphone translation applications for communicating with foreign workers.

Inspectors contact an interpreting agency and use smartphone translation applications for communicating with foreign workers.

Paragraph 167. Control visits to worksites should identify indications of trafficking for labour exploitation and other violations.

Inspection visits to workplaces may in some cases include the identification of trafficking for labour exploitation and other violations.

Paragraph 171. The procedures for identification of victims of THB remains as described in GRETA's first and second reports on Denmark. Despite the proclaimed intension of the Danish authorities to review the 72-hour timeframe for the identification of

victims of THB with an irregular migration status, together with other procedures for identifying victims of THB among irregular migrants, no changes have occurred. Thus, there are two procedures in place for granting the status of victim of THB, depending on whether the person concerned is regularly or irregularly present on the country's territory. In the first case, the CMM grants the status of victim of THB on the basis of an interview conducted by social workers focusing on the indicators of THB. In the second case, the Danish Immigration Service (DIS) is responsible for the identification of victims of trafficking. While the formal identification decision in relation to persons irregularly present in Denmark is the prerogative of the DIS, the DIS' decision is made taking into account information from the CMM and other relevant actors.

We would like to add, that there are not two but three procedures in place for granting the status of victim of THB. We suggest to change the following (underlined):

171. The procedures for identification of victims of THB remains as described in GRETA's first and second reports on Denmark. Despite the proclaimed intension of the Danish authorities to review the 72-hour timeframe for the identification of victims of THB with an irregular migration status, together with other procedures for identifying victims of THB among irregular migrants, no changes have occurred.⁹⁰ Thus, there are ~~two~~ three procedures in place for granting the status of victim of THB, depending on whether the person concerned is regularly or irregularly present on the country's territory or whether the person has been charged with a criminal offence.

In the first case, the CMM grants the status of victim of THB on the basis of an interview conducted by social workers focusing on the indicators of THB. In the second case, the Danish Immigration Service (DIS) is responsible for the identification of victims of trafficking. While the formal identification decision in relation to persons irregularly present in Denmark is the prerogative of the DIS, the DIS' decision is made taking into account information from the CMM and other relevant actors. In the third case the court can grant the status of victim of THB if the person concerned has been charged with a criminal offence. Following the decision of the court, the DIS will grant the reflection period (delayed departure), if the person is irregularly present in Denmark.

Paragraph 178. According to the Danish authorities, health staff and officers at the Ellebæk immigration detention centre frequently come across indicators of THB among migrants placed at the centre and would contact the NGO Hope Now or the CMM in case of a reasonable suspicion. However, when GRETA visited the Ellebæk detention centre, it was informed that staff had not received any training regarding THB and no written instructions

about how to act in case of THB suspicions. According to interlocutors at the centre, there are frequently indicators of THB among irregular migrants placed at the centre, and in such cases the persons concerned are advised to speak to their lawyers about it. There are no particular reporting or complaint mechanisms in place for victims of trafficking who are detained in institutions run by the Danish Prison and Probation Service. The Danish authorities have indicated that the Ellebæk detention centre is preparing a procedure for how staff should behave in case of a suspicion of human trafficking, which was expected to become available in mid-November 2020.

The Danish Prison and Probation Service can inform GRETA that the procedure for how staff should behave in case of a suspicion of human trafficking was prepared in November 2020. The staff of the Ellebæk immigration detention centre has been informed about the new procedure, which is also available on Ellebæk's local teamsite (Intranet).

Paragraph 179. Staff at the Ellebæk centre explained to GRETA that irregularly present third-country nationals, found working without permits at building sites, would be placed in the Ellebæk centre and usually deported within a week or two. The average duration of stay at the centre is 28 days, but the duration in individual cases ranges from a few days to several months. For the maximum 136 detainees (including 18 places for women), there are 60 staff members at the centre, including prison officers and administrators, as well as one medical doctor, three nurses and one teacher. Psychiatrists can be called in when needed.

The Danish Prison and Probation Service can inform GRETA that – in addition to the staff members already mentioned in paragraph 178 – the Ellebæk immigration detention centre has employed 3 pedagogical assistants towards the end of 2019. The pedagogical assistants are responsible for everyday pedagogical activities with the detainees. Through these activities, the pedagogical assistants obtain a relationship with and information about the individual detainee.

It should be noted that the average stay at the detention centre was 33.7 days in 2019.

Paragraph 182. Despite welcome initiatives, such as the hotline operated by the CMM, GRETA considers that the efforts made to identify victims of THB in Denmark are insufficient. In particular, there is a lack of capacity of asylum case workers to identify victims of THB among asylum seekers, and staff of the Ellebæk immigration detention centre have received no training in identifying victims of THB. Furthermore, clear operating procedures which give guidance on how to act and whom to inform in case of THB suspicions are missing. In this context, GRETA welcomes the information received that trainings and procedures are planned before the end of 2020. Finally, GRETA is concerned that

the concept “currently trafficked” may exclude actual trafficking victims from being identified and protected.

The Danish Prison and Probation Service can inform GRETA that the National Board of Social Services cancelled the planned training in December 2020 due to Covid-19. According to the National Board of Social Services, the training in question was not deemed suitable for virtual training. At present it has not been possible to appoint a new date for the planned training. Furthermore, some of the relevant members of staff who were meant to receive the planned training have been sent home during the temporary close-down (due to Covid-19) of occupation and other leisure activities in the detention centre.

Paragraph 217. GRETA heard first-hand accounts of victims of trafficking victims being subjected to severe physical abuse by traffickers after they were returned to certain African countries. GRETA also heard first-hand accounts of children of victims of THB exploited in Denmark having been kidnapped in African countries to increase the pressure on the parent victims to succumb to the demands of the traffickers. Further, GRETA was informed of a case in which traffickers forced a victim of THB who had accepted a voluntary return by IOM to an African country to cash the cheque she got from the IOM, taking away all the money. It would appear that such incidents are not isolated.

CMM and the Danish Immigration Service are not aware of this information: “Further, GRETA was informed of a case in which traffickers forced a victim of THB who had accepted a voluntary return by IOM to an African country to cash the cheque she got from the IOM, taking away all the money. It would appear that such incidents are not isolated.”

2. Comments regarding GRETA’s recommendations

Paragraph 18. GRETA considers that the Danish authorities should examine the possibility of establishing an independent National Rapporteur or designating another, independent, mechanism capable of monitoring the anti-trafficking activities of state institutions and making recommendations to persons and institutions concerned.

The Government considers the current mechanism to be in compliance with the convention. The Government acknowledges the recommendation and will examine the possibility of establishing an independent National Rapporteur.

Paragraph 41. GRETA considers that the Danish authorities should make further efforts to make the information provided to presumed victims of THB more accessible.

The Government has taken note of the recommendation.

In the forthcoming update of the guidelines on police handling of human trafficking cases, the Danish National Police will emphasize the importance of guiding THB victims of their rights. In addition, the Danish National Police will develop written material on the rights of the victims of human trafficking available on the website of the Danish police www.politi.dk.

As far as interpretation is concerned, victims are assisted by interpreters. The Danish government has decided to set up a committee to make recommendations on how to ensure access to better interpretation in the public sector. The committee is to consider for example a certification scheme and education programs for foreign language interpretation. The Danish National Police awaits the recommendations of the committee.

Paragraph 50. GRETA considers that the Danish authorities should take further steps to ensure trafficking victims' access to legal assistance and free legal aid:

- **appointing a lawyer as soon as there are reasonable grounds for believing that a person is a victim of human trafficking, including in the case of asylum seekers and persons placed in detention prior to deportation, before the persons concerned have to decide whether or not they want to co-operate with the authorities and/or make an official statement.**

The Danish police guide victims of crimes about the possibility of having a legal advocate/a support lawyer assigned. In the forthcoming update of the guide on the police's handling of cases of human trafficking, it will be emphasized that guidance must be given before the first interrogation begins. The police request the court to assign a legal advocate/a support lawyer for the victim when the victim asks for one.

Paragraph 76. GRETA is concerned by the low number of victims of THB who have received compensation, be it from the perpetrators or the State. In GRETA's view, the complexity of the compensation system with its eligibility criteria, including as regards legal assistance for launching compensation claims, risks preventing even well-founded claims from being submitted and successful. GRETA urges the Danish authorities to make additional efforts to guarantee effective access to compensation for victims of THB, in particular by:

- **simplifying, to the extent possible, the procedures for applying for compensation in court; prosecutors and judges should use all the possibilities the law offers them to uphold compensation claims, and courts should state, where applicable, why compensation is not considered;**

As stated under paragraph 60, today victims are entitled to claim com-

pensation in connection with the criminal proceedings. Thus, the decision on compensation will already be made during the criminal trial, if the claims on compensation are claimed during this procedure. However, some claims cannot be pursued without inconvenience/delay to the criminal case. Therefore, some claims must be raised by making a civil claim or, if the conditions for being eligible for state compensation are met, apply for compensation from the Criminal Injuries Compensation Board.

- **facilitating access to State compensation by reviewing the eligibility criteria and threshold for granting moral damages in order to ensure their applicability to all forms of THB;**

As stated under paragraph 68, the state may award compensation and damages for personal injury inflicted as a result of violations of the CC or the Act on Restraining, Exclusion Orders and Expulsion, if the eligibility criteria laid down in the Act on State Compensation to Victims of Crime are met. The right to claim state compensation is not linked to immigration status and a compensation claim can be submitted after the victim has left Denmark. There are no limitations specifically relating to e.g. THB cases. However the general conditions in Danish law e.g. the threshold for granting moral damages must after a concrete assessment be met. The government has taken note of the recommendation regarding the eligibility criteria and threshold for granting moral damages.

- **providing training to prosecutors and judges on the issue of compensation;**

The Danish Court Administration is responsible for the training of judges in Denmark. The Court Administration offers on an average about 250 different training courses annually for the judiciary. At the moment there are no specific courses or lectures offered with a focus solely on THB. In general, the need and the demand for courses are continually considered and evaluated. Conventions are incorporated as a topic in courses and training programs where it is relevant. In addition, the Court Administration offers international training on the subject through our international partners such as ERA (Academy of European Law, EJTN (European Judicial Training Network) and SEND (cooperation between the Nordic countries regarding training of judges)

In 2010 and 2012, THB was one of the topics at our annual 3-day conference for judges. Another topic in 2010 was victims of crimes. We are not at the moment offering courses focusing solely on the possibility of obtaining compensation for victims of THB. Nor on the convention on Action against Trafficking in Human Beings. In general, Human Rights conventions including the Convention on Action against Trafficking in Human Beings will be incorporated as a topic in courses, conferences and training programs when relevant. In addi-

tion, the Court Administration offers international training on the subject through international partners. The Danish Court Administration facilitates working groups and a database for the sharing of knowledge amongst judges in Denmark. 4 working groups with different themes (civil law, criminal law ect.) are set up. Here subjects of relevance are discussed and prioritized. Individual judges will then produce for example collections of case law or papers on these specific topics. All material in the database is validated by the working groups and shared amongst all judges. In the database you can find papers published about case law of THB, and procedures in court. There are also papers on compensation for victims.

Paragraph 100. GRETA urges the Danish authorities to allocate necessary human and financial resources to ensure that cases of THB are proactively investigated, prosecuted and lead to effective, proportionate and dissuasive sanctions, including by:

- **prioritising the use of special investigation techniques and financial investigations in THB investigations, which will make prosecution less dependent on the testimony of victims of THB;**
- **providing adequate resources to the police and the Prosecution Service, and setting specific targets concerning THB in the annual target plan of the Prosecution Service.**

As a consequence of a new Danish Finance Act Agreement, a reform of the organization of the Danish police, including the establishment of a new national investigation unit, will take place in the coming years. The investigation unit will – amongst other things – assist the police districts in investigation of cases of human trafficking.

Paragraph 101. GRETA considers that the Danish authorities should take the necessary measures to ensure that the criminal liability of legal entities can be acted upon in practice and involvement of commercial enterprises more effectively prosecuted.

As for indictment, the Director of Public Prosecutions can inform GRETA that the Prosecution Service always assesses concretely who to indict, including whether there are grounds for indicting a legal entity. In the binding guidelines laid down by the Director of Public Prosecutions, in the section on criminal liability for legal entities, general guidelines to the Prosecution Service on handling cases where a criminal liability can be applied against a legal entity are set.

The application of these guidelines presupposes that there has previously been conducted an investigation which has established that the objective and subjective conditions for bringing criminal charges against a legal entity are satisfied. Please note that it is a prerequisite for criminal liability for legal entities that an offence has been committed in the course of its activities and that the offence was caused by one or more natural persons connected to the legal person or by the legal person as such, cf. section 27 (1) of the Danish Criminal Code.

Thus in cases regarding THB, the Prosecution Service shall always consider whether there are grounds for indicting the legal entity, where the investigation has disclosed that there has been committed a criminal offence that can be attributed to a legal entity.

Furthermore, the Director of Public Prosecution refers to a recent case from the District Court in Holstebro (“The Thyborøn-case”), where the Prosecution Service had indicted a fishing shipper and a company (private limited company), amongst others for THB. Both the fishing shipper and the company were acquitted for THB, but found guilty of usury and of violation of the rules in the Aliens Act on employment of an alien without the requisite work permit. The company was imposed a fine of DKK 3.000.000.

Paragraph 109. GRETA urges the Danish authorities to ensure compliance with Article 26 of the Convention through the adoption of a provision on non-punishment of victims of trafficking for their involvement in unlawful activities, to the extent that they were compelled to do so, or by further developing relevant guidance. As concrete measures to improve the compliance with the non-punishment principle:

- **efforts should be made by the police and prosecutors to identify victims of THB earlier in the process, and in any event before such victims have already been convicted of offences they were compelled to commit;**
- **prosecutors should be encouraged to be proactive in establishing whether an accused person is a potential victim of trafficking, and to consider that, having been trafficked, the culpability of the victim may be diminished, or even removed entirely;**
- **all negative consequences faced by victims of THB, such as any form of detention, entry bans or delays in seeking legal residence in Denmark, should be lifted for presumed victims of THB, including in cases where their victimhood has only been recognised after they were deported;**
- **steps should be taken to ensure that the non-punishment provision is capable of being applied to all offences that victims of THB were compelled to commit.**

Police personnel are instructed to contact the Danish Centre against Human Trafficking as soon as a potential victim is identified by the police. This instruction also applies to larger coordinated actions with potential victims of TBH.

In the forthcoming update of the guidelines, the Danish National Police will emphasize the importance of clarifying as fast as possible whether a person is a victim of human trafficking, in order to ensure that the non-punishment principle is taken into account when relevant.

In addition to training provided by the Danish Police Academy, the Danish National Police provides training for border police personnel. This is crucial in order to be able to recognize indicators of human trafficking and thereby being able to identify a potential victim at the earliest stage possible.

Paragraph 117. GRETA urges the Danish authorities to ensure that the practice of cross-examination (direct confrontation) of victims and defendants in THB cases is avoided, to the extent possible, making use of audio-visual equipment and other appropriate methods.

Reference is made to GRETA's final report on Denmark paragraph 112. Here, it is described that the judge can decide that the defendant shall not be present in the courtroom during the witness' testimony. Pursuant to section 174 of the Administration of Justice Act, the judge can decide that the witness testimony shall be given using a video link. The same paragraph refers to a specific case (the "Hornet Nest" case) where a witness, who was situated abroad, testified using a video link.

Paragraph 118. GRETA considers that the Danish authorities should take additional steps to:

- **ensure that victims and witnesses of human trafficking are provided with effective and appropriate protection from potential retaliation or intimidation;**
- **examine the reasons why no victims of THB have ever entered the Danish witness protection programme.**

The Danish National Police notes that victims of THB are placed in safe houses by CMM, and that a number of safeguards can be applied, if necessary. Some of the safeguards are related to court hearings. Thus, the court can for example decide that the perpetrator is not present in court while a witness testifies (reference is made to the comment made in paragraph 116 above). In addition, in some cases, the police may transport a witness to and from the court to provide protection and make the victim feel safe.

Paragraph 128. GRETA also considers that the Danish authorities should take additional steps to ensure that all further relevant professionals are trained regularly and systematically on preventing and fighting THB, identifying victims and referring them to assistance. The training should be integrated in the regular training curricula of relevant professional groups, including law all enforcement officials, prosecutors, judges, staff at immigration detention centres, labour inspectors, social workers, child welfare staff and health-care staff, as well as diplomatic and consular staff. The Danish authorities should in particular promote the development of specialisation in THB cases among police officers, prosecutors and judges and provide comprehensive and continuous training on THB for specialisation.

The Government will continue training of professionals in the recognition of signs, signals and needs of the victims of human trafficking. The Government regularly considers how to strengthen and expand the training of professionals and frontline personnel.

The Danish National Police and CMM provide training for all police officers at the Police Academy. In addition, the Danish National Police has held meetings with all police districts in 2019 and passed on the latest knowledge within this field and briefed the police districts on indicators of human trafficking. Tax authorities and other authorities train their own staff on how to prevent and detect human trafficking.

In the area of human trafficking a very fine-meshed contact system already exists within the police, i.a. including key officers in the police districts who have extensive knowledge of the fight against human trafficking. When needed, these officers can support specific investigations. In addition, there is a well-functioning cooperation between relevant authorities.

Paragraph 137. GRETA welcomes the Danish authorities' participation in multilateral and bilateral international co-operation, and considers that they should strengthen their efforts in this regard, including by means of JITs, and further develop the protection of victims of THB in the context of returning them to their countries of origin.

The Government will consider the recommendations on strengthening international cooperation.

The Danish National Police continuously assess which international collaborations and projects in which the Danish police should participate. In addition, the Danish National Police continuously assess the possibility of using JITS as a tool in relation to international investigations, including investigations concerning THB.

Paragraph 151. GRETA considers that the Danish authorities should further strengthen engagement with the private sector, in line with the UN Guiding Principles on Business and Human Rights and Council of Europe Committee of Ministers Recommendation CM/Rec(2016)3 on human rights and business with a view to raising awareness of the important role and responsibility of businesses in supporting the rehabilitation and recovery of victims, and to provide access to effective remedies.

The Government has taken note of the recommendation.

Paragraph 152. GRETA also considers that the Danish authorities should adopt legislation integrating the prevention of THB and labour exploitation in public procurement policies and promoting

transparency in supply chains to enable scrutiny of companies' performance to prevent THB and labour exploitation.

Section 135(1)(6) of the Danish Public Procurement Act obligates contracting authorities to exclude any candidate or tenderer from participation in a procurement procedure, when the candidate or tenderer has been convicted or fined by final judgement for human trafficking or child labour. The contracting authority also has the option to exclude candidates or tenderers from participation if they have ignored obligations in force in the fields of environmental, social or labour law under EU law, national law or collective agreements or the obligations under environmental, social or labour law deriving from the conventions stated in Annex X to Directive 2014/24/EU. A contracting authority may require that the above-mentioned obligations also apply to subcontractors.

Paragraph 156. GRETA invites the Danish authorities to investigate and sanction any violations, in a THB context, of section 144 of the CC, which prohibits the acceptance by public officials of gifts or benefits in the performance of their duties.

The police shall, after notification or on their own initiative, initiate an investigation when there is a reasonable presumption that a criminal offense pursued by the public authorities has been committed. If there is a reasonable presumption that police personnel have committed a criminal offense in the service, the Independent Police Complaints Authority initiates an investigation after notification or of its own motion.

Paragraph 161. GRETA considers that the Danish authorities should continue making efforts to discourage demand for the services of trafficked persons, by adopting legislative, administrative, educational, social and cultural measures to discourage demand that fosters all forms of exploitation that leads to trafficking, in partnership with civil society, trade unions and the private sector. The Danish authorities should further strengthen and support initiatives to enhance human rights due diligence for companies, as well as to improve CSR reporting, as these measures are important to discourage the demand for services of trafficked persons.

The Government will consider the recommendation on further strengthening efforts to discourage demand for the services of trafficked persons.

The Mediation and Complaints-Handling Institution for Responsible Business Conduct is the OECD National Contact Point (NCP) in Denmark. The institution was established by Act no. 546 of 18 June 2012 and is an independent non-judicial body that enables companies, organisations and public authorities to resolve or mediate in disputes regarding infringements of i.a. human and labour rights.

The institution is also responsible for raising awareness of what responsible business conduct entails. The NCP undertakes promotional activities, including i.a. development of Danish sector specific guidance, to raise awareness of what due diligence and responsible business conduct entails.

Anyone can submit a complaint to the NCP about cases that involve non-compliance with the OECD Guidelines. The NCP can offer mediation to help create a constructive and meaningful dialogue between the parties. If the parties agree on a solution, the institution publishes the result of the mediation and follows up a year later to see whether the parties have complied with the mediation agreement. A mediation agreement can i.a. encompass an agreement on remedy to victims and/or implementation of due diligence processes in the company in question.

Paragraph 169. GRETA considers that the Danish authorities should pursue a more proactive approach to the identification of victims of THB for the purpose of labour exploitation by:

- **encouraging regular and co-ordinated multi-agency labour inspections and enhanced co-operation between relevant agencies, in order to strengthen the identification of victims of THB in workplaces, as well as the investigation of THB offences;**
- **encouraging safe reporting procedures for foreign workers and creating incentives to come forward;**
- **further developing co-operation with trade unions in the prevention of THB for the purpose of labour exploitation.**

The Government will consider the recommendation and relevant authorities will continue to cooperate around multi-agency labour inspections to identify victims and collect evidence for investigation of THB offences.

The Danish Working Environment Authority, in collaboration with the police, the Danish Centre against Human Trafficking and the Danish Agency for International Recruitment and Integration, is mapping how a joint effort to trace human trafficking into forced labor can be strengthened in the future. Further, the Danish Working Environment Authority's supervisors are getting educated to identify victims of TBH when they supervise the workplaces.

Paragraph 183. GRETA once again urges the Danish authorities to step up their efforts to identify victims of trafficking for all forms of exploitation, in particular among third country nationals, who might be staying irregularly in Denmark as a direct consequence of having been trafficked. Apart from providing training to relevant professionals on identifying victims of THB (see recommendations in paragraphs 126 and 127), the Danish authorities should:

- **further strengthen co-operation with NGOs which may come into direct contact with victims of trafficking, in identifying victims of trafficking;**

The Government will consider the recommendation to strengthen efforts to identify victims of trafficking. The Government will among others review the current cooperation with NGOs on identification and consider relevant adjustments.

The Danish Immigration Service (DIS) has a strong and close co-operation with the Danish Centre against Human Trafficking, which in turn has a close cooperation with the NGO's. In the identification process, the Danish Centre against Human Trafficking will inform the DIS of any important information from the NGO's.

The DIS will continue to work to improve the cooperation with the Danish Centre against Human Trafficking even further and will also, on the basis of GRETA's recommendation, consider whether there should be more communication and cooperation with the NGO's together with the Danish Centre against Human Trafficking in the future.

The DIS plans to discuss this further with the Danish Centre against Human Trafficking.

- **introduce measures to identify victims of trafficking in immigration detention centres;**

Reference is made to the comments in the paragraphs 178-179 and 182.

Paragraph 184. GRETA also considers that the project allowing the Danish Tax Agency to visit workplaces in search of possible victims of THB (see paragraph 159) should be extended beyond 2021.

The Danish Tax Agency prioritizes its actions according to risk and materiality, and efforts to combat human trafficking and identification of potential victims will therefore be part of that prioritization. GRETA's recommendations will also be a part of the future considerations.

Paragraph 191. GRETA considers that the Danish authorities should further develop and strengthen the assistance measures offered to victims of THB, in particular by allowing such measures to remain in place long enough to have a positive impact. GRETA further considers that the authorities should, as a matter of priority, provide a permanent solution for offering safe and suitable accommodation for male victims of THB.

The Government will consider the recommendation. The Government

will among others review the current accommodation scheme and consider relevant adjustments.

Paragraph 201. Nonetheless, GRETA once again urges the Danish authorities to make further efforts to improve the identification of child victims of trafficking, especially amongst unaccompanied asylum-seeking children, and to take steps to address effectively the problem of disappearance of unaccompanied children from reception facilities, by providing suitable safe accommodation and sufficient numbers of adequately trained supervisors. Further, the exchange of information between the police and local authorities regarding such missing children should be improved, as should related alert systems and the conduct of police investigations to find missing children.

The caseworkers at Danish Immigration Service (DIS) who handle cases of unaccompanied minor asylum seekers participate, in addition to the regular interview course, in a five-day special child interview course. The focus of the course is interviewing children, including particularly young and vulnerable children. Among other things, the course teaches children's development, cognitive abilities, children's memory system, etc. There is a special focus on how to create a safe space where the child can tell freely. During the course, the participants also interview children of approx. 10-11 years from a Danish school class.

Paragraph 207. Reiterating the recommendations made in its first and second evaluation reports on Denmark, GRETA urges the Danish authorities to review the legislation in order to ensure that all persons for whom there are reasonable grounds to believe that they are victims of trafficking, including those to whom the Dublin II Regulation is applicable, are provided with a recovery and reflection period, in line with Article 13 of the Convention, rather than a time-limit to prepare their departure from the country as irregular migrants. The recovery and reflection period should be granted to victims of trafficking unconditionally, regardless of whether they have co-operated with the authorities in the past or do so in the present.

Article 13 of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings was implemented directly in the Danish Aliens Act in 2007 by Act no. 504 of 6 June 2007, which entered into force on 1 August 2007. Thus, according to Section 33 (6) of the Danish Aliens Act, presumed victims of trafficking who do not have permission to stay in Denmark are granted a recovery and reflection period of 30 days. The reflection period is granted regardless of whether or not the victim cooperates with the authorities. Furthermore, the reflection period can be prolonged up to a total of 120 days if special reasons make it appropriate or if the foreigner accepts an offer of a prepared return and cooperates in the efforts of planning this. "Special

reasons” imply, inter alia, medical reasons or that the foreigner’s assistance is needed for a shorter period of time regarding criminal investigations or proceedings.

Victims of trafficking who are returned to another EU country under the Dublin Regulation are as a general rule not granted a reflection period. According to paragraph 27 in the Dublin III Regulation, the exchange of an applicant’s personal data, including sensitive data on his or her health, prior to a transfer, will however ensure that the competent asylum authorities are in a position to provide applicants with adequate assistance and to ensure continuity in the protection and rights afforded to them. Against this background it is the Government’s opinion that the special needs of victims of trafficking are taken into account when returned to another EU country.

Paragraph 208. Reiterating the recommendation made in its second evaluation report, GRETA urges the Danish authorities to review the application of the system for granting residence permits to victims of trafficking with a view to ensuring that the victim-centred approach which underpins the Convention is fully applied and in order to prevent re-trafficking. The Danish authorities should give full consideration to the UNHCR’s guidelines on the application of the Refugees Convention to trafficked people⁹⁶ and their possible entitlement to asylum when deciding upon applications for asylum of persons who are at risk of being re-trafficked or otherwise persecuted should they be obliged to return to their State of origin or residence. In this context, reference is made to GRETA’s Guidance note on the entitlement of victims of trafficking, and persons at risk of being trafficked, to international protection.

Asylum will be granted to an alien covered by the provisions of the Convention Relating to the Status of Refugees of 28 July 1951 in accordance with the Aliens Act section 7(1). Furthermore, asylum will be granted to an alien that risks the death penalty or being subjected to torture or inhuman or degrading treatment or punishment if returning to his country of origin in accordance with the Aliens Act section 7(2). The Danish Immigration Service (DIS) always assess whether an asylum seeker is covered by one of the provisions.

If an asylum seeker has been subjected to human trafficking, the Danish Immigration Service will explicitly assess whether he or she for that reason will be in risk of persecution or abuse upon return to the home country.

Furthermore, victims of trafficking can apply for and be granted a residence permit on the basis of employment if the alien has been offered employment and meets the criteria in the Aliens Act section 9 a.

Paragraph 221. GRETA urges the Danish authorities to:

- ensure that there are in place repatriation assistance arrangements suitable for all victims of trafficking, with due regard for the rights, safety and dignity of the person concerned and the state of judicial proceedings; this encompasses protection against reprisals and/or against re-trafficking;
- prior to deciding on the return of victims, ensure the systematic carrying out of comprehensive assessments of the risk of them being re-victimised and re-trafficked, including victims falling under the Dublin procedure and children, taking into account the best interests of the child; there should be possibilities to stay in Denmark if there are no guarantees that the return would comply with the principle of non-refoulement;
- further strengthen co-operation with the countries to which victims of THB return, with a view to improving their protection, reintegration and rehabilitation.

The 3rd GRETA evaluation of Denmark covers the period from last reporting (2016) until the December 2019. Hence the recommendations build upon the structures and service delivery mechanisms in place during the reporting period. However, it should be noted that as of 2020 the responsibility regarding the return of persons without legal stay as well as the repatriation of persons with residence permits in Denmark was transferred from the Ministry of Justice to the Ministry of Immigration and Integration. To manage the operational aspects of this area of responsibility, the Ministry of Immigration and Integration established The Danish Return Agency. The Danish Return Agency became operational as of 1 August 2020 and with its establishment, the Danish Return Agency has taken over a number of tasks in the area of return and readmission from the Danish National Police. The area of responsibility for identification and for return has thus been subsumed under the auspices of the Ministry of Immigration and Integration, albeit operationalized in two separate agencies. As far as return and reintegration, during 2020, that is after the reporting period, all reintegration service delivery has been streamlined as far as implementing partners and quality requirements. Thus, vulnerable returnees and repatriating persons can expect the same quality of service, while the content of the reintegration assistance is adjusted according to individual needs, taking due consideration of specific vulnerabilities. For victims of trafficking this means that levels of assistance is adjusted and the risk assessment also takes into consideration possible mitigating measures, including, where appropriate, measures entailing additional support in the context of reintegration.

Paragraph 225. GRETA considers that the Danish authorities should, in line with article 35 of the Convention, further develop co-operation with specialised NGOs by adequately involving them in the planning, implementation and evaluation of National Action Plans against THB.

The Government acknowledges the recommendation and will further

develop co-operation with specialised NGOs by involving them directly in evaluating current policies.