

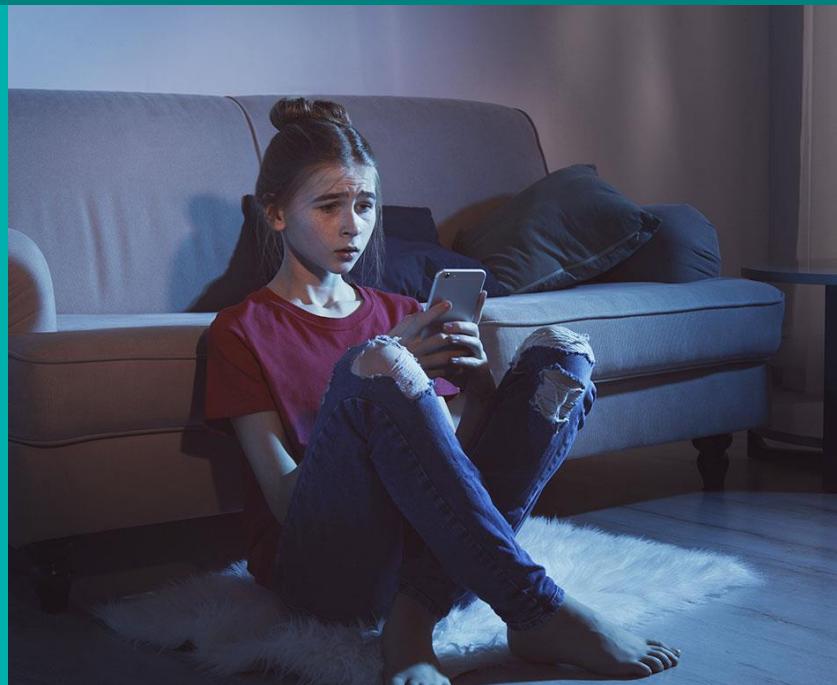
QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Mesures de prévention et de détection des vulnérabilités
à la traite des êtres humains

RAPPORT D'ÉVALUATION DANEMARK

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

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



GRETA(2025)10

Adopté le 4 juillet 2025
Publié le 1 décembre 2025

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



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/en/web/anti-human-trafficking

Table des matières

Préambule.....	4
Résumé général	6
Informations générales sur la traite des êtres humains au Danemark.....	10
I. Introduction	11
II. Aperçu des tendances et des changements concernant le cadre législatif, institutionnel et stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains	13
III. Prise en compte des vulnérabilités à la traite des êtres humains	15
1. Prévention de la traite des êtres humains	15
a. <i>Introduction</i>	15
b. <i>Mesures de prévention visant à réduire la vulnérabilité de certains groupes à la traite des êtres humains.....</i>	16
i. Enfants	16
ii. Travailleuses et travailleurs migrants	19
iii. Personnes en demande d'asile, personnes réfugiées et personnes migrantes en situation irrégulière	22
iv. Vulnérabilités liées à la dimension de genre de la traite et des personnes en situation de prostitution	25
v. Personnes LGBTI	25
vi. Personnes sans abri.....	26
vii. Personnes en situation de handicap	27
2. Mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite	29
a. <i>Identification des victimes de la traite</i>	29
b. <i>Assistance aux victimes.....</i>	32
c. <i>Identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces enfants.....</i>	35
3. Droit pénal matériel et droit procédural	37
a. <i>Notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » en droit et dans la jurisprudence</i>	37
b. <i>Enquêtes, poursuites et sanctions.....</i>	38
c. <i>Incrimination de l'utilisation des services d'une victime</i>	42
IV. Lutte contre la traite des êtres humains facilitée par les technologies de l'information et de la communication (TIC).....	43
V. Thèmes du suivi propres au Danemark.....	46
1. Délai de rétablissement et de réflexion.....	46
2. Permis de séjour	46
3. Indemnisation	48
4. Disposition de non-sanction	49
5. Rapatriement et retour des victimes.....	51
6. Coopération avec la société civile.....	53
VI. Conclusions	55
Annexe 1 - Statistiques sur les victimes et les affaires pénales de traite au Danemark	57
Annexe 2 - Liste des conclusions et propositions d'action du GRETA	58
Annexe 3 - Liste des institutions publiques, des organisations intergouvernementales et des acteurs de la société civile que le GRETA a consultés	66
Commentaires du gouvernement	68

Préambule

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 troisième cycle d'évaluation de la Convention portait sur l'accès à la justice et à des recours effectifs pour les victimes de la traite.

Pour le quatrième cycle d'évaluation de la Convention, le GRETA a décidé de se concentrer sur **les vulnérabilités à la traite des êtres humains** et sur les mesures prises par les États parties pour les prévenir, pour détecter et aider les victimes en situation de vulnérabilité, et pour sanctionner les trafiquants. Une attention particulière est aussi accordée à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour commettre des infractions de traite ; en effet, cette utilisation entraîne des changements structurels dans le mode opératoire des trafiquants et elle aggrave les vulnérabilités.

Plusieurs dispositions de la Convention, qui établissent des obligations matérielles et procédurales, concernent ce thème. La notion de « vulnérabilité » apparaît aux articles 4 (définitions), 5 (prévention de la traite des êtres humains) et 12 (assistance aux victimes) de la Convention. Selon le paragraphe 83 du rapport explicatif de la Convention, « par abus de position de vulnérabilité, il faut entendre l'abus de toute situation dans laquelle la personne concernée n'a d'autre choix réel et acceptable que de se soumettre. Il peut donc s'agir de toute sorte de vulnérabilité, qu'elle soit physique, psychique, affective, familiale, sociale ou économique. Cette situation peut être, par exemple, une situation administrative précaire ou illégale, une situation de dépendance économique ou un état de santé fragile. En résumé, il s'agit de l'ensemble des situations de détresse pouvant conduire un être humain à accepter son exploitation. Les individus abusant d'une telle situation commettent une violation flagrante des droits de la personne humaine et une atteinte à sa dignité et à son intégrité auxquelles il n'est pas possible de renoncer valablement. »

Le GRETA renvoie au document d'information n° 12/2022 de l'ICAT sur la prise en compte de la vulnérabilité à la traite des êtres humains, qui définit la vulnérabilité comme l'ensemble des facteurs intrinsèques, environnementaux ou contextuels qui augmentent le risque qu'une personne ou un groupe soit victime de la traite. L'ICAT classe les facteurs de vulnérabilité en trois catégories : facteurs personnels (âge, genre, origine ethnique, handicap, etc.), facteurs situationnels (grande pauvreté, chômage, statut juridique, etc.) et facteurs contextuels (lois discriminatoires, politiques et normes sociales, conflits armés, crises, etc.). Ces facteurs interagissent et peuvent augmenter le risque que certaines personnes, certains groupes et/ou certaines communautés soient victimes de la traite¹. La vulnérabilité à la traite des êtres humains est également soumise à des facteurs intersectionnels, comme le genre, l'appartenance à un groupe minoritaire et le statut socioéconomique.

En plus de l'axe thématique sur les vulnérabilités à la traite, le GRETA a décidé que chaque État partie devrait répondre à des **questions de suivi adaptées à la situation nationale** sur les recommandations non mises en œuvre ou partiellement mises en œuvre après le troisième cycle d'évaluation.

Le GRETA rappelle qu'il a choisi d'utiliser trois verbes différents, à savoir « **exhorter** », « **considérer** » et « **inviter** », qui correspondent à différents niveaux d'urgence de l'action recommandée dans le cadre de la mise en conformité de la législation et/ou de la pratique de l'État partie avec la Convention. Ainsi, le GRETA emploie le verbe « exhorter » lorsqu'il parvient à la conclusion que les lois ou les politiques nationales ne sont pas conformes à la Convention, ou lorsqu'il constate que, malgré l'existence de

¹ ICAT Issue Brief No. 12 on Addressing vulnerability to trafficking in persons - Search (bing.com), consulté le 11 novembre 2024.

dispositions juridiques et d'autres mesures, une obligation clé de la Convention n'est pas mise en œuvre. Dans d'autres situations, le GRETA « considère » qu'il est nécessaire d'apporter des améliorations supplémentaires pour se conformer pleinement à une obligation de la Convention. En « invitant » un pays à poursuivre ses efforts dans un domaine donné, le GRETA reconnaît que les autorités sont déjà sur la bonne voie et les encourage à poursuivre les actions engagées.

Résumé général

Le présent rapport, qui couvre la période 2021-2025, évalue les mesures prises par le Danemark afin de prévenir les vulnérabilités à la traite des êtres humains, de détecter et d'aider les victimes en situation de vulnérabilité, et de sanctionner les trafiquants. Ce faisant, il accorde une attention particulière à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans le but de commettre des infractions de traite, mais aussi à l'utilisation des innovations technologiques pour prévenir la traite, protéger les victimes et poursuivre les trafiquants. Le rapport évalue également les progrès réalisés dans certains domaines examinés par le GRETA au cours des cycles d'évaluation précédents.

Au fil des ans, les autorités danoises ont pris une série de mesures pour développer le cadre législatif et institutionnel de la lutte contre la traite. En juin 2022, un nouvel article 262(b) du Code pénal (CP) danois est entré en vigueur, qui a érigé en infraction pénale l'exploitation de tiers aux fins de travail forcé et de travail dans des conditions manifestement déraisonnables. En outre, la nouvelle loi sur l'enfance, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024, comprend des dispositions concernant notamment l'amélioration de l'identification des enfants à risque. Un Groupe de travail interministériel a été créé pour lutter contre le dumping social et pour protéger les travailleurs vulnérables, de même qu'une Unité nationale de lutte contre la criminalité spécialisée afin de traiter les infractions complexes, y compris la traite. Les autorités ont régulièrement adopté des plans d'action nationaux de lutte contre la traite, le dernier en date étant le 6^e plan couvrant la période 2022-2025, qui bénéficie d'un financement accru.

Le nombre de victimes de la traite identifiées s'élevait à 420 sur la période 2020-2024. La plupart des victimes étaient des femmes (64 %). Les enfants représentaient moins de 7 % de l'ensemble des victimes. L'exploitation sexuelle restait prédominante, suivie du travail forcé et de la criminalité forcée. La grande majorité des victimes identifiées étaient des ressortissants étrangers originaires de pays non membres de l'UE, notamment le Nigeria et la Thaïlande. Seules 12 victimes danoises ont été identifiées.

Au Danemark, les migrants sans papiers, les demandeurs d'asile et les réfugiés sont exposés à plusieurs formes d'exploitation. Les enfants demandeurs d'asile non accompagnés sont particulièrement vulnérables à la traite pendant qu'ils attendent le résultat de l'examen de leur demande. Les femmes originaires de pays de l'UE et de pays tiers qui se livrent à la prostitution courent un risque d'être victimes d'exploitation sexuelle. En outre, les personnes LGBTI, en particulier les femmes transgenres, sont particulièrement vulnérables à l'exploitation sexuelle.

Tout en saluant les mesures destinées à renforcer la protection des enfants et à faire respecter leurs droits, le GRETA note que le travail effectué pour prévenir la traite des enfants au Danemark reste insuffisant. Le GRETA exhorte les autorités à s'attaquer au problème des disparitions d'enfants non accompagnés des centres d'accueil, en fournissant aux enfants un cadre sûr assorti de conditions de vie adaptées à leurs besoins et à leurs vulnérabilités et permettant une protection efficace. Le GRETA considère également que les autorités danoises devraient généraliser la prévention de la traite des enfants en intégrant cette question dans les programmes scolaires existants et former sur les questions de traite les enseignants, les tuteurs et le personnel travaillant avec des enfants dans les centres pour demandeurs d'asile et dans les structures d'accueil.

Les autorités danoises ont pris des mesures pour prévenir l'exploitation des travailleurs migrants, notamment en modifiant la législation et en accordant des pouvoirs et des financements accrus à l'Autorité danoise chargée de l'environnement de travail. Néanmoins, afin de renforcer la prévention de la traite aux fins d'exploitation par le travail, le GRETA considère que les autorités devraient encourager la conduite d'inspections du travail conjointes, régulières et coordonnées ainsi qu'une coopération accrue entre les organismes concernés, prendre des mesures pour mettre en place un système de licence et pour contrôler les agences de travail temporaire et de recrutement, et encourager des procédures de signalement sûres pour les travailleurs étrangers.

Les autorités ont informé le GRETA que les victimes de la traite identifiées parmi les migrants en situation irrégulière bénéficiaient d'un délai de rétablissement et de réflexion et devaient être remises en liberté et hébergées dans un centre pour demandeurs d'asile, un foyer ou un refuge protégé. Les représentants des organisations de la société civile ont néanmoins indiqué que les victimes continuaient de rester en rétention pendant de longues périodes ou étaient renvoyées dans leur pays d'origine après avoir été identifiées comme victimes de la traite. Le GRETA exhorte les autorités danoises à faire en sorte que les personnes au sujet desquelles les autorités ont des motifs raisonnables de croire qu'elles sont victimes de la traite ne soient pas expulsées avant la fin du processus d'identification. Il considère que les autorités devraient instaurer une évaluation de la vulnérabilité qui soit systématique et complète pour toutes les personnes hébergées dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et dans les centres de rétention pour migrants.

Dans le cadre du sixième plan d'action national pour lutter contre la traite des êtres humains, le gouvernement danois a augmenté le budget alloué aux ONG associées au travail de sensibilisation mené dans le domaine de la prostitution. Le GRETA considère que les autorités devraient continuer à prendre des mesures pour lutter contre les risques de traite et d'exploitation des prestataires de services sexuels, grâce à un travail d'information et de sensibilisation visant à éliminer les stéréotypes de genre, et pour aider les migrants, en particulier les femmes migrantes, à accéder à la formation professionnelle, à l'éducation et à l'emploi. Par ailleurs, le GRETA estime que les autorités danoises devraient prendre des mesures pour lutter contre la vulnérabilité à la traite des personnes LGBTI, en étroite coopération avec les organisations de la société civile.

Les personnes sans abri sont particulièrement vulnérables à la traite au Danemark. En vertu de la loi sur les services sociaux, les communes sont tenues d'aider les adultes vulnérables, y compris les personnes sans abri. Cependant, les migrants non enregistrés ne bénéficient généralement pas de cette protection. Afin d'empêcher la traite des personnes sans abri, le GRETA considère que les autorités danoises devraient faire en sorte que celles-ci disposent d'un hébergement sûr et d'un accès aux services essentiels, et qu'une formation sur la traite soit dispensée au personnel des foyers qui les accueillent.

Les associations bénéficiant d'un financement de l'État effectuent un travail de sensibilisation et orientent les victimes potentielles vers les autorités aux fins de leur identification formelle, mais depuis 2022 elles ne peuvent plus mener d'entretiens d'identification informels, ce qui limite leur capacité à participer au processus d'identification. Le GRETA exhorte les autorités danoises à intensifier leurs efforts pour identifier les victimes de la traite aux fins de diverses formes d'exploitation, en particulier parmi les ressortissants de pays tiers, dont la présence en situation irrégulière au Danemark peut être une conséquence directe des faits de traite. À cette fin, il faudrait entre autres procéder à une détection proactive des victimes de la traite dans le centre de rétention d'Ellebæk et tout au long de la procédure d'asile. Par ailleurs, le GRETA considère que les autorités devraient accroître leurs efforts visant à identifier les victimes présumées de la traite parmi les ressortissants danois, notamment en sensibilisant le public et en dispensant une formation supplémentaire aux professionnels concernés sur la définition et l'identification des victimes.

Le rapport se félicite de l'augmentation des fonds alloués au soutien des victimes de la traite par le biais d'activités de proximité, visant à proposer des services sociaux et de santé. Toutefois, le GRETA considère que les autorités danoises devraient développer davantage les mesures d'assistance aux victimes de la traite et trouver une solution permanente pour fournir un hébergement convenable et sûr aux hommes victimes de la traite. En outre, les autorités devraient améliorer l'accès à l'assistance d'un défenseur et à l'assistance juridique gratuite par des avocats spécialisés, y compris dans les zones éloignées.

Tout en se félicitant de la mise en place d'un cours spécialisé sur l'entretien avec les enfants, destiné aux professionnels concernés, le GRETA appelle les autorités à faire des efforts supplémentaires pour améliorer l'identification des enfants victimes de la traite, en particulier parmi ceux qui sont non accompagnés, et pour veiller à ce que le personnel des services sociaux soit systématiquement formé et sensibilisé à l'identification des enfants victimes de la traite.

L'article 262(a) du CP, qui criminalise la traite, ne prévoit pas l'« abus d'une situation de vulnérabilité » parmi les moyens de commettre la traite, mais fait référence à « toute autre méthode inappropriée », ce qui, selon l'interprétation faite par les tribunaux danois, inclut la notion susmentionnée. Les Lignes directrices du procureur général sur le traitement des cas de traite des êtres humains donnent des exemples de ce qu'on peut considérer comme une situation de vulnérabilité. Le GRETA se félicite de l'application de la notion d'abus d'une situation de vulnérabilité dans la jurisprudence au Danemark et invite les autorités danoises à inclure dans la formation des professionnels concernés un volet sur les situations de vulnérabilité qui peuvent exister ou survenir chez les victimes, et sur la manière dont ces situations peuvent être exploitées dans le contexte de la traite.

En mai 2022, le district de police du Jutland du Sud s'est vu charger du suivi national en matière de traite. Si le nombre d'enquêtes portant sur des signalements de traite a augmenté en 2023-2024, celui des condamnations pour traite est resté limité, en raison des difficultés à obtenir des preuves suffisantes. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient renforcer la capacité à mener des enquêtes proactives sur les cas de traite et à engager des poursuites, en mettant particulièrement l'accent sur la traite aux fins d'exploitation par le travail, et renforcer la coopération entre les services répressifs et les ONG en créant des mécanismes formels de signalement des cas de traite.

Pour lutter contre l'augmentation du recrutement et de l'exploitation en ligne des victimes de la traite, un outil numérique axé sur la traite facilitée par les technologies a été conçu, qui applique un ensemble d'indicateurs aux données moissonnées sur les sites internet de services pour adultes, afin de déceler des signes de traite. Par ailleurs, la police danoise a créé une unité de patrouille en ligne, conçue pour renforcer la présence numérique de la police. Le GRETA salue ces initiatives et considère que les autorités danoises devraient renforcer la coopération interinstitutionnelle et les capacités de détection et d'enquête sur la traite et l'exploitation facilitées par les technologies, et élaborer des procédures de partage de données et des protocoles de coopération avec les entreprises qui détiennent des données pertinentes et avec les plateformes de location, afin d'encourager la fourniture d'informations en temps utile.

Réitérant les recommandations formulées dans ses précédents rapports sur le Danemark, le GRETA exhorte à nouveau 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 bénéficient d'un délai de rétablissement et de réflexion.

Sur la période allant de janvier 2020 à mai 2024, 39 victimes de la traite ont obtenu un permis de séjour. Le GRETA est préoccupé par le faible nombre de permis de séjour accordés aux victimes de la traite et note que les victimes ne sont guère incitées à demander de l'aide ou à coopérer aux enquêtes et procédures pénales, puisque la plupart d'entre elles sont finalement renvoyées dans leur pays d'origine. Les victimes qui craignent un tel retour, par exemple en raison du risque de représailles de la part des trafiquants, hésiteront probablement à se manifester et/ou à coopérer avec les autorités. Le GRETA exhorte à nouveau 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.

Le nombre de victimes de la traite ayant obtenu une indemnisation reste faible. Par conséquent, le GRETA exhorte les autorités danoises à simplifier les procédures de demande d'indemnisation, à veiller au versement effectif des indemnités accordées, à faciliter l'accès à une indemnisation par l'État en réexaminant les critères d'éligibilité et à tirer pleinement parti de la législation relative au gel et à la confiscation de biens pour garantir l'indemnisation des victimes de la traite.

Il n'y a toujours pas de dispositions légales spécifiques sur la non-sanction des victimes de la traite au Danemark. Les lignes directrices contraignantes publiées par le procureur général sur le traitement des cas de traite n'ont pas été développées davantage à cet égard. Le GRETA exhorte à nouveau les autorités danoises à encourager les procureurs à se montrer proactifs lorsqu'il s'agit d'établir si une personne accusée est une victime potentielle de la traite, et à remédier à toutes les conséquences négatives

auxquelles sont confrontées les victimes présumées de la traite, comme toute forme de privation de liberté, l'interdiction d'entrée sur le territoire ou les retards dans l'accès à la résidence légale au Danemark. Le GRETA considère également que les autorités devraient adopter une disposition spécifique de non-sanction des victimes de la traite contraintes de se livrer à des activités illicites, et ce, indépendamment de leur coopération avec les autorités répressives.

Sur la période 2020-2023, 120 victimes de la traite identifiées ont été renvoyées dans d'autres pays ou rapatriées, avec une aide au retour volontaire et à la réinsertion. Selon les représentants de la société civile, les victimes considéraient rarement le retour volontaire comme un véritable choix, mais plutôt comme la seule alternative à une expulsion sans soutien. Le GRETA exhorte les autorités danoises à mettre en place un dispositif d'assistance au rapatriement adapté pour toutes les victimes de la traite, à mener une évaluation complète du risque de revictimisation et de traite répétée d'une victime avant toute décision concernant son retour, et à renforcer encore la coopération avec les pays où retournent les victimes de la traite.

Enfin, le GRETA considère que les autorités danoises devraient développer encore 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, et veiller à ce que les ONG engagées dans la lutte contre la traite aient accès à un financement adéquat et que le processus d'obtention de ces fonds ne soit pas trop complexe ou bureaucratique.

Informations générales sur la traite des êtres humains au Danemark **(couvrant la période de 2020 à juin 2025)**

Entrée en vigueur de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains	1 ^{er} février 2008
Évaluations par le GRETA	<ul style="list-style-type: none"> • Premier rapport d'évaluation (publié le 20 décembre 2011)² • Deuxième rapport d'évaluation (publié le 10 juin 2016)³ • Troisième rapport d'évaluation (publié le 17 mars 2021)⁴
Coordination de la lutte contre la traite	<ul style="list-style-type: none"> • Centre danois de lutte contre la traite des êtres humains (CMM), qui dépend du ministère de l'Environnement et de l'Égalité entre les femmes et les hommes • Groupe de travail interministériel visant à lutter contre la traite des êtres humains • Groupe de travail gouvernemental interdisciplinaire chargé de renforcer la lutte contre la traite et d'améliorer l'identification et l'orientation des victimes • Groupe de travail interministériel sur les mesures contre le dumping social et sur la protection des travailleurs étrangers vulnérables
Rapporteur national	<ul style="list-style-type: none"> • CMM (mécanisme équivalent)
ONG et organes spécialisés	<ul style="list-style-type: none"> • Unité nationale de lutte contre la criminalité spécialisée (UNLCS) • ONG : Hope Now, Reden International et AmiAmi
Stratégie nationale/plan d'action national	<ul style="list-style-type: none"> • 6^e Plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains (2022-2025)
Législation pertinente	<ul style="list-style-type: none"> • Loi relative aux étrangers (articles 7, 9(c)(4) et 33(7)) • Code pénal (articles 81, 82(6), 83, 262(a) et 262(b)) • Loi relative à l'administration de la justice (pertinente pour les procédures d'indemnisation) • Loi relative à l'indemnisation des victimes d'infractions pénales par l'État
Mécanisme national d'orientation (MNO)	Le mécanisme national d'orientation, créé en 2008 par le CMM, a connu plusieurs changements au fil des années. Il se compose de différents groupes et réseaux réunissant un large éventail d'acteurs, notamment des autorités et des ONG, le CMM faisant office de point focal.
Profil en matière de traite	Le Danemark est principalement un pays de destination des victimes de la traite. La majorité des victimes identifiées étaient des femmes, mais le nombre de victimes de sexe masculin identifiées a augmenté avec les années. L'exploitation sexuelle était la forme d'exploitation prédominante, suivie du travail forcé et de la traite aux fins de criminalité forcée. La grande majorité des victimes étaient des ressortissants étrangers venant de pays non membres de l'UE.

² <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631bd5>, consulté le 11 novembre 2024.

³ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806662b0>, consulté le 11 novembre 2024.

⁴ <https://rm.coe.int/rapport-du-greta-sur-la-mise-en-oeuvre-de-la-convention-du-conseil-de-1680a26053>, consulté le 11 novembre 2024.

I. Introduction

1. Le Danemark a été l'un des premiers pays à ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention ») et fait partie du premier groupe de Parties à être évaluées par le GRETA lors de chaque cycle d'évaluation.

2. Au fil des ans, les autorités danoises ont pris une série de mesures pour développer le cadre législatif et institutionnel de la lutte contre la traite, ainsi que pour renforcer la coordination entre les acteurs concernés. Elles adoptent régulièrement des plans d'action nationaux pour lutter contre la traite. Une procédure adoptée en 2008 pour l'identification formelle des victimes de la traite et leur orientation vers une assistance (MNO) est régulièrement mise à jour. Toutefois, après trois cycles d'évaluation, le GRETA a conclu que des lacunes persistaient dans certains domaines, en particulier l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile, les réfugiés et les migrants en situation irrégulière, l'instauration dans la législation nationale d'un délai de rétablissement et de réflexion tel que défini à l'article 13 de la Convention, l'accès des victimes à une indemnisation et l'application de la disposition de non-sanction.

3. Sur la base du troisième rapport du GRETA, le 4 juin 2021, 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 de deux ans. Le rapport soumis par les autorités danoises a été examiné à la 32^e réunion du Comité des Parties (16 juin 2023) et a été rendu public⁵.

4. Le 12 mars 2024, le GRETA a lancé le quatrième cycle d'évaluation de la situation au Danemark, en envoyant le questionnaire concernant ce cycle aux autorités danoises. Le délai imparti pour répondre au questionnaire a été fixé au 12 juillet 2024 ; la réponse des autorités a été reçue le 2 juillet 2024⁶.

5. Du 7 au 11 octobre 2024 s'est déroulée une visite d'évaluation au Danemark, qui devait permettre de rencontrer les acteurs concernés, gouvernementaux et non gouvernementaux, de recueillir des informations supplémentaires et d'examiner la mise en œuvre concrète des mesures adoptées. La visite a été effectuée par une délégation composée des personnes suivantes :

- Mme Svala Ísfeld Ólafsdóttir, membre du GRETA;
- Mme Conny Rijken, membre du GRETA;
- Mme Teresa Armengol de la Hoz, administratrice au secrétariat de la Convention.

6. Au cours de la visite, la délégation du GRETA a rencontré des représentants du ministère de l'Environnement et de l'Égalité entre les femmes et les hommes (notamment du CMM et du Service de l'égalité entre les femmes et les hommes), du ministère de l'Emploi (notamment de l'Autorité chargée de l'environnement de travail et de l'Agence pour le marché du travail et le recrutement), du ministère des Impôts (notamment de l'Agence fiscale), du ministère de l'Immigration et de l'Intégration (notamment du Service danois de l'immigration, de l'Agence pour le recrutement international et l'intégration, et de l'Agence pour le retour), ainsi que du ministère des Affaires sociales et du Logement. Des réunions ont également eu lieu avec plusieurs organismes relevant du ministère de la Justice : le parquet, la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions violentes, la Police nationale danoise (notamment l'Unité nationale de lutte contre la criminalité spécialisée, le Bureau de recouvrement des avoirs, le Centre national de lutte contre la cybercriminalité, la Cellule de renseignements financiers et l'École de police). La délégation a aussi rencontré un·e juge de la Haute Cour occidentale.

⁵ <https://rm.coe.int/report-submitted-by-the-authorities-of-denmark-on-measures-taken-to-co/1680aba904>

⁶ <https://rm.coe.int/questionnaire-pour-l-evaluation-de-la-mise-en-oeuvre-de-la-convention-/1680abe810>

7. En outre, la délégation du GRETA a tenu des consultations avec l'Institut danois des droits humains (IDDH). Elle a également rencontré des parlementaires, notamment les porte-paroles chargés des questions juridiques ainsi que de l'immigration et de l'intégration.

8. La délégation du GRETA a par ailleurs eu des réunions à Esbjerg avec des membres de la police du Jutland du Sud, un·e procureur·e qui coordonne les affaires de traite et un·e juge de la Haute Cour orientale. Des discussions ont également eu lieu avec des représentants des services sociaux de la Ville de Copenhague.

9. Des réunions séparées ont été organisées avec des représentants d'ONG.

10. Lors de l'évaluation, la délégation du GRETA s'est rendue dans un foyer pour femmes victimes de la traite à Copenhague, géré par une ONG, dans un foyer pour personnes sans abri géré par l'Armée du Salut à Hørhuset, ainsi que dans un centre de santé dispensant un soutien psychologique et des soins de santé à des victimes de la traite à Fredericia. La visite a également été l'occasion de se rendre au centre de rétention pour migrants d'Ellebæk, ainsi qu'au centre d'accueil pour demandeurs d'asile et au centre pour enfants non accompagnés de Sandholm.

11. La liste des autorités nationales, des ONG et des autres organisations que la délégation a consultées figure à l'annexe 3 du présent rapport. Le GRETA leur sait gré des informations qu'elles lui ont données.

12. Le GRETA tient à remercier les autorités danoises pour leur coopération, et notamment la personne de contact désignée pour assurer la liaison avec le GRETA, Mme Maja Yung Mee Lundgaard-Jensen, cheffe de section au sein de la Division chargée de la criminalité organisée au ministère de la Justice.

13. Le GRETA a approuvé le projet du présent rapport à sa 53^e réunion (24-28 mars 2024) et l'a soumis aux autorités danoises pour commentaires. Les commentaires des autorités ont été reçus le 23 juin 2025 et ont été pris en considération par le GRETA lors de l'adoption du rapport final, à sa 54^e réunion (30 juin – 4 juillet 2025). Le rapport rend compte de la situation au 4 juillet 2025 ; les faits nouveaux 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 2.

II. Aperçu des tendances et des changements concernant le cadre législatif, institutionnel et stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains

14. Le Danemark demeure principalement un pays de destination des victimes de la traite. Sur la période 2020-2024, le nombre de victimes présumées⁷ orientées vers les services pour un entretien d'identification était de 1,127 et celui des victimes identifiées était de 420⁸ (voir tableau à l'annexe 1 pour des statistiques détaillées). La majorité des victimes étaient des femmes (64 %). Le nombre d'enfants identifiés comme victimes était de 27, soit moins de 7 % de l'ensemble des victimes. L'exploitation sexuelle restait la forme d'exploitation prédominante (49 %), suivie du travail forcé (21 %) et de la criminalité forcée (16 %). La grande majorité des victimes identifiées étaient des ressortissants étrangers originaires de pays non membres de l'UE – le Nigeria (20 %) et la Thaïlande (14 %) étant de nouveau parmi les pays d'origine les plus représentés. Seules 12 victimes danoises de la traite ont été identifiées au cours de la période de référence.

15. En ce qui concerne les **nouvelles tendances de la traite des êtres humains**, les autorités ont noté une augmentation du recrutement en ligne des victimes, avec une inquiétude particulière pour les enfants non accompagnés d'Afrique du Nord recrutés via les réseaux sociaux pour se livrer à des activités criminelles (voir paragraphe 32). Une nouvelle tendance concerne les hommes asiatiques, surtout vietnamiens, qui sont exploités par des réseaux criminels afin de cultiver du cannabis dans des fermes reculées.

16. En ce qui concerne les **changements législatifs**, un nouvel article 262(b) du Code pénal (CP) danois est entré en vigueur en juin 2022, qui a érigé en infraction pénale l'exploitation de tiers aux fins de travail forcé et de travail dans des conditions manifestement déraisonnables (voir paragraphe 131). Deux textes de loi ont aussi été adoptés le 28 novembre 2024 : la loi n° 1445 relative à l'hébergement des employés et la loi n° 1458 modifiant la loi sur le détachement des travailleurs (voir paragraphes 44 et 45). Cette dernière a instauré des exigences concernant la présentation des informations relatives à l'identité et des renseignements supplémentaires à inscrire dans le Registre des prestataires de services étrangers. Les autorités danoises ont également fait référence à la nouvelle loi sur l'enfance, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024, qui comprend des dispositions concernant notamment l'amélioration de l'identification des enfants à risque, l'augmentation des investissements dans les services de protection de l'enfance et l'amélioration de la collaboration intersectorielle (voir paragraphe 30).

17. En ce qui concerne le **cadre institutionnel**, le CMM, qui dépend de l'Autorité des services sociaux et du logement, est le principal organisme chargé de la lutte contre la traite, avec un mandat qui met particulièrement l'accent sur l'aide sociale et le soutien aux victimes. Le Groupe de travail interministériel visant à lutter contre la traite des êtres humains continue de coordonner la mise en œuvre des activités prévues par les plans d'action nationaux. Il comprend des représentants des mêmes ministères et organismes que lors de la précédente période de référence⁹. Les ONG n'y sont pas représentées. Le groupe est présidé par le Service de l'égalité entre les femmes et les hommes, qui relève actuellement du ministère de l'Environnement et de l'Égalité entre les femmes et les hommes. Il continue de se réunir une à deux fois par an et tient des réunions ad hoc en cas de besoin (par exemple pour apporter une réponse coordonnée au risque accru de traite des personnes déplacées d'Ukraine). Lors de la visite, le GRETA a été informé que la dernière réunion du groupe avait eu lieu en octobre 2024 et que la suivante était prévue pour le premier semestre 2025. Les recommandations formulées par le groupe pendant sa réunion de septembre 2021 ont contribué à l'élaboration de l'actuel Plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains (voir paragraphe 21) et ont été utiles pour ajouter le nouvel article 262(b) dans le CP.

⁷ Les victimes présumées sont celles qui sont orientées par différents organismes et ONG pour un entretien d'identification auprès du CMM et du Service danois de l'immigration (voir paragraphe 91).

⁸ Pendant la période de référence précédente (2016-2019), 380 victimes de la traite avaient été formellement identifiées.

⁹ Voir paragraphe 13 du troisième rapport du GRETA sur le Danemark.

18. Depuis sa création en 2012, le Groupe de travail gouvernemental interdisciplinaire pour la lutte contre la traite des êtres humains (*myndighedsgruppe til bekæmpelse af menneskehandel*) mis en place pour renforcer la lutte contre la traite aux fins de travail forcé et pour améliorer l'identification et l'orientation des victimes s'est étoffé¹⁰. Son mandat a par ailleurs été étendu à toutes les formes de traite. Le groupe se réunit trois fois par an et de manière ad hoc (la dernière réunion remonte à mai 2025). Depuis que la Cellule de renseignements financiers a rejoint le groupe en 2023, les aspects financiers de la traite font partie des questions examinées.

19. Un autre groupe de travail interministériel a été créé en septembre 2021. Placé sous l'autorité du ministère de l'Emploi¹¹, il travaille sur les mesures contre le dumping social et sur la protection des travailleurs étrangers vulnérables (voir paragraphe 43).

20. En outre, en janvier 2022 a été créée l'Unité nationale de lutte contre la criminalité spécialisée (*National Enhed for Særlig Kriminalitet*), afin de renforcer les enquêtes et les poursuites dans les affaires les plus complexes de criminalité économique et de criminalité organisée, y compris les affaires de traite (voir paragraphe 134). En mai 2022, le district de police du Jutland du Sud a été désigné pour gérer le travail de suivi coordonné au niveau national en matière de lutte contre la traite (voir paragraphe 136).

21. Le **6^e Plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains**, qui couvre la période 2022-2025, est divisé en trois volets : 1) renforcer la réglementation, le travail de sensibilisation et l'identification ; 2) améliorer les services dispensés aux victimes de la traite et 3) renforcer les poursuites contre les trafiquants. Il ne décrit pas en détail les missions et responsabilités assignées en matière de lutte contre la traite et ne précise pas les autorités chargées de ces différentes missions, le budget alloué à leur mise en œuvre ni le calendrier d'exécution. Les ONG spécialisées n'ont pas été consultées lors de l'élaboration de l'actuel plan d'action national mais, selon les autorités danoises, elles ont été associées à la préparation d'une analyse des efforts sociaux en lien avec la traite (voir paragraphe 23) et seront associées à la préparation du prochain plan d'action national.

22. Le plan d'action national actuel est financé par des fonds mutualisés, qui sont négociés au parlement par tous les ministères concernés¹². En novembre 2021, 118,2 millions DKK (environ 15,43 millions EUR) ont été alloués à la mise en œuvre du plan d'action national en 2022-2025 (29,55 millions DKK par an, soit environ 3,8 millions EUR). Ces chiffres étaient en nette augmentation par rapport au précédent plan d'action national, qui couvrait la période 2019-2021 (et qui avait bénéficié d'un financement total de 63 millions DKK, soit 21 millions DKK par an, c'est-à-dire environ 2,81 millions EUR). Si la majeure partie du budget sert à financer les activités du CMM, les ONG se sont vu allouer davantage de fonds (34,2 millions DKK, soit environ 4,6 millions EUR) pour des activités de sensibilisation, ainsi qu'un financement de 1 million de DKK (environ 130 000 EUR) pour la mise à jour du centre d'accueil spécialisé géré par Reden International. (voir aussi paragraphe 107 et 112)¹³. En outre, une somme d'un million DKK (environ 130 000 EUR) a été allouée à l'IDDH pour qu'il mène une étude analysant la traite dans le pays ainsi que la protection des victimes, notamment au regard des obligations internationales du Danemark. L'IDDH a aussi été chargé d'évaluer la mise en œuvre de certains volets du plan d'action national (voir paragraphe 23). Des ressources supplémentaires pour lutter contre la traite sont également mises à la disposition de la police, du Service danois de l'immigration et d'autres autorités compétentes.

¹⁰ Il est actuellement composé de représentants du CMM (qui en assure la présidence), de l'Administration responsable des questions alimentaires, de l'Agence pour le recrutement international et l'intégration, de l'unité de police coordinatrice (district de police du Jutland du Sud), du ministère public, du Service danois de l'immigration, de l'Agence fiscale, du Service chargé de l'environnement de travail et de la Cellule de renseignements financiers.

¹¹ Il est composé de représentants du ministère de la Justice, du Service de l'égalité entre les femmes et les hommes, du ministère de l'Immigration et de l'Intégration, du ministère des Finances et du ministère des Affaires étrangères.

¹² Depuis 2002, les plans d'action nationaux sont financés par des subventions provenant de la réserve constituée en faveur des mesures dans les domaines social, de la santé et du marché du travail. Cette réserve, annuelle, est négociée sous l'égide du ministère des Affaires sociales et du Logement pour une période de quatre ans. Les fonds sont ensuite inscrits au budget de la loi de finances. Outre les fonds provenant de la réserve, le CMM bénéficie d'une subvention permanente de 1,6 million DKK par an.

¹³ En outre, l'ONG AmiAmi avait déjà une subvention de 2,6 millions DKK pour son travail de sensibilisation en 2022.

23. La mise en œuvre du précédent plan d'action national n'a donné lieu à aucune évaluation globale externe et indépendante, sauf pour l'hébergement des victimes de la traite¹⁴. En 2024, l'IDDH a analysé certains aspects du plan d'action national actuel¹⁵, mettant ainsi en évidence quatre domaines dans lesquels il faudrait améliorer les efforts danois de lutte contre la traite. Ces domaines ont été identifiés en analysant les obligations du Danemark en matière de droits humains et en conduisant des entretiens avec des représentants des autorités, des chercheurs et des acteurs de la société civile. Selon les recommandations de l'IDDH, les affaires de traite doivent faire l'objet d'enquêtes plus efficaces et les victimes doivent avoir un meilleur accès à des conseils impartiaux, à un processus de signalement sécurisé et à un permis de séjour temporaire. L'IDDH a aussi recommandé de mettre en place un rapporteur national indépendant et permanent.

24. Le Danemark n'a pas encore établi de rapporteur national sur la traite et, d'après les autorités nationales, il n'est pas prévu d'en nommer un. Dans son analyse susmentionnée, l'IDDH recommandait la création d'un rapporteur national indépendant afin de permettre un suivi critique et autonome de l'action de l'État dans ce domaine. **Rappelant sa recommandation formulée dans son troisième 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 qui soit 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.**

III. Prise en compte des vulnérabilités à la traite des êtres humains

1. Prévention de la traite des êtres humains

a. Introduction

25. La prévention est essentielle dans la lutte contre la traite. L'article 5 de la Convention exige donc des États parties qu'ils établissent et/ou soutiennent des politiques et programmes efficaces pour prévenir la traite, en assurant une coordination entre les organismes publics, les organisations non gouvernementales et les autres éléments de la société civile qui sont concernés. Ces politiques et programmes doivent être particulièrement axés sur les personnes vulnérables à la traite et sur les professionnels concernés par la traite, et doivent comprendre des recherches, des campagnes d'information, de sensibilisation et d'éducation, des initiatives sociales et économiques et des programmes de formation. Lors de la conception et de l'application des mesures de prévention, les États parties sont tenus de promouvoir une approche fondée sur les droits humains, d'utiliser l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi qu'une approche respectueuse des enfants, et de prendre des mesures spécifiques afin de réduire la vulnérabilité des enfants à la traite. De plus, en application de l'article 5 de la Convention, les États parties prennent des mesures pour que les migrations puissent se faire de manière légale. Enfin, l'article 6 de la Convention prévoit l'obligation positive, pour les Parties, d'adopter des mesures pour décourager la demande qui favorise toutes les formes d'exploitation des personnes aboutissant à la traite.

26. Le CMM a recueilli des informations sur les vulnérabilités à la traite au Danemark, qui se fondent sur les tendances nationales en matière de traite et sur des entretiens avec des victimes potentielles. Selon ces éléments d'information, les migrants sans papiers, les demandeurs d'asile et les réfugiés sont

¹⁴ Pour les besoins de l'analyse, des entretiens ont été menés avec des ONG fournissant un hébergement aux victimes, notamment Reden International. Des chercheurs et des experts d'universités travaillant dans le domaine de la traite ont aussi participé à l'étude. À la suite des résultats, les fonds attribués au travail de sensibilisation ont augmenté dans l'actuel plan d'action national.

¹⁵ Disponible en danois :

https://menneskeret.dk/files/media/document/ANALYSE%20%E2%80%93%20JUNI%202024%20PERSONER%20UDSAT%20FOR%20MENNESKEHANDEL%20SKAL%20BESKYTTES%20BEDRE%20I%20DANMARK_accessible.pdf

exposés à plusieurs formes d'exploitation. Les facteurs qui augmentent la vulnérabilité sont notamment les contraintes qui peuvent être exercées en cas d'endettement, la rétention du salaire, la responsabilité financière à l'égard des membres de la famille dans le pays d'origine, les abus, la pauvreté et le manque d'informations sur les droits au Danemark.

27. Les femmes originaires de pays de l'UE et de pays tiers qui se livrent à la prostitution courent un risque d'être victimes d'exploitation sexuelle. En outre, les personnes LGBTI, en particulier les femmes transgenres, sont particulièrement vulnérables à l'exploitation sexuelle (voir paragraphe 71). À titre de mesure préventive, l'actuel plan d'action national a renforcé le travail de sensibilisation dans le domaine de la prostitution et alloué des fonds supplémentaires à cette fin.

28. Il est considéré que les enfants non accompagnés courent un risque élevé d'être victimes de la traite. Les autorités danoises ont souligné les risques auxquels s'exposent les garçons d'Afrique du Nord, en particulier du Maroc, qui seraient soumis à la traite par des réseaux criminels aux fins de participation à des activités criminelles (voir paragraphe 32). Les enfants demandeurs d'asile sont particulièrement vulnérables à la traite pendant qu'ils attendent le résultat de l'examen de leur demande (voir paragraphe 34).

b. Mesures de prévention visant à réduire la vulnérabilité de certains groupes à la traite des êtres humains

29. Cette partie examine les mesures préventives prises concernant certains groupes vulnérables sur la base des informations fournies par les autorités albanaises et par des acteurs non étatiques. Le GRETA souligne que toute personne appartenant à l'un de ces groupes n'est pas vulnérable à la traite en tant que telle, d'autres facteurs de vulnérabilité étant généralement associés. Les différents groupes sélectionnés devraient être considérés en tenant dûment compte de la complexité et de l'intersectionnalité des vulnérabilités à la traite.

i. Enfants

30. Dans le cadre de la réforme « Les enfants d'abord » et de la loi sur l'enfance, entrée en vigueur en janvier 2024, les autorités danoises ont mis en place des mesures visant à renforcer la protection de l'enfance et à faire respecter les droits des enfants, qui sont aussi utiles pour prévenir la traite des enfants. Parmi les principales mesures, on peut citer les suivantes : mieux identifier les enfants à risque, accroître les investissements dans les services de protection de l'enfance, améliorer la collaboration intersectorielle et les réformes juridiques. Les communes sont tenues de jouer un rôle crucial dans la prévention. En vertu de la loi sur l'enfance, elles doivent élaborer des plans d'urgence pour détecter et gérer le contrôle social négatif¹⁶, les conflits liés à l'honneur et l'extrémisme, et réaliser des évaluations des risques avant de solliciter la participation des parents dans les dossiers suspects.

31. Le CMM a indiqué qu'il avait adapté une partie de son site internet pour informer spécifiquement les élèves de l'école primaire au sujet de la traite, en proposant notamment un contenu sur mesure pour les sensibiliser. Il a aussi dispensé une formation sur la traite aux professionnels concernés. Certaines sessions comprenaient un volet sur la traite des enfants, et plus particulièrement sur l'exploitation des garçons nord-africains. Par ailleurs, le CMM a travaillé avec des écoles élémentaires, intervenant à quatre reprises en 2022 pour donner des informations spécialisées sur la traite à 67 élèves au total. Au cours de la période de référence, il a organisé trois sessions de formation à l'intention des étudiants en action sociale de l'Université des sciences appliquées du Danemark (66 étudiants en 2021, 73 en 2022, 51 en 2023 et 50 en 2024). Les autorités n'ont fait état d'aucune formation sur la traite à l'intention du personnel enseignant. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités danoises ont indiqué que, si le décret actuel sur la formation des enseignants ne mentionne pas expressément de mesures

¹⁶ Le contrôle social négatif désigne les restrictions imposées par une communauté, qui limitent les droits d'une personne, son bien-être ou son développement adapté à son âge (il pourra s'agir par exemple de contrôler sa vie sociale, son éducation ou ses relations). Dans les cas graves, il peut s'apparenter à une violence psychologique.

visant à lutter contre la vulnérabilité des enfants à la traite, certaines matières du programme de formation des enseignants (notamment pédagogie, didactique générale et philosophie de la vie) comprennent des modules dans lesquels les étudiants sont censés acquérir une connaissance des droits humains et de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Durant leur formation professionnelle de base, les étudiants du programme de formation des enseignants apprennent ainsi à aborder les questions liées à la traite dans le cadre des trois matières susmentionnées.

32. Comme le soulignait le troisième rapport du GRETA¹⁷, les enfants non accompagnés, en particulier les garçons marocains, sont vulnérables à la traite. En attendant l'issue de leur demande d'asile, ils sont souvent recrutés (souvent par le biais de plateformes en ligne) et exploités par des réseaux criminels afin de commettre des actes illégaux. En outre, ils peuvent être victimes d'exploitation sexuelle. La vague la plus récente de ce phénomène s'est produite en 2024, même si des représentants des services sociaux, du CMM et d'ONG ont signalé qu'un groupe important était arrivé en 2023.

33. Les enfants non accompagnés sont hébergés dans des centres spécialisés offrant un environnement sûr et dotés d'un personnel qualifié, et se voient assigner un tuteur ou une tutrice peu de temps après leur arrivée. La Croix-Rouge danoise recommande des personnes, dont certaines sont des bénévoles et d'autres des professionnels de l'enfance, pouvant assurer la fonction de tuteur auprès de ces enfants. En cas de soupçon de traite sur l'enfant, le Service danois de l'immigration (SDI) désigne habituellement un ou une professionnelle. Sur le plan formel, c'est l'Agence du droit de la famille qui désigne les tuteurs.

34. Le problème des disparitions d'enfants non accompagnés dans le centre pour enfants de l'établissement d'accueil de Sandholm, en particulier de garçons marocains, n'est toujours pas résolu¹⁸. Le GRETA s'est rendu dans le centre pour enfants non accompagnés de Sandholm, géré par la Croix-Rouge danoise, qui hébergeait 24 enfants (19 garçons et 5 filles) pour une capacité de 78 places. Ce centre est situé à l'intérieur du centre d'accueil de Sandholm et divisé en deux ailes : l'une est réservée aux enfants non accompagnés qui connaissent de graves problèmes (tels que le sans-abrisme ou la toxicomanie, sous l'influence de l'environnement difficile de la rue), l'autre est destinée aux enfants ne présentant pas de problèmes graves. Lors de la visite du GRETA, les travailleurs sociaux ont fait part de leurs préoccupations liées à l'emplacement du centre (à l'intérieur du centre d'accueil pour demandeurs d'asile de Sandholm), car les demandeurs d'asile adultes interagissent parfois avec les enfants, ce qui suscite des inquiétudes quant à des risques d'abus, d'exploitation ou d'autres conséquences négatives pour le bien-être de ces derniers. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités ont indiqué que le centre pour enfants non accompagnés est séparé du centre d'accueil ordinaire, ce qui signifie que les adultes n'ont pas accès au centre pour enfants non accompagnés.

35. Le GRETA a été informé que la Croix-Rouge danoise recherchait des indicateurs de traite chez tous les enfants non accompagnés dans les centres pour demandeurs d'asile. Lorsqu'un enfant disparaît, la Croix-Rouge danoise envoie une alerte au SDI, à la municipalité locale et à la police. Le SDI demande alors à la police de signaler la disparition de l'enfant dans le Système d'information Schengen (SIS) et d'enregistrer une « carte de blocage » dans les systèmes de la police. Si le SDI reçoit des informations sur la localisation de l'enfant de la part de la police via le SIS ou le règlement de Dublin, il décide si l'enfant doit toujours être signalé comme disparu. Selon le personnel du centre pour enfants et de la Croix-Rouge danoise, ces enfants disparaissent peu après leur arrivée, souvent dans les jours ou les semaines qui suivent. Ils réapparaissent parfois plus tard. En tout état de cause, ils sont réticents à dialoguer avec leur tuteur ou leur tutrice. La Croix-Rouge danoise signale toutes les disparitions à la police et aux autorités locales de protection de l'enfance, mais il apparaît que le suivi est faible ou inexistant.

36. Les enfants non accompagnés dont la demande d'asile a été rejetée peuvent se voir accorder un permis de séjour temporaire sur la base de l'article 9 (c), paragraphe 2, numéro 2, de la Loi danoise sur les étrangers. Toutefois, celui-ci expirera à la majorité de l'enfant. À ce moment-là, l'enfant peut demander

¹⁷

Voir paragraphe 194 du troisième rapport du GRETA sur le Danemark.

¹⁸

Voir paragraphe 196 du troisième rapport du GRETA sur le Danemark.

un permis de séjour temporaire sur la base de l'article 9 (c), paragraphe 1, de la Loi danoise sur les étrangers, avec possibilité de prolongation. Selon les autorités danoises, une évaluation des risques est effectuée par la Commission de recours des réfugiés (*Flygtingenævnet*) avant le renvoi des enfants qui atteignent l'âge de la majorité. À cette occasion, la commission examine notamment si le renvoi serait contraire aux obligations internationales, y compris au principe de non-refoulement.

37. Le GRETA a été informé que les agents du SDI chargés du traitement des demandes d'asile qui gèrent les dossiers d'enfants non accompagnés doivent suivre une formation de cinq jours sur les entretiens avec les enfants, en plus de leur formation normale. Par contre, aucune formation sur la traite n'a été dispensée aux tuteurs ou au personnel de la Croix-Rouge danoise qui sont chargés de détecter les cas de traite chez les enfants dans les centres pour demandeurs d'asile. Ces deux dernières années, seul le coordonnateur social du centre pour enfants de Sandholm a participé à un atelier du CMM et à une conférence internationale sur la traite des enfants, organisée par le Conseil des États de la mer Baltique à Stockholm en juin 2024.

38. En 2013, le CMM a créé un réseau nordique contre la traite des enfants, qui vise à améliorer l'échange de données, à faciliter le partage de connaissances et à promouvoir les bonnes pratiques, notamment en ce qui concerne les procédures relatives à la traite des enfants. Depuis l'automne 2024, ce réseau a été officialisé en tant que sous-groupe d'un groupe de travail du Conseil nordique des ministres, dans le but de renforcer encore sa coordination et son impact.

39. Tout en saluant les mesures destinées à renforcer la protection des enfants et à faire respecter leurs droits, le GRETA note que le travail effectué pour prévenir la traite des enfants est insuffisant et qu'il est possible d'améliorer encore la situation. Comme le soulignait le sixième rapport général du GRETA¹⁹, le système général d'éducation peut jouer un rôle majeur s'agissant de sensibiliser à la traite. Plus précisément, la sensibilisation à l'exploitation et à la traite des enfants peut être intégrée dans le programme d'études des enseignants, par le biais de programmes tels que ceux qui traitent de la sécurité en ligne des enfants. Des formations et des conseils doivent être dispensés aux enseignants et à d'autres professionnels afin d'attirer leur attention sur les signes de traite et de leur donner les moyens de détecter les enfants qui risquent d'être soumis à la traite ou qui en sont déjà victimes²⁰.

40. Le GRETA exhorte les autorités danoises à prendre des mesures aux fins suivantes :

- **s'attaquer au problème des disparitions d'enfants non accompagnés des centres d'accueil, en fournissant aux enfants un cadre sûr et des conditions de vie adaptées à leurs besoins et à leurs vulnérabilités et permettant une protection efficace;**
- **transférer le centre pour enfants non accompagnés en dehors du centre d'accueil de Sandholm, afin d'offrir un environnement plus sûr et plus protecteur ;**
- **sensibiliser les enfants non accompagnés à leurs droits et aux risques de traite (y compris de recrutement et d'abus par le biais d'internet/des réseaux sociaux).**

41. En outre, le GRETA considère que les autorités danoises devraient renforcer les mesures de prévention de la traite des enfants, et en particulier :

- **généraliser la prévention de la traite des enfants par le biais des Objectifs communs dans le cadre scolaire, par exemple en l'intégrant dans les programmes scolaires existants qui visent à permettre aux enfants de développer des compétences pratiques et essentielles ;**

¹⁹

Voir sixième rapport général sur les activités du GRETA, paragraphe 89.

²⁰

Ibid., paragraphe 90.

- **veiller à ce que les enseignants et les autres professionnels travaillant avec des enfants soient formés sur les questions de traite – en particulier les tuteurs et le personnel des centres pour enfants et des centres pour demandeurs d'asile (voir recommandation au paragraphe 123).**

ii. Travailleuses et travailleurs migrants

42. Comme indiqué au paragraphe 26, les travailleurs migrants, en particulier ceux en situation irrégulière, sont exposés à un risque accru de traite aux fins d'exploitation par le travail, qui concerne des secteurs comme l'agriculture, l'hôtellerie restauration, le nettoyage, les transports et la construction. En 2021, au total, 88 victimes de traite aux fins de travail forcé ont été identifiées, principalement dans des secteurs à forte main-d'œuvre²¹. Les autorités font état d'une tendance continue de réseaux criminels exploitant des hommes asiatiques, principalement des Vietnamiens, à des fins de criminalité forcée, souvent pour qu'ils cultivent du cannabis dans des fermes reculées. L'ONG Stenbroens Jurister a constaté que les travailleurs extracommunautaires, en particulier ceux originaires des Philippines, constituaient un groupe très vulnérable qui échappe largement au regard des autorités, notamment dans le secteur de la pêche. De plus, même lorsque des migrants sans papiers sont recrutés, l'accent reste mis sur l'expulsion et le contrôle des migrations. Rares sont les cas où des migrants sans papiers sont identifiés comme victimes et bénéficient d'une protection.

43. En septembre 2021, le nouveau groupe de travail interministériel créé pour élaborer des initiatives visant à protéger les travailleurs étrangers vulnérables et le Groupe de travail interministériel visant à lutter contre la traite des êtres humains ont publié un rapport conjoint examinant les mesures visant à renforcer la coopération interinstitutionnelle sur la question du dumping social, à améliorer les poursuites contre les trafiquants et à intensifier la lutte contre la traite²². Ce rapport soulignait la nécessité d'un marché du travail dynamique et équitable, renforcé par des mesures de réglementation ciblées et par la garantie d'un droit de circulation libre et équitable. Il mettait aussi en évidence des lacunes dans l'identification, la protection et le soutien des victimes, ainsi que dans les procédures de poursuites. Les principales recommandations concernaient notamment le renforcement de la protection juridique et sociale des travailleurs étrangers vulnérables, l'amélioration des réponses apportées aux cas de traite par les services d'enquête et de poursuites, et la pérennité des services d'aide aux victimes après la fin du plan d'action en 2021. Le rapport préconisait une stratégie intersectorielle plus cohérente prévoyant des mesures sociales et judiciaires et des interventions sur le marché du travail qui s'inscrivent dans un cadre global²³.

44. En mars 2023, le gouvernement danois s'est engagé, par le biais d'un accord émanant de l'Autorité chargée de l'environnement de travail, à renforcer la lutte contre le dumping social, la criminalité liée au travail et le travail illégal. Pour soutenir ces initiatives, 36 millions DKK (environ 4,83 millions EUR) ont été alloués pour la période 2023-2026. L'accord incluait aussi un engagement à assurer le suivi des recommandations du rapport susmentionné sur le dumping social, les poursuites contre les trafiquants et la lutte contre la traite. Par la suite, en mai 2024, le gouvernement danois a conclu un accord politique sur les mesures à prendre contre le dumping social. Il en a résulté une nouvelle loi datant de décembre 2024 (loi n° 1445 relative à l'hébergement des employés)²⁴, qui a instauré une obligation générale pour l'employeur fournissant un hébergement à son personnel, à savoir garantir des conditions de logement minimales, adéquates et en temps opportun. Cette loi vise à prévenir les situations comme celle qui s'est produite en 2019, lorsqu'il a été découvert qu'un vaste groupe de chauffeurs philippins vivait dans des

²¹ Au regard du nombre de cas, le premier secteur est la construction (27 victimes), suivi de la restauration (16 victimes), de l'agriculture (13 victimes) et du nettoyage (3 victimes).

²² <https://bm.dk/media/18480/afrapportering-fra-de-tvaerministerielle-arbejdsgrupper-om-saarbare-udenlandske-arbejdstagere-og-bekaempelse-af-menneskehandel.pdf>, consulté le 12 février 2025.

²³ Le rapport compte trois parties : la première énonce des recommandations pour renforcer les mesures visant à lutter contre l'exploitation des travailleurs étrangers vulnérables ; la deuxième examine les enquêtes policières sur les cas d'exploitation par le travail et analyse s'il faudrait adapter les protections figurant dans le droit pénal, et la troisième propose des initiatives pour améliorer le contenu et la prestation des services sociaux destinés aux victimes de la traite.

²⁴ <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2024/1445>, consulté le 12 mars 2025.

conditions déplorables dans des conteneurs²⁵. En vertu des nouvelles règles, les communes conservent la prérogative d'accorder les permis d'hébergement, mais l'Autorité chargée de l'environnement de travail dispose de pouvoirs accrus pour contrôler les conditions de vie des travailleurs et obliger les employeurs à apporter les améliorations nécessaires.

45. En outre, en décembre 2024 a aussi été adoptée la loi n° 1458 modifiant la loi sur le détachement des travailleurs²⁶. Elle confère à l'Autorité chargée de l'environnement de travail le pouvoir de demander une pièce d'identité aux travailleurs étrangers. Qui plus est, depuis le 1^{er} janvier 2026, il incombera à l'employeur de fournir les informations supplémentaires devant figurer dans le Registre des prestataires de services étrangers pour les ressortissants de pays tiers.

46. En juin 2022, un nouvel article 262(b) du CP est entré en vigueur, qui a érigé en infraction pénale l'exploitation de tiers aux fins de travail forcé et de travail dans des conditions manifestement déraisonnables (voir paragraphes 131 et 132).

47. Le 23 mai 2024, le gouvernement danois a conclu un autre accord visant à réduire le dumping social au travail²⁷. Cet accord prévoit notamment que l'Autorité chargée de l'environnement de travail a le droit de faire cesser le travail sur les chantiers de construction en cas de violations graves et répétées des lois sur la sécurité du travail. Il prévoit aussi des mesures pour mieux contrôler les hébergements fournis par l'employeur au personnel, ainsi que des efforts accrus contre le travail illégal sur les lieux de travail danois²⁸.

48. Le système danois d'inspection du travail s'appuie sur plusieurs organismes : l'Autorité chargée de l'environnement de travail s'occupe des questions de santé et de sécurité au travail, l'Agence fiscale se concentre sur l'évasion fiscale et les syndicats s'intéressent au salaire minimum et à la durée du travail. Cependant, compte tenu du chevauchement partiel des mandats de ces trois acteurs, le contrôle qu'ils exercent est incomplet, ce qui réduit l'efficacité de l'action. La complexité du système crée également des difficultés pour les travailleurs qui cherchent à obtenir réparation, car ils ne savent pas toujours quelle autorité contacter pour porter plainte. Cette incertitude peut décourager les victimes de signaler les faits d'exploitation, en particulier les migrants en situation irrégulière, qui peuvent craindre des répercussions. En outre, la priorité étant donnée à la détection des emplois illégaux et des séjours irréguliers, la traite aux fins d'exploitation par le travail passe au second plan.

49. Au cours de la période de référence, l'Agence fiscale a affecté l'équivalent de trois postes à temps plein au travail visant à déterminer si les cas présumés de traite ou de travail forcé pouvaient impliquer une fraude fiscale. En 2020, la police a lancé un nouveau plan opérationnel contre la traite, qui a fixé des objectifs de contrôle pour les districts de police. Elle a également participé à des contrôles annuels contre le dumping social sur le marché du travail. En juillet 2024, les Lignes directrices sur le traitement par la police des affaires de traite des êtres humains et d'exploitation ont été révisées par la Police nationale danoise.

50. Les inspecteurs de l'Autorité chargée de l'environnement de travail ont organisé ou suivi des séminaires sur la traite en collaboration avec le CMM, qui portaient sur l'identification et l'orientation des victimes de la traite et sur le nouvel article 262(b) du CP. En 2021, le CMM a organisé trois sessions de formation sur la traite aux fins de travail forcé pour 120 membres du personnel de l'Autorité chargée de

²⁵ Voir paragraphe 164 du troisième rapport du GRETA sur le Danemark.

²⁶ Projet de loi L 15 visant à modifier la loi sur le détachement des travailleurs, etc., et la loi relative aux étrangers : <https://www.retsinformation.dk/eli/ita/2024/1458>, consulté le 11 mars 2025.

²⁷ <https://bm.dk/arbejdsomraader/politiske-aftaler/politiske-aftaler/2024/aftale-om-styrket-indsats-mod-social-dumping>, consulté le 14 février 2025.

²⁸ Les neuf principaux domaines couverts par l'accord sont les suivants : intensification des inspections et interdictions visant des prestataires ; inspections des hébergements ; intensification de la lutte contre le travail illégal ; mesures ciblées contre le faux travail indépendant ; renforcement de la coopération dans les dossiers complexes de dumping social ; mesures préventives, fondées sur une connaissance approfondie de la réglementation et des droits concernant le marché du travail danois et de la législation destinée à prévenir l'exploitation des travailleurs étrangers vulnérables.

l'environnement de travail, et aussi formé 12 agents du service de la Ville de Copenhague qui s'occupe de la lutte contre le dumping social. En 2022, il a dispensé une formation à 45 participants travaillant pour la police, pour l'Agence fiscale et pour l'Autorité chargée de l'environnement de travail, et assuré un cours supplémentaire de deux séances. En 2023, une formation a été dispensée à 50 membres du personnel de l'Autorité chargée de l'environnement de travail.

51. Dans le cadre d'un projet pilote, le CMM a produit une carte au format poche comportant un QR code qui renvoie vers des informations destinées aux victimes présumées d'exploitation par le travail sur le site internet du CMM, disponible en huit langues²⁹. Ces cartes sont remises aux travailleurs par l'Autorité chargée de l'environnement de travail, par l'Agence fiscale et par d'autres organismes qui prennent part aux visites de contrôle sur les lieux de travail. De juin 2023 à juillet 2024, le site internet du CMM a enregistré 1 959 visites, avec un total de 2 292 visites sur les pages consacrées à l'exploitation par le travail. Le Point de contact national du Danemark (PCN) au titre des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sur la conduite responsable des entreprises a mis en place un site internet consacré à la conduite responsable des entreprises dans les chaînes de valeur, qui propose aussi une plateforme de signalement des violations potentielles³⁰. En 2022, le PCN du Danemark a élaboré des orientations visant à prévenir le travail forcé dans les chaînes de valeur des entreprises.

52. Le GRETA a été informé que les agences de recrutement sont régies par la loi sur le statut juridique des travailleurs temporaires employés par une agence de travail temporaire (loi n° 595 du 12 juin 2013). Les violations de cette loi peuvent donner lieu à des amendes pour les agences et à des indemnisations pour les travailleurs. La loi n'exige toutefois pas que les agences de travail temporaire aient un permis ou une licence pour exercer leur activité, et elle les autorise à facturer des frais aux demandeurs d'emploi. Cela étant, les agences de travail temporaire doivent respecter les autres lois danoises sur le travail, y compris celles qui régissent les heures de travail, les périodes de repos et les normes relatives à la santé et à la sécurité.

53. Tout en saluant la série de mesures mises en place au Danemark pour protéger les travailleurs migrants, le GRETA note qu'un certain nombre de lacunes subsistent et que de nouveaux défis se posent. **Renvoyant à sa Note d'orientation sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail³¹ et à la Recommandation CM/Rec(2022)21 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail³², le GRETA considère que les autorités danoises devraient intensifier leurs efforts pour protéger tous les travailleurs migrants contre la traite, et en particulier :**

- **renforcer les capacités et la formation des organismes effectuant les inspections du travail pour que ceux-ci puissent participer activement à la prévention de la traite aux fins d'exploitation par le travail et à la détection de victimes présumées ;**
- **encourager la conduite d'inspections du travail conjointes, régulières et coordonnées ainsi qu'une coopération accrue entre les organismes concernés afin de renforcer la détection et l'identification des victimes de la traite sur les lieux de travail, en donnant la priorité à ces deux volets par rapport au contrôle de l'immigration (voir également la recommandation figurant au paragraphe 63) ;**
- **prendre des mesures pour mettre en place un système de licence et pour contrôler les agences de travail temporaire et de recrutement, afin de renforcer la prévention de la traite et de l'exploitation par le travail ;**

29

<https://www.cmm.dk/english/choose-language/are-you-being-exploited-by-your-employer>, consulté le 12 février 2025.

30

<https://ncp-danmark.dk/in-english>, consulté le 12 février 2025.

31

<https://rm.coe.int/guidance-note-on-preventing-and-combating-trafficking-in-human-beings-/1680a1060d>,

32

<https://rm.coe.int/recommandation-du-comite-des-ministres-sur-la-prevention-et-la-lutte-c/1680ab0fd1>

- **encourager des procédures de signalement sûres pour les travailleurs étrangers et créer des incitations à se manifester.**

iii. Personnes en demande d'asile, personnes réfugiées et personnes migrantes en situation irrégulière

54. En matière d'asile et de migration, la nouvelle coalition gouvernementale formée après les élections de 2022 mène une politique axée fortement sur les mesures de protection temporaire et de facilitation des retours³³. Dans ce cadre, les besoins de protection sont réévalués régulièrement et le seuil de retrait de la protection est abaissé dans certains cas. Le GRETA note avec inquiétude que cette approche accroît les risques de traite parmi les demandeurs d'asile et les réfugiés, en particulier lorsqu'elle se traduit par une longue incertitude concernant le statut juridique de ces personnes et leurs perspectives de protection.

55. En 2020, le Danemark avait reçu 1 515 demandes d'asile (1 515) ; en 2021, le chiffre était de 2 099 ; en 2022, il atteignait 4 597 (en partie en raison des arrivées d'Ukraine et d'Afghanistan) et en 2023 il a chuté à 2 479, sous l'effet du durcissement des politiques d'immigration danoises et de la baisse du nombre d'arrivées en provenance d'Ukraine. Fin novembre 2024, 2 176 personnes avaient demandé l'asile ; 1 403 personnes se sont vu accorder une protection temporaire en 2022 et 1 343 en 2023³⁴.

56. Des milliers de personnes déplacées d'Ukraine, surtout des femmes et des enfants, sont arrivés au Danemark à la suite de l'invasion massive de l'Ukraine par la Russie. Reconnaissant leur vulnérabilité à la traite, le CMM a élaboré, en consultation avec deux victimes ukrainiennes de la traite, des dépliants en ukrainien, en anglais et en russe, qui expliquent les risques liés aux offres d'emploi trompeuses et à la méthode « loverboy ». Le CMM a distribué ces dépliants et d'autres documents d'information au SDI, à la Croix-Rouge danoise et à la police à la frontière. Il a également élaboré un guide à l'intention des professionnels qui entrent en contact avec des personnes déplacées venant d'Ukraine. Le dépliant conçu par le CMM pour les victimes potentielles de la traite a été traduit en anglais, en russe et en ukrainien. Le GRETA salue les mesures visant à prévenir la traite parmi les personnes déplacées d'Ukraine et souligne l'importance d'informer en continu sur les risques de traite, sur l'assistance disponible et sur les possibilités de recours. Dans ce contexte, le GRETA renvoie à sa Note d'orientation sur la réponse aux risques de traite des êtres humains liés à la guerre en Ukraine et la crise humanitaire qui en découle³⁵.

57. Le SDI continue d'effectuer des contrôles et d'identifier formellement les victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile et les personnes en situation irrégulière au Danemark. Toutefois, il n'examine pas systématiquement les dossiers d'asile afin d'y déceler d'éventuels indicateurs de traite avant l'entretien d'asile. Si un dossier est transmis à l'unité chargée du traitement des affaires de traite, il fera l'objet d'un dépistage de tels indicateurs avant d'être envoyé au CMM. D'après les autorités, tous les agents du SDI chargés du traitement des demandes d'asile assistent à des séances d'information sur les indicateurs de la traite et suivent une formation obligatoire de trois jours consacrée aux entretiens avec les demandeurs d'asile (voir aussi paragraphe 37). La dernière séance d'information sur la traite a eu lieu en avril 2024. Les autorités ont indiqué que les gardes-frontières étaient bien informés des indicateurs de la traite ainsi que des lignes directrices relatives à l'identification et à la prise en charge des victimes potentielles, et qu'ils recevaient des informations actualisées sur les possibles cas de traite.

³³ L'exemple récent le plus représentatif de cette politique est la décision du Danemark de renvoyer dans leur pays d'origine les Syriens bénéficiant d'une protection temporaire, le gouvernement et la Commission de recours des réfugiés ayant jugé cette zone suffisamment sûre pour y renvoyer des personnes. Cette décision a été prise alors que le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a exhorté les États, en mars 2021, à éviter les retours forcés vers la Syrie en raison de problèmes de sécurité : <https://www.unhcr.org/cy/2021/03/12/a-decade-of-death-destruction-and-displacement-must-not-sap-our-solidarity-with-syrians/>, consulté le 14 février 2025.

³⁴ Sources des données : <https://refugees.dk/en/facts/numbers-and-statistics/how-many-are-coming-and-from-where/#:~:text=During%20the%20last%207%20years,granted%20a%20permit%20in%202023> et <https://refugees.dk/en/facts/numbers-and-statistics/what-are-the-chances-of-being-granted-asylum/#:~:text=RECOGNITION%20AND%20OVERTURNING%20RATES%20IN,of%20the%20cases%20they%20handled>, consultés le 14 février 2025.

³⁵ Voir <https://rm.coe.int/note-d-orientation-sur-la-reponse-aux-risques-de-traite-des-etes-huma/1680a663e3>, consulté le 10 juillet 2024.

58. Le SDI est chargé de traiter toutes les demandes d'asile et la Commission de recours des réfugiés (CRR) examine les appels. En 2023, 72 % des demandeurs se sont vu accorder l'asile en première instance par le SDI (ce pourcentage comprend à la fois les nouveaux arrivants et les personnes qui avaient déjà un permis de séjour mais qui ont déposé plus tard une demande d'asile) et la CRR a rejeté 35 % des dossiers qu'elle a examinés³⁶.

59. Certains interlocuteurs du GRETA ont exprimé des inquiétudes quant à la fiabilité de l'évaluation faite par la CRR des principaux éléments figurant dans les demandes d'asile, y compris le profil du demandeur et les informations sur son pays d'origine. La non-prise en compte du risque de persécution et de traite répétée en cas de renvoi dans le pays suscitaient également des préoccupations. Le GRETA a été informé de plusieurs décisions rendues par la CRR³⁷, dans lesquelles les demandeurs se sont vu refuser l'asile malgré leurs allégations de risques graves en cas de renvoi, y compris dans des dossiers de traite³⁸. En juin 2023, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a estimé que le Danemark avait violé le Pacte international relatif aux droits civils et politiques en rendant une ordonnance d'expulsion contre une femme albanaise exposée à la violence fondée sur le genre et à la traite répétée, en raison d'une prise en compte inadéquate des risques qu'elle courait³⁹. Dans leur réponse au projet de rapport, les autorités danoises ont indiqué que la CRR procède systématiquement à des évaluations individuelles, en tenant compte des vulnérabilités spécifiques de chaque demandeur d'asile.

60. Tous les demandeurs d'asile sont invités à une séance d'information, avec des interprètes si nécessaire. Le Conseil danois pour les réfugiés explique la procédure d'asile, le déroulement de l'entretien d'asile et les droits des demandeurs. Le cours, organisé en huit modules, présente la culture, la société et la langue danoises.

61. Au moment de la visite du GRETA, le centre d'accueil de Sandholm hébergeait 331 personnes (172 hommes et 159 femmes), la majorité ukrainiennes. L'établissement, d'une capacité de 600 places, fonctionne avec 80 membres du personnel présents quotidiennement. En septembre 2024, la division asile du SDI travaillant dans le centre d'accueil comptait environ 191 agents. Selon les autorités, l'évaluation de la vulnérabilité des demandeurs d'asile s'appuie notamment sur plusieurs indicateurs de traite⁴⁰. Les personnes déplacées d'Ukraine reçoivent un dossier d'information qui couvre la traite. La durée moyenne du séjour varie selon les nationalités⁴¹.

³⁶ Les deux chiffres ne s'additionnent pas, car tous les dossiers ne sont pas soumis à la CRR et les décisions n'ont généralement pas été rendues la même année. Voir <https://refugees.dk/en/facts/numbers-and-statistics/how-many-are-coming-and-from-where/#:~:text=During%20the%20last%207%20years,granted%20a%20permit%20in%202023> et <https://refugees.dk/en/facts/numbers-and-statistics/what-are-the-chances-of-being-granted-asylum/#:~:text=RECOGNITION%20AND%20OVERTURNING%20RATES%20IN,of%20the%20cases%20they%20handled>, consultés le 14 février 2025.

³⁷ <https://fln.dk/da/Praksis>, consulté le 12 février 2025.

³⁸ Dans le premier cas (Niga/2021/3), la CRR a confirmé le rejet par le SDI de la demande d'asile déposée par une Nigériane qui affirmait craindre la violence de son oncle et les menaces d'un trafiquant. Elle a jugé incohérentes les explications de l'intéressée et conclu qu'elle ne risquerait pas d'être persécutée ou de subir des atteintes graves à son retour au Nigéria, bien qu'elle ait affirmé avoir été victime de la traite. Dans le deuxième cas (Niga/2022/5), elle a confirmé le rejet par le SDI de la demande d'asile déposée par une Nigériane, jugeant incohérentes ses allégations de menaces proférées par la famille de son partenaire décédé et par un usurier. Elle a conclu que l'intéressée pouvait demander la protection des autorités nigérianes, malgré ses antécédents de traite et d'exposition à la violence. Dans le troisième cas (Niga/2024/4), elle a confirmé le rejet par le SDI de la demande d'asile déposée par un Nigérian, estimant que ses allégations d'extorsion, de traite et de menaces émanant d'un gang n'étaient pas cohérentes. Elle a conclu que l'intéressé pouvait demander la protection des autorités nigérianes ou d'organisations nigérianes et qu'il n'était donc pas exposé à un risque de persécution.

³⁹ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Constatations adoptées par le Comité au titre de l'article 5 (par. 4) du Protocole facultatif, concernant la communication n° 2858/2016, CCPR/C/137/D/2858/2016, 16 juin 2023, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F137%2FD%2F2858%2F2016&Lang=fr, consulté le 13 février 2025.

⁴⁰ Par exemple le fait que les personnes sont absentes du centre, les contacts sociaux qu'elles ne peuvent expliquer, leur comportement suspect et leurs ressources financières suspectes.

⁴¹ Les Ukrainiens restent généralement entre 5 jours et 2 semaines, tandis que d'autres ressortissants restent 4 à 6 semaines. Les enfants restent généralement 3 à 6 semaines, avant d'être transférés au centre pour enfants de Tønder.

62. La délégation du GRETA s'est également rendue dans le centre de rétention pour migrants d'Ellebæk, où sont placés des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière, y compris des demandeurs d'asile déboutés en instance d'éloignement. Selon les informations fournies par l'IDDH, 450 personnes ont été privées de liberté à Ellebæk en 2022, mais au moment de la visite du GRETA, ce nombre était de 52 (voir paragraphe 98). Les autorités ont informé le GRETA que les victimes de la traite identifiées parmi les migrants en situation irrégulière bénéficiaient d'un délai de rétablissement et de réflexion et devaient être remises en liberté et hébergées dans un centre pour demandeurs d'asile, un foyer ou un refuge protégé (voir aussi paragraphe 98). Les représentants des organisations de la société civile ont néanmoins indiqué que les victimes continuaient de rester en rétention pendant de longues périodes ou étaient renvoyées dans leur pays d'origine après avoir été détectées comme victimes potentielles de la traite (voir paragraphe 186). Le GRETA se réfère au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) sur sa visite périodique au Danemark de mai-juin 2024, dans lequel le CPT exprimait sa préoccupation quant au maintien de conditions matérielles carcérales et d'un régime de type carcéral dans le centre d'Ellebæk⁴². Dans son rapport faisant suite à sa visite au Danemark en mai-juin 2023, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe recommandait de veiller à ce qu'aucune personne vulnérable ne soit placée en rétention, notamment en garantissant un examen systématique et complet à l'arrivée dans les centres de rétention ainsi qu'un partage d'informations coordonné entre les acteurs concernés, dans le plein respect des obligations en matière de protection des données⁴³.

63. **Le GRETA exhorte les autorités danoises à faire en sorte que les personnes au sujet desquelles les autorités ont des motifs raisonnables de croire qu'elles sont victimes de la traite ne soient pas expulsées du Danemark tant que le processus d'identification n'est pas achevé, conformément à l'article 13 de la Convention, et qu'elles soient transférées vers un hébergement approprié, conformément à l'article 12 de la Convention.**

64. **En outre, le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre des mesures supplémentaires pour empêcher les demandeurs d'asile, les réfugiés et les migrants en situation irrégulière de devenir victimes de la traite, en particulier :**

- **en instaurant une évaluation de la vulnérabilité qui soit systématique et complète pour toutes les personnes hébergées dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et dans les centres de rétention pour migrants, afin de déterminer les besoins de protection individuels et de garantir un soutien en temps utile, tout en sensibilisant davantage aux vulnérabilités liées à la traite les professionnels qui contribuent à l'enregistrement des demandeurs d'asile ;**
- **en veillant à ce que la Commission de recours des réfugiés et le Service danois de l'immigration mènent des évaluations des risques approfondies et systématiques dans tous les dossiers d'asile, en tenant compte des vulnérabilités et besoins de protection individuels des demandeurs, y compris des risques de persécution, de traite répétée et d'autres formes de préjudice en cas de renvoi ;**
- **en continuant à former les professionnels concernés, notamment les gardes-frontières, les agents chargés de traiter les demandes d'asile et le personnel des centres d'accueil et de rétention, afin de renforcer leur capacité à reconnaître les signes de traite et à orienter les victimes présumées de la traite vers les services d'identification et d'assistance.**

⁴² Dans son rapport, le CPT indique qu'il faut agir d'urgence pour remédier à cette situation, étant donné que les ressortissants étrangers retenus au centre d'Ellebæk ne sont ni des personnes soupçonnées d'une infraction pénale, ni des personnes condamnées à une peine d'emprisonnement. Il souligne que la rétention de migrants, en tant que mesure administrative, doit être clairement distinguée de l'emprisonnement et qu'il convient donc d'éviter autant que possible tout environnement de type carcéral. Voir <https://rm.coe.int/1680b2bb49> (en anglais).

⁴³ <https://rm.coe.int/report-on-denmark-following-the-commissioner-for-human-rights-visit-to/1680ad4d49> (en anglais).

iv. Vulnérabilités liées à la dimension de genre de la traite et des personnes en situation de prostitution

65. Selon les informations fournies par les autorités danoises et les représentants de la société civile, les femmes étrangères se livrant à la prostitution sont particulièrement vulnérables à la traite, les plus touchées étant les Nigérianes et les Thaïlandaises.

66. Les documents conçus et utilisés par le CMM pour former les professionnels en contact avec des victimes potentielles de la traite portent notamment sur l'exploitation des filles et des femmes nigérianes par le biais de la prostitution et sur l'exploitation des femmes thaïlandaises. Le CMM a par ailleurs lancé un projet pilote à l'automne 2023, qui vise à extraire des données des sites internet de services pour adultes afin de renforcer les efforts de sensibilisation et de recueillir des informations (voir paragraphe 155).

67. Comme indiqué au paragraphe 22, dans le cadre de l'actuel plan d'action national, le gouvernement danois a augmenté le budget alloué aux ONG associées au travail de sensibilisation mené dans le domaine de la prostitution. Ces efforts de sensibilisation visent à prévenir la traite aux fins d'exploitation sexuelle et à établir un contact avec les victimes potentielles pour s'assurer qu'elles reçoivent le soutien nécessaire. En outre, les conditions qui prévalent dans le centre de crise pour femmes victimes de la traite, géré par Reden International, ont été améliorées.

68. Le Service de l'égalité entre les femmes et les hommes est le principal organe de coordination chargé de promouvoir l'égalité de genre au Danemark. Il prépare chaque année une perspective et un plan d'action pour l'égalité de genre ; le dernier, publié en février 2025, contient des mesures de lutte contre la violence fondée sur le genre et contre la traite⁴⁴. En outre, la commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes, au sein du Parlement danois, s'occupe de l'égalité des chances pour tous les genres aux niveaux national et international.

69. Le GRETA se félicite des mesures prises par les autorités danoises pour remédier aux vulnérabilités liées à la dimension de genre de la traite et estime qu'elles devraient continuer à prendre des mesures pour lutter contre les risques de traite et d'exploitation des prestataires de services sexuels, grâce à un travail d'information et de sensibilisation visant à éliminer les stéréotypes de genre, et pour aider les migrants, en particulier les femmes migrantes, à accéder à la formation professionnelle, à l'éducation et à l'emploi.

v. Personnes LGBTI

70. Le GRETA souligne que, de manière générale, les personnes LGBTI courent un risque plus élevé d'être victimes de la traite, notamment parce qu'elles sont souvent marginalisées dans la société et exclues de leur famille, ce qui en fait des cibles idéales pour les trafiquants, qui recherchent des personnes bénéficiant d'une moindre protection. Les personnes LGBTI rencontrent aussi des difficultés d'accès au marché du travail car les possibilités d'emploi sont rares pour les personnes qui s'identifient en dehors de la conception traditionnelle binaire du genre et qui sont ainsi amenées à travailler davantage dans l'économie informelle (y compris dans la prostitution), voire à accepter des offres d'emploi abusives. De plus, les personnes LGBTI sont souvent surreprésentées parmi les enfants en situation de rue et risquent d'être discriminées par les autorités et les services, ce qui les rend plus réticentes à porter plainte ou à demander de l'aide⁴⁵.

71. Les représentants des ONG ont noté que les personnes LGBTI, en premier lieu les femmes transgenres, étaient particulièrement vulnérables à l'exploitation sexuelle au Danemark. Les représentants de la société civile ont aussi constaté que les hommes gays originaires de pays africains criminalisant les

⁴⁴ <https://mim.dk/media/u1ydiwau/endelig-redegoerelse-perspektiv-og-handlingsplan-for-ligestilling-2025.pdf>.

⁴⁵ Voir <https://iac.iom.int/en/blogs/lgbtqi-victims-human-trafficking> et <https://2017-2021.state.gov/wp-content/uploads/2019/02/272968.pdf>.

relations entre personnes de même sexe étaient vulnérables à la traite. Leur vulnérabilité est aggravée par des facteurs tels que la discrimination, l'isolement social dans un pays dont ils ne parlent pas forcément la langue, le manque de soutien familial et l'accès limité aux possibilités d'emploi.

72. Selon les informations communiquées par les autorités danoises, au cours de la période de référence, 48 personnes LGBTI ont été orientées par différents acteurs pour un entretien d'identification en tant que victimes présumées de la traite. En 2020-2023, le CMM a enregistré quatre personnes transgenres qui ont été officiellement identifiées comme victimes d'exploitation sexuelle. Selon les représentants de la société civile menant un travail de sensibilisation, le nombre de victimes de la traite parmi les personnes LGBTI est plus élevé que ce qui est signalé. De nombreuses victimes potentielles ne font pas confiance aux autorités et redoutent les contacts avec les services de santé, par peur d'être expulsées. Elles résident souvent dans des logements gérés et payés par les trafiquants. Selon les ONG, la situation des femmes transgenres est particulièrement préoccupante et les chiffres sont en augmentation. Leur consommation fréquente de drogues les rend très vulnérables et facilement manipulables par des trafiquants. L'ONG Hope Now travaille avec des personnes LGBTI au sein du système d'asile et des centres de rétention. Elle a signalé à plusieurs reprises aux autorités que des personnes LGBTI étaient potentiellement victimes de la traite.

73. Le GRETA n'a pas été informé de mesures spécifiques visant à lutter contre la vulnérabilité à la traite des personnes LGBTI. Les représentants de la société civile ont souligné que leurs efforts de sensibilisation étaient essentiels pour détecter les victimes potentielles et leur porter assistance. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport, les autorités danoises ont indiqué que toutes les victimes ont droit à un soutien, indépendamment de leur genre ou de leur orientation sexuelle, et que le CMM est toujours conscient des besoins et vulnérabilités spécifiques de chaque victime.

74. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre des mesures pour lutter contre la vulnérabilité à la traite des personnes LGBTI, en étroite coopération avec les organisations de la société civile.

vi. Personnes sans abri

75. Les personnes sans abri constituent un autre groupe identifié comme particulièrement vulnérable à la traite. Une enquête nationale⁴⁶ est menée tous les deux ans par le Centre danois de recherche en sciences sociales afin de suivre l'évolution du sans-abrisme au Danemark. Cette étude donne des informations sur l'étendue et les tendances du sans-abrisme (notamment la répartition géographique, le profil social des personnes concernées, etc.). Elle indiquait que 5 789 personnes étaient sans abri en 2022, et 5 989 en 2024.

76. En 2017 et 2018, le Danemark a instauré une « interdiction de campement » et une « interdiction de zone » dans le cadre de la gestion du sans-abrisme et de l'ordre public⁴⁷. Ces mesures, qui se sont accompagnées d'un durcissement des peines pour mendicité, visaient à décourager les étrangers sans abri de rester au Danemark. Les règles ont été modifiées en 2020. Elles ont néanmoins suscité des inquiétudes au motif que certaines réponses juridiques risquaient de toucher de manière disproportionnée les personnes sans abri, ce qui posait question quant au traitement des personnes vulnérables.

77. En vertu de la loi sur les services sociaux, les communes danoises sont tenues de prendre des mesures pour aider les adultes vulnérables, y compris les personnes sans abri. Cela suppose par exemple de mettre en place des projets ou activités visant à lutter contre différents risques, tels que le sans-abrisme et la traite. Les communes doivent fournir hébergement temporaire en foyer, et un soutien aux personnes

⁴⁶ Voir l'enquête 2022 : <https://www.vive.dk/da/udgivelser/hjemloeshed-i-danmark-2024-dx3jdedv/> et l'enquête 2024 : <https://www.vive.dk/da/udgivelser/hjemloeshed-i-danmark-2024-dx3jdedv/>.

⁴⁷ L'interdiction de campement interdit la création de campements permanents dans les zones publiques, tandis que l'interdiction de zone restreint certaines activités dans des zones désignées. L'interdiction de zone est utilisée par la police lorsqu'une personne a enfreint l' interdiction de campement ; la police peut alors limiter les déplacements de cette personne dans une zone géographique déterminée, en lien avec l'endroit où le campement avait été installé.

qui sont sans domicile ou qui ne peuvent plus rester chez elles. Cependant, l'hébergement temporaire en foyer et d'autres services (conseils juridiques, aide pour les demandes d'emploi et les moyens de subsistance, entre autres) ne sont accessibles qu'aux personnes en situation régulière.

78. Selon l'IDDH, les personnes sans abri non enregistrées qui n'ont pas droit à des structures d'hébergement publiques sont pour la plupart des migrants en situation vulnérable, qui risquent d'être victimes de la traite ou qui en font déjà l'objet. Les ONG Stenbroens Jurister et Street Lawyers fournissent des conseils juridiques aux personnes en situation de vulnérabilité, y compris des migrants sans papiers et sans domicile. Dans ce cadre, elles rencontrent des victimes potentielles de la traite. Le GRETA prend note avec inquiétude de la situation vulnérable dans laquelle se trouvent les personnes sans abri, en particulier celles qui n'ont pas de résidence légale dans le pays, car elles courent un risque considérablement accru d'être victimes de la traite.

79. Selon le sixième rapport de l'ECRI sur le Danemark, publié en 2022, les règles applicables aux prestataires de services de la société civile pour les personnes sans abri étaient floues et les instructions des autorités étaient contradictoires, notamment lors de la pandémie de covid-19⁴⁸. L'ECRI s'inquiétait aussi des visites effectuées par la police dans les foyers pour personnes sans abri afin d'y appréhender les migrants en situation irrégulière, ce qui dissuade les migrants de se tourner vers ces refuges et qui accroît leur vulnérabilité. En octobre 2023, une réforme visant à restructurer la lutte contre le sans-abrisme est entrée en vigueur. Elle prévoit notamment des investissements dans la construction de logements abordables, combinés à des aides locatives pour le parc de logement public existant. L'objectif est de fournir des solutions de logement stables et à long terme aux personnes sans abri, de réduire leur vulnérabilité, y compris à la traite, et de leur permettre de reconstruire leur vie.

80. Le foyer pour personnes sans abri géré par l'Armée du Salut à Hørhuset (voir paragraphe 109) comprenait un appartement pour les victimes de la traite. Lors de la visite du foyer, la délégation du GRETA a rencontré un homme victime de la traite qui y était hébergé. Au moment de la visite d'évaluation, l'établissement fonctionnait à sa pleine capacité (65 personnes) et le personnel n'avait reçu aucune formation sur la traite. En revanche, selon le CMM, une formation sur la traite a été dispensée aux travailleurs sociaux d'une unité pour personnes sans abri de la Ville de Copenhague.

81. **Le GRETA considère que les autorités danoises devraient faire en sorte que les personnes sans abri disposent d'un hébergement sûr et d'un accès aux services essentiels, afin d'empêcher qu'elles deviennent victimes de la traite ou d'exploitation.**

82. **Le GRETA considère également que les autorités danoises devraient renforcer leurs efforts de prévention de la traite parmi les personnes sans abri, notamment en dispensant une formation sur la traite au personnel des foyers pour personnes sans abri, de manière à ce que ce personnel puisse reconnaître les signes de traite mais aussi aider et orienter les victimes potentielles.**

vii. Personnes en situation de handicap

83. Les personnes en situation de handicap⁴⁹ ne sont pas expressément mentionnées dans la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, mais leur vulnérabilité à la traite est documentée dans des rapports publiés par le GRETA et d'autres organismes internationaux. Parmi les facteurs qui rendent les personnes en situation de handicap vulnérables à la traite figurent la dépendance à l'égard des prestataires de soins ou des systèmes de soutien, l'accès limité à l'information et aux ressources, la difficulté à communiquer ou à défendre leurs intérêts, la stigmatisation et la

⁴⁸ Voir sixième rapport de l'ECRI sur le Danemark, paragraphe 28, <https://rm.coe.int/sixieme-rapport-de-l-ecri-sur-le-danemark/1680a6d5d1>.

⁴⁹ En vertu de l'article premier de la Convention sur les droits des personnes handicapées, « par personnes handicapées on entend des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres ».

discrimination, ainsi que l'absence d'accès ou un accès limité au marché du travail et à un travail décent⁵⁰. On peut également citer la Recommandation générale n° 38 (2020) du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), qui affirme que les femmes et les filles handicapées constituent un groupe particulièrement vulnérable à la traite, et appelle les États à leur fournir un soutien économique et social spécial⁵¹, ainsi que le document de prise de position du Forum européen des personnes handicapées sur la lutte contre la traite des personnes handicapées⁵².

84. En juillet 2009, le Danemark a ratifié la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, mais celle-ci n'a pas été explicitement incorporée dans le droit national. L'IDDH a été chargé d'assurer le suivi de sa mise en œuvre. Le GRETA renvoie aux observations finales du Comité des droits des personnes handicapées concernant la mise en œuvre de cette convention par le Danemark, publiées en 2024⁵³, qui recommandent d'adopter des plans d'action sur le handicap dotés d'objectifs clairs et d'un financement suffisant, d'assurer une répartition équitable entre les municipalités des fonds liés au handicap et un contrôle de leur utilisation, et d'inscrire dans la loi des procédures qui garantissent la consultation des personnes handicapées au sujet de toute question les concernant ainsi que leur participation active, par l'intermédiaire des organisations qui les représentent.

85. S'il n'existe actuellement aucun plan d'action national pour les personnes en situation de handicap au Danemark, les autorités ont indiqué qu'elles projetaient d'en élaborer un, axé sur l'emploi et l'éducation. En l'absence de plan d'action national, des organisations ont conçu leurs propres stratégies. C'est par exemple le cas du collectif d'organisations de personnes en situation de handicap du Danemark, dont la stratégie et le plan d'action révisés pour 2022-2025⁵⁴ visent à renforcer les droits et l'inclusion des personnes en situation de handicap en promouvant l'accessibilité, l'égalité des chances dans l'éducation et l'emploi, et la participation sociale.

86. Aucun cas de traite concernant des victimes en situation de handicap n'a été signalé au Danemark. Le GRETA a été informé que si de tels cas devaient être identifiés, le CMM adapterait les mesures d'assistance et de soutien pour répondre aux besoins spécifiques des victimes. Il s'agirait notamment des services d'aide fournis par les communes en vertu de la loi sur les services ou proposés dans le cadre du système d'asile⁵⁵. Les autorités danoises ont souligné qu'en vertu du principe de responsabilité sectorielle toutes les autorités publiques sont chargées de rendre leurs services accessibles aux personnes en situation de handicap.

87. Le centre d'accueil de Sandholm héberge des familles et des personnes souffrant d'un handicap mental et physique, qui représentent une part importante des réfugiés ukrainiens accueillis dans l'établissement. Selon les autorités, la formation des agents chargés des dossiers d'asile et les entretiens d'asile incluent des questions sur les besoins spéciaux et le handicap. Le GRETA renvoie aux observations finales susmentionnées du Comité des droits des personnes handicapées, qui recommande au Danemark de garantir des aménagements raisonnables et procéduraux, un accompagnement et l'assistance d'un avocat aux personnes handicapées tout au long de la procédure d'asile, y compris aux réfugiés et aux demandeurs d'asile se trouvant dans une situation apparentée à celle des réfugiés⁵⁶.

⁵⁰ Voir OSCE, *Invisible Victims: The Nexus between Disabilities and Trafficking in Human Beings*, mars 2022, page 16.

⁵¹ CEDAW, Recommandation générale n° 38 (2020) sur la traite des femmes et des filles dans le contexte des migrations internationales, paragraphes 40 et 55.

⁵² <https://www.edf-feph.org/content/uploads/2022/03/EDF-position-on-combatting-human-trafficking-%E2%80%93-review-of-EU-rules-1.pdf>

⁵³ <https://docs.un.org/fr/CRPD/C/DNK/CO/2-3>, consulté le 5 février 2025.

⁵⁴ <https://handicap.dk/files/media/document/DPOD%20-%20STRATEGY%20and%20ACTIONPLAN%202022-2025.pdf>, consulté le 4 février 2025.

⁵⁵ En règle générale, le soutien et les services aux personnes en situation de handicap sont fournis à domicile, soit par le biais d'une aide financière, soit sous la forme de soins à la personne. Les communes doivent couvrir les coûts des adaptations nécessaires dans le logement et verser une indemnité aux parents d'un enfant en situation de handicap pour la perte de revenus liée à leurs responsabilités familiales.

⁵⁶ Voir note de bas de page 53.

88. Lors de sa dernière visite au Danemark, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'était déclarée préoccupée par les informations faisant état de violences et d'abus, y compris sexuels, sur les résidents des structures d'hébergement et par le recours persistant à des établissements de grande envergure. Elle s'inquiétait également du placement croissant d'enfants et de jeunes souffrant de graves troubles mentaux dans des structures de soins fermées, ainsi que des mauvaises conditions dans ces établissements⁵⁷.

89. **Le GRETA considère que les autorités danoises devraient :**

- **renforcer les garanties visant à prévenir les abus et la traite dans les structures d'hébergement et les structures de soins fermées, en veillant à ce que des mesures adéquates de prise en charge, d'accompagnement et de protection soient mises en place pour les personnes en situation de handicap, en particulier les enfants vulnérables ;**
- **étendre les mesures de soutien en faveur des personnes en situation de handicap aux demandeurs d'asile afin de réduire leur vulnérabilité et d'éviter que ceux-ci soient victimes d'exploitation et de traite ;**
- **mener des recherches sur les vulnérabilités à la traite des personnes en situation de handicap et concevoir des mesures de prévention concernant spécifiquement ce groupe.**

2. Mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite

90. Le chapitre III de la Convention définit également un ensemble de mesures de protection et de promotion des droits des victimes. Il est avant tout primordial d'identifier correctement les victimes de la traite, car cette identification leur permet de bénéficier des autres mesures et droits prévus par la Convention. Conformément à l'article 10 de la Convention, les États parties veillent à ce que les autorités compétentes pour identifier les victimes de la traite disposent d'un personnel formé et qualifié pour procéder à l'identification, et à ce qu'elles collaborent au processus d'identification avec les organisations de soutien concernées. En outre, l'article 12 de la Convention énonce les mesures d'assistance que les États parties doivent proposer aux victimes de la traite. Le paragraphe 7 de cet article demande aux Parties de s'assurer que les services sont fournis en prenant dûment en compte les besoins spécifiques des personnes en situation vulnérable et les droits des enfants. Compte tenu de la pertinence de l'identification des victimes et de l'assistance aux victimes dans le cadre du thème principal du quatrième cycle d'évaluation de la Convention, cette partie du rapport examine l'application de ces deux dispositions. D'autres dispositions du chapitre III de la Convention, qui ont été examinées en détail par le GRETA au cours des cycles d'évaluation précédents, sont abordées dans le chapitre du rapport intitulé « Thèmes du suivi ».

a. Identification des victimes de la traite

91. Les procédures d'identification des victimes de la traite restent celles décrites dans les précédents rapports du GRETA sur le Danemark⁵⁸. Trois procédures distinctes sont en vigueur pour octroyer le statut de victime de la traite, selon la situation de la personne au regard du droit de séjour. Si celle-ci est en situation régulière au Danemark, le CMM lui accordera le statut de victime de la traite sur la base d'un entretien mené par ses travailleurs sociaux après une évaluation finale. Si elle est en situation irrégulière ou si elle a demandé l'asile, l'identification sera effectuée par le SDI en tenant compte des informations fournies par le CMM et par d'autres acteurs concernés. Toutes les autorités compétentes utilisent la même

⁵⁷

<https://rm.coe.int/report-on-denmark-following-the-commissioner-for-human-rights-visit-to/1680ad4d49> (en anglais).

⁵⁸

Voir paragraphe 76 du deuxième rapport du GRETA et paragraphe 171 du troisième rapport du GRETA sur le Danemark.

liste d'indicateurs de traite, élaborée par le CMM. En outre, les tribunaux danois et le ministère public peuvent accorder le statut de victime de la traite durant la procédure pénale.

92. Selon le CMM, sur les 235 signalements de victimes présumées reçus en 2022, 158 provenaient de la police (dans de nombreux cas, celle-ci avait été contactée par d'autres autorités), 23 du SDI, 18 d'organisations sociales, 10 correspondaient à des cas où les personnes s'étaient manifestées d'elles-mêmes, 5 venaient de syndicats (3F), 4 résultait d'actions conjointes et le reste venait d'autres autorités ou de particuliers. Sur les 73 victimes identifiées en 2022, 30 étaient envoyées par la police, 13 par des organisations sociales, 12 par le SDI et le reste par d'autres organisations ou par des particuliers. Selon les statistiques disponibles, entre 2020 et 2023, la plupart des victimes (270 sur 342) ont été identifiées par le SDI, tandis que le CMM en a identifié 72.

93. Le CMM continue d'assurer le fonctionnement de la ligne d'assistance nationale contre la traite (7020 2550), qui emploie un travailleur social ou une travailleuse sociale. La ligne fonctionne quotidiennement de 9 heures à 15 heures. En dehors des heures d'ouverture, il y a un message enregistré (en danois uniquement) et les appelants peuvent laisser un message vocal. Les personnes peuvent aussi envoyer un courriel à la messagerie sécurisée du CMM⁵⁹. Les autorités ont indiqué que la communication par WhatsApp était également possible et que la mise à disposition d'un·e interprète était possible pour les victimes qui ne parlent pas anglais et qui appellent pendant les heures de travail. Entre 2021 et juin 2024, la plateforme a reçu 1 397 appels liés à la traite, dont 285 concernaient des victimes potentielles. Selon les autorités, il y a eu une augmentation des appels de victimes potentielles de la traite, principalement de travailleurs étrangers employés dans l'agriculture, la construction et l'industrie manufacturière. En réponse, le CMM a élaboré en décembre 2023 des lignes directrices à l'intention du personnel sur la gestion des cas dans lesquels les personnes se manifestent d'elles-mêmes⁶⁰. La plupart des appels proviennent des ONG, de la police ou d'autres autorités compétentes, car la ligne d'assistance téléphonique sert également aux professionnels. En outre, sur son site internet, le CMM met à disposition un formulaire en ligne permettant de signaler des soupçons de traite, qui est envoyé directement dans sa boîte aux lettres sécurisée. La performance de la ligne d'assistance téléphonique est évaluée deux fois par an par le CMM.

94. Le nombre de victimes de la traite identifiées parmi les ressortissants danois reste très limité (12 au cours de la période de référence). Pour les représentants des ONG, cela s'explique notamment par l'application d'une définition stricte de la traite, qui établit un lien entre la traite et un élément transnational dans la majorité des cas. Comme le notait le GRETA dans ses précédents rapports, le nombre limité de victimes danoises identifiées tend à indiquer qu'il faudrait adopter une approche plus globale pour garantir que toutes les victimes, y compris danoises, bénéficient d'une reconnaissance et d'un soutien adéquats.

95. Depuis 2022, dans le cadre du plan d'action national actuel, les responsabilités et missions liées à la détection et à l'identification des victimes sont réparties entre les autorités et les ONG. Les associations bénéficiant d'un financement au titre du plan d'action national ne mènent plus d'entretiens d'identification informels⁶¹, mais effectuent un travail de sensibilisation (voir paragraphe 112) et orientent les victimes potentielles vers le CMM aux fins de leur identification formelle. Les ONG peuvent être invitées à assister aux entretiens si les victimes y consentent. Selon les autorités, cette nouveauté a été introduite pour rendre le processus d'identification plus clair et plus cohérent et pour garantir la protection des données. Néanmoins, les avis des représentants de la société civile sont partagés. Certains jugent le changement positif, car il délimite clairement leur rôle et leur permet de cibler leurs efforts. D'autres estiment qu'il limite leur capacité d'agir et de participer au processus d'identification, ce qui se traduit par une diminution du nombre d'identifications et une sous-utilisation des précieuses informations que détiennent les ONG.

⁵⁹ Har du mistanke om, at en person kan være udsat for menneskehandel? | Center mod Menneskehandel.

⁶⁰ Les lignes directrices contiennent un guide avec questions à l'intention des travailleurs sociaux qui répondent aux appels, des protocoles de partage des données avec les autorités compétentes et des procédures d'orientation vers d'autres organisations pour les cas qui ne relèvent pas de la traite.

⁶¹ L'entretien d'identification informel qui était mené avant 2022 par les ONG AmiAmi, Reden International et Hope Now consistait à remplir un formulaire comportant des indicateurs de traite, qui servait ensuite de base à l'évaluation formelle réalisée par le SDI et le CMM.

96. Le SDI dispose d'une unité spécialisée qui effectue une détection de victimes présumées de la traite sur la base des dossiers qui lui sont transmis par les agents instructeurs après les entretiens d'asile, et les renvoie au CMM, conformément à un guide d'entretien sur la traite élaboré pour le personnel du SDI. Lorsqu'il n'y a aucun doute quant au statut de victime de traite de la personne, le SDI peut procéder à l'identification sans l'intervention du CMM. Dans les autres cas, la victime présumée est orientée vers le CMM par le SDI à la suite d'un entretien⁶². Si la victime présumée a déposé une demande d'asile, l'agent chargé des dossiers d'asile lui demandera son consentement avant de transmettre son cas au CMM. Si d'autres acteurs, tels que la Croix-Rouge danoise ou le Conseil danois pour les réfugiés, découvrent des indicateurs de traite, ils peuvent eux-mêmes transmettre le cas au CMM.

97. Selon les autorités, les agents chargés des dossiers d'asile au sein du SDI participent à des réunions d'information sur les indicateurs de traite sur la base du volontariat et suivent une formation obligatoire de trois jours qui couvre les indicateurs de traite, l'entretien avec une personne vulnérable, l'établissement d'une relation de confiance avec les demandeurs d'asile et l'évaluation de l'état de santé de ces derniers afin de déterminer s'ils ont des besoins particuliers (voir aussi paragraphe 57). Il existe également une page intranet où les agents chargés des dossiers peuvent trouver des informations sur la traite et contacter l'équipe chargée d'un dossier en cas de doute. Cela étant, des représentants de la société civile et des victimes rencontrés par le GRETA ont exprimé plusieurs préoccupations quant au traitement et à l'évaluation par le SDI de dossiers d'asile de personnes soumises à la traite : par exemple, le fait que les agents chargés des dossiers ne recherchaient pas de manière proactive les indicateurs de traite, qu'ils donnaient la priorité à l'expulsion plutôt qu'à l'identification des victimes, qu'ils se montraient brusques ou durs pendant l'entretien, qu'ils ne laissaient pas suffisamment de temps aux victimes pour révéler des informations sensibles, ou encore qu'ils orientaient les victimes vers le CMM sans considérer la traite comme un facteur dans la demande d'asile. Selon les ONG, les autorités sont en train de changer de perspective et d'inclure également les hommes et les enfants parmi les victimes présumées de la traite, mais l'attention accordée à ce phénomène reste insuffisante et les pratiques et procédures existantes, y compris la liste d'indicateurs, ne reflètent pas les risques auxquels sont exposés les hommes et les enfants soumis à la traite.

98. Le centre d'Ellebæk, géré par le Service pénitentiaire et de probation, est le seul centre de rétention pour migrants au Danemark (voir aussi paragraphe 62). Au moment de la visite du GRETA, 52 individus y étaient placés (dont six femmes) pour une capacité totale de 120 places. La durée moyenne de séjour y est de 30 jours, la plupart des personnes en rétention ayant été appréhendées pour travail sans permis. En 2020, l'établissement a mis en place une procédure aidant le personnel à gérer les cas présumés de traite, qui est disponible sur son site intranet. Selon cette procédure, la direction doit être informée immédiatement lorsqu'un membre du personnel soupçonne une personne en rétention d'être victime de traite et faire un signalement au CMM, qui pourra se rendre sur place pour clarifier la situation. Le document indique également que l'ONG Hope Now peut rendre visite aux personnes en rétention dans les mêmes conditions que le CMM. Depuis 2023, un travailleur social spécialisé est chargé d'améliorer le respect des procédures et d'évaluer les personnes à leur arrivée dans le centre de rétention. Les assistants pédagogiques, le personnel de santé et l'enseignant du centre peuvent faire part de leurs soupçons à ce travailleur social, qui sert de premier contact pour les cas potentiels de traite et qui mène des entretiens avec les victimes potentielles. Selon les autorités, le CMM a été contacté à 13 reprises au sujet de 15 victimes potentielles de traite hébergées dans le centre d'Ellebæk. Quatre d'entre elles ont été formellement identifiées comme victimes de la traite. Le CMM a indiqué avoir formé le personnel de l'établissement en 2020, 2021 et 2023 à reconnaître les indicateurs de traite, ce qui a permis d'améliorer la coordination et la coopération entre le CMM et le personnel.

99. Au centre d'accueil de Sandholm, le CMM est contacté lorsque les agents chargés des dossiers constatent des signes de traite lors des entretiens avec les demandeurs d'asile.

⁶² Pour en savoir plus sur la procédure d'identification des demandeurs d'asile, voir paragraphe 174 du troisième rapport du GRETA.

100. La notion de personne « actuellement soumise à la traite », expliquée dans le troisième rapport du GRETA, continue de susciter des inquiétudes⁶³. Selon le plan d'action national, l'accès à l'assistance et au soutien en tant que victime de la traite concerne « toutes les personnes qui se trouvent dans ce pays dans le cadre d'une relation de traite et qui font actuellement l'objet d'une relation de traite ». Les lignes directrices du CMM et du SDI précisent que les évaluations individuelles doivent tenir compte des liens en cours entre la victime et le trafiquant, des dettes en cours envers le trafiquant, des menaces actives et de toute répercussion durable de l'expérience de traite qui pourrait exposer la victime au risque de traite répétée. Les victimes se voient accorder le bénéfice du doute en cas d'incertitude sur leur situation. Des exemples ont été donnés de policiers, de travailleurs sociaux et d'autres représentants des autorités qui utilisent cet élément pour évaluer le dossier ou pour déterminer s'il faut ouvrir une enquête, accorder des mesures de protection ou prendre d'autres mesures qui s'imposent. Le GRETA réitère que les victimes ayant été exploitées dans le passé devraient être reconnues comme victimes de la traite et recevoir l'assistance nécessaire, pour autant que leur besoin de soutien découle de leur victimisation passée, même si elles ne sont pas exploitées à l'heure actuelle.

101. **Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités danoises à intensifier leurs efforts pour identifier les victimes de la traite aux fins de diverses formes d'exploitation, en particulier parmi les ressortissants de pays tiers, dont la présence en situation irrégulière au Danemark peut être une conséquence directe des faits de traite, et notamment à prendre les mesures suivantes :**

- améliorer la détection et l'identification proactives des victimes de la traite, notamment dans le centre de rétention d'Ellebæk et tout au long de la procédure d'asile. Il convient, entre autres, de faire davantage pour instaurer un climat de confiance lors des entretiens, de manière à encourager les victimes à faire part de leur expérience de la traite ;
- abandonner la notion de personne « actuellement soumise 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.

102. **Par ailleurs, le GRETA considère que les autorités danoises devraient accroître les efforts visant à identifier les victimes présumées de la traite parmi les ressortissants danois, notamment en sensibilisant le public et en dispensant une formation supplémentaire aux professionnels concernés sur la définition de la traite et sur l'identification des victimes.**

b. Assistance aux victimes

103. L'assistance aux victimes de la traite continuait d'être fournie de la même manière qu'au cours de la période d'évaluation précédente, et toujours sur le court terme (maximum 120 jours), ce qui reflétait la pratique dominante consistant à rapatrier les victimes de la traite dans leur pays d'origine aussi vite que possible. Les autorités ont indiqué qu'un soutien identique était apporté aux victimes identifiées en vertu de l'article 262(a) ou 262(b) du CP, ce qui garantit à toutes le même niveau d'assistance, que des poursuites pénales aient été engagées ou non. Selon les autorités, les ressortissants danois bénéficient d'une assistance conformément à la loi sur les services sociaux. Dans la plupart des cas, l'hébergement est fourni par la municipalité locale, tandis que le CMM propose un soutien psychologique, une assistance juridique et une aide pour signaler l'infraction à la police.

104. Comme l'expliquait le GRETA dans son deuxième rapport⁶⁴, le CMM est chargé de coordonner la fourniture d'une assistance sociale et d'un soutien aux victimes de la traite sur la base des plans d'action nationaux. Il a aussi pour mission de coordonner la coopération et de collecter et diffuser des connaissances et des statistiques. Il emploie 16 personnes dans ses trois bureaux (situés à Odense, à

⁶³

Voir paragraphe 181 du troisième rapport du GRETA sur le Danemark.

⁶⁴

Voir paragraphe 91 du deuxième rapport du GRETA sur le Danemark.

Aarhus et à Copenhague) : 10 travailleurs sociaux, quatre chercheurs et deux avocats. Si une victime potentielle est orientée vers le CMM par une ONG, un syndicat ou un professionnel de santé ou si elle se manifeste d'elle-même auprès du CMM, celui-ci peut l'héberger jusqu'à son identification formelle en tant que victime.

105. Conformément aux lignes directrices du CMM sur l'hébergement des victimes de la traite, les personnes en situation régulière sont prises en charge par le CMM. Les femmes sont placées dans le foyer spécialisé géré par Reden International (voir paragraphe 108). Les hommes sont hébergés dans le centre de crise de Fredericia, qui n'est pas spécialisé dans l'accueil des victimes de la traite et qui héberge plusieurs catégories de personnes vulnérables. La prise en charge des victimes sans résidence légale, y compris des demandeurs d'asile, incombe au SDI (voir paragraphe 110).

106. Selon les autorités danoises, au total, 311 victimes de la traite ont bénéficié d'une assistance au cours de la période 2020-2023 – soit 203 femmes, 104 hommes et quatre personnes transgenres. On recensait 22 enfants parmi les victimes ayant bénéficié d'une assistance.

107. Reden International reçoit une subvention annuelle de 6,6 millions DKK (environ 885 000 EUR) pour gérer un foyer spécialisé pour femmes victimes de la traite (voir paragraphe 108). Une enveloppe supplémentaire de 1 million DKK a été allouée en 2022 pour améliorer les conditions dans le foyer, notamment fournir des chambres individuelles à toutes les victimes. Le second foyer spécialisé qui était géré par Reden International, à Aalborg, n'est plus opérationnel.

108. La délégation du GRETA a visité le foyer de Reden International pour femmes victimes de la traite à Copenhague. L'établissement peut accueillir huit femmes, en chambre individuelle. Les femmes ayant des enfants sont hébergées dans le centre de crise situé au rez-de-chaussée.

109. En outre, le centre Hørhuset pour personnes sans abri dispose d'un appartement pour victimes de la traite (hommes et femmes). Ce logement se compose de trois pièces, d'une salle de bain et d'une cuisine. En 2021-2024, 14 victimes de sexe masculin et 8 victimes de sexe féminin ont été hébergées dans l'appartement. Lors de la visite du GRETA, un Nigérian et deux femmes y résidaient. Le CMM et Hørhuset sont en train de finaliser un accord, qui sera signé une fois les rénovations terminées, afin que le CMM utilise ce logement de manière permanente.

110. La plupart des victimes de la traite ne résident pas légalement sur le territoire danois. Le SDI s'occupe de ces victimes et organise leur hébergement, généralement dans le cadre du système d'asile⁶⁵. Les victimes reçoivent des allocations en espèces et/ou des repas gratuits et bénéficient d'activités éducatives et d'une formation professionnelle. Un premier entretien médical a lieu dès leur arrivée, afin d'évaluer la nécessité d'une orientation vers un médecin spécialiste ou un psychologue ou vers un autre type de prise en charge. Selon les lignes directrices du CMM, les femmes victimes sans résidence légale qui ont besoin d'une protection spéciale non prévue par le système d'asile et qui n'ont pas d'enfants qui les accompagnent peuvent également être hébergées dans le foyer de Reden International. Les victimes de sexe masculin sans résidence légale qui ont des besoins de protection spécifiques peuvent être hébergés au centre de crise pour hommes de Fredericia.

111. Selon les autorités, il existe une unité spéciale pour groupes vulnérables, y compris pour victimes de la traite, au centre d'accueil pour demandeurs d'asile de Jelling. Cet établissement emploie des personnels de santé supplémentaires, dont un psychologue, et des travailleurs sociaux, qui assurent une présence 24 heures sur 24.

⁶⁵ Le Danemark dispose de centres d'accueil pour demandeurs d'asile, situés à Sandholm, Holmegaard, Holstebro (deux centres), Hvding, Jelling, Ranum, Nørre Logum, Skærbæk et Aaløkke ; trois centres de retour situés à Avnstrup, Kærshovedgård et Sjælsmark ; deux centres pour enfants, l'un situé dans un bâtiment distinct au sein du centre d'accueil de Sandholm et l'autre situé à Tønder ; enfin, un centre spécialisé, à Særcenter Øst, accueille les personnes ayant des besoins particuliers. La Croix-Rouge gère le centre de Særcenter Øst, ainsi que trois centres d'accueil (Holmegaard, Sandholm et Jelling), un centre de retour (Avnstrup) et le centre pour enfants non accompagnés de Sandholm, à la suite d'appels d'offres remportés dans le cadre de procédures de marchés publics.

112. Un changement prévu par l'actuel plan d'action national est entré en vigueur en 2022, lorsque le CMM a transféré sa mission de sensibilisation concernant les victimes de la traite à trois ONG : Reden International, AmiAmi et Hope Now. Reden International a pris le relais pour les activités de sensibilisation qui étaient menées par le CMM dans la capitale et en Seeland. AmiAmi, qui en 2022 bénéficiait déjà d'une subvention de 2,6 millions DKK pour le travail de sensibilisation, a repris le travail de sensibilisation du CMM dans le domaine de la prostitution dans le nord et le centre du Jutland et poursuit ses efforts en ciblant les victimes potentielles de la traite, en particulier les femmes étrangères se livrant à la prostitution dans la région sud du Danemark. Quant à Hope Now, elle continue son travail de sensibilisation mené dans la rue à Copenhague. Toutes ces activités de proximité, visant à proposer des services sociaux et de santé aux victimes potentielles, ont été renforcées par une allocation supplémentaire de 3 millions DKK par an (environ 402 000 EUR), ce qui porte les dépenses annuelles moyennes dans ce domaine à 9,2 millions DKK (environ 1,2 million EUR).

113. L'ONG AmiAmi effectue une partie de son travail de sensibilisation par le biais d'un centre de soins à Fredericia, qui propose un accompagnement psychologique et des services de santé aux travailleurs du sexe, y compris aux migrants sans papiers, dont beaucoup sont des femmes faisant l'objet d'exploitation sexuelle. Cet établissement a orienté 24 victimes potentielles de la traite et les services sociaux font état d'une augmentation progressive du nombre de victimes. Ouvert deux heures par semaine, il dispose de gynécologues bénévoles et d'une travailleuse de santé employée à titre permanent (sage-femme qualifiée). Une clinique mobile fournit également des services de santé aux travailleurs du sexe sur leur lieu de travail. Le budget de soins de santé de l'établissement est financé par le plan d'action national, par la région du sud du Danemark et par des dons privés. Les représentants de Hope Now ont déclaré que, même si l'ONG ne dispose pas d'un foyer, les victimes de la traite peuvent passer la nuit dans ses locaux en cas d'urgence, car un grand nombre d'entre elles ne sont pas officiellement reconnues comme victimes de la traite et ont donc beaucoup de mal à bénéficier de l'assistance prévue pour les victimes de la traite.

114. Selon les autorités, le CMM a décidé d'élaborer une stratégie pour signaler les cas de victimes présumées de traite, indépendamment du transfert de responsabilités en matière de sensibilisation. Lorsque les personnes ne souhaitent pas signaler le cas, soit le signalement est effectué anonymement soit il n'y a pas de signalement si cela est jugé nécessaire. Le soutien aux personnes considérées comme victimes ne dépend toujours pas du fait qu'un signalement a été fait ou non à la police.

115. En ce qui concerne l'assistance d'un défenseur et l'assistance juridique gratuite, la situation reste inchangée⁶⁶. Le CMM offre une assistance juridique aux victimes de la traite sur la base d'une évaluation individuelle de leurs besoins⁶⁷. En 2020-2024, huit victimes (quatre femmes et quatre hommes) ont bénéficié de l'assistance d'un avocat externe rémunéré par le CMM. Cependant, aucun des avocats concernés n'était spécialisé dans la traite. Selon les autorités danoises, les avocats reçoivent une formation sur les affaires de traite. La plupart des tribunaux tiennent une liste officielle d'avocats commis d'office, qui peuvent, sur demande, offrir leurs services et/ou une assistance juridique gratuite aux victimes de la traite en matière pénale.

116. AmiAmi fournit une assistance juridique pour préparer les victimes à la procédure judiciaire et à l'entretien avec le CMM. Hope Now reste la seule ONG à se rendre régulièrement dans le centre de rétention d'Ellebæk et à proposer l'assistance d'un défenseur, une prise en charge des traumatismes et une assistance juridique aux victimes de la traite. Le Conseil danois pour les réfugiés a un service d'asile qui est chargé d'aider les demandeurs d'asile et les réfugiés au sujet de la procédure d'asile et qui comprend des avocats spécialisés dans l'asile mais manquant d'expertise et de connaissances dans le domaine de la traite. Stenbroens Jurister, qui fournit une assistance juridique aux victimes potentielles de la traite, est contacté par les ONG dans le cadre du plan d'action national lorsqu'il faut un avocat pour aider les victimes. L'organisation a des bureaux à Copenhague et à Aarhus et dispose d'une équipe de

⁶⁶ Voir paragraphes 44 et suivants du troisième rapport du GRETA.

⁶⁷ Il peut s'agir, par exemple, de conseils sur les droits et possibilités, sur les lignes directrices pour demander une indemnisation, sur l'accès à l'assistance juridique et sur la procédure de demande de résidence, y compris la résidence dans l'UE et le regroupement familial.

15 personnes. Selon Stenbroens Jurister, les victimes de la traite devraient bénéficier d'une assistance juridique à un stade précoce, dès l'entretien mené par le SDI ou le CMM. Les représentants de la société civile ont souligné la pénurie d'avocats expérimentés sur la question de la traite et noté que les frais de déplacement vers les lieux éloignés, comme Ellebæk, n'étaient toujours pas remboursés.

117. La priorité étant accordée au rapatriement des victimes de la traite dans leur pays d'origine au terme du délai de rétablissement et de réflexion, et compte tenu de l'octroi limité de permis de séjour (voir paragraphe 170), les victimes n'ont pratiquement aucun accès à la formation professionnelle et à l'éducation. Le GRETA s'inquiète des effets négatifs que cette approche risque d'avoir sur l'inclusion économique et sociale des victimes de la traite au Danemark.

118. **Tout en se félicitant de l'augmentation des fonds alloués au soutien des victimes de la traite par le biais du travail de sensibilisation, ainsi que de la capacité du CMM à signaler des cas anonymement à la police, le GRETA considère que les autorités danoises devraient :**

- **davantage développer 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 ;**
- **à titre prioritaire, trouver une solution permanente pour fournir un hébergement convenable et sûr aux hommes victimes de la traite ;**
- **améliorer l'accès à l'assistance d'un défenseur et à l'assistance juridique gratuite par des avocats spécialisés, y compris pour les victimes vivant dans des zones éloignées, et revoir le système de rémunération des avocats de soutien afin de permettre le remboursement des frais de déplacement raisonnables ;**
- **dispenser une formation aux avocats désignés pour apporter l'assistance d'un défenseur et fournir une assistance juridique gratuite aux victimes de la traite.**

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

119. De janvier 2020 à octobre 2024, 11 enfants non accompagnés ont été identifiés comme victimes de la traite au Danemark. La plupart étaient originaires d'Afrique du Nord (Maroc, Tunisie et Algérie) et cherchaient l'asile au Danemark ou étaient en situation irrégulière dans ce pays. Les autorités et les représentants de la société civile ont noté que ce chiffre était remarquablement bas au regard du nombre élevé d'enfants non accompagnés demandant l'asile au Danemark (989 demandes enregistrées entre 2020 et septembre 2024)⁶⁸. Les représentants de la société civile s'inquiétaient de l'identification inadéquate des enfants non accompagnés victimes de la traite, mais aussi de la tendance à les rapatrier trop rapidement, sans avoir effectué une évaluation complète des risques.

120. En vertu de la loi sur l'enfance, ce sont les communes qui sont chargées de fournir une aide sociale aux enfants et à leur famille résidant légalement au Danemark. Les enfants victimes de la traite qui ne demandent pas l'asile sont d'abord pris en charge par les autorités municipales chargées de la protection de l'enfance et placés dans des logements municipaux. Les services de protection de l'enfance de Copenhague emploient plus de 100 travailleurs sociaux dans cinq unités locales. Lors de sa visite, le GRETA a été informé que ce personnel n'avait reçu aucune formation sur la traite et que, d'une manière générale, il ne savait pas très bien comment procéder dans les affaires potentielles de traite d'enfants, quelle autorité contacter et comment reconnaître les indicateurs de traite. En outre, le taux important de rotation du personnel entravait manifestement l'identification systématique des enfants et le personnel ne semblait

⁶⁸ Il y a eu 161 demandes d'asile d'enfants non accompagnés en 2020, 140 en 2021, 358 en 2022, 229 en 2023 et 101 en 2024 (ce chiffre correspond aux demandes déposées jusqu'au 1^{er} septembre). La majorité des demandeurs étaient originaires d'Afghanistan, de Syrie et du Maroc. Ces chiffres sont basés sur les informations fournies par les demandeurs concernant leur âge lors de l'enregistrement de leur demande d'asile – ce qui signifie que l'âge des demandeurs n'a fait l'objet d'aucune évaluation.

pas avoir conscience du fait que les enfants danois pouvaient eux aussi risquer d'être victimes de la traite, l'accent étant généralement mis sur les victimes étrangères.

121. Au Danemark, il existe trois types de familles d'accueil où les enfants peuvent être placés dans le but de répondre à leurs différents besoins : accueil commun⁶⁹, accueil renforcé⁷⁰ et accueil spécialisé⁷¹. En 2023, on recensait 2 308 familles d'accueil commun, 2 646 familles d'accueil renforcé et 257 familles d'accueil spécialisé. En outre, les enfants peuvent être placés dans des familles d'accueil issues de leur réseau, agréées par les communes. En 2023, environ 1 000 placements de ce type ont eu lieu. L'Autorité de contrôle en matière sociale est chargée de vérifier les normes et les services fournis par les structures d'accueil pour enfants, et à partir du 1er janvier 2026, elle effectuera des visites au moins tous les trois ans dans ces structures et au moins tous les deux ans dans les familles d'accueil⁷². Elle peut recevoir des alertes anonymes visant une maison spécifique via son site internet.

122. Selon les autorités danoises, le CMM et la Croix-Rouge danoise ont conçu une série d'outils pour aider le personnel et les tuteurs qui travaillent avec des enfants et des jeunes susceptibles d'être des victimes potentielles de la traite à repérer les indicateurs de traite et à signaler toute préoccupation⁷³. Ces outils font partie d'un projet financé par le ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes ; ils comprennent un cours en ligne de 45 minutes, un film éducatif destiné aux jeunes (composé de quatre volets d'animation illustrant différentes formes de traite : travail domestique, criminalité, vol et travail forcé), des cartes de conversation pour faciliter le dialogue (dotées d'illustrations simples pour faciliter la communication, en particulier en cas de barrières linguistiques), un outil informatique de détection de la traite et un jeu basé sur cet outil.

123. Tout en se félicitant de l'élaboration d'un cours spécialisé sur l'entretien avec les enfants, destiné aux professionnels concernés, **le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités danoises :**

- **à faire des efforts supplémentaires pour améliorer l'identification des enfants victimes de la traite, en particulier parmi ceux qui sont non accompagnés ;**
- **à veiller à ce que le personnel des services sociaux soit systématiquement formé et sensibilisé à l'identification des enfants victimes de la traite et adopte une approche harmonisée dans l'ensemble du pays ;**
- **à former tous les professionnels qui travaillent avec des enfants victimes de la traite, afin que ces personnes puissent reconnaître les besoins des enfants et y répondre de manière appropriée.**

⁶⁹ La famille apporte un soutien à des enfants vulnérables ayant des besoins légers à modérés, tels que les enfants exposés à la négligence en raison des difficultés des parents à fournir des soins stables et une stimulation, qui sont souvent liées à des abus ou à des difficultés psychologiques.

⁷⁰ La famille apporte un soutien à des enfants ayant des besoins modérés à importants, tels que les enfants éprouvant une souffrance notable, y compris une anxiété et un absentéisme scolaire ou un comportement d'automutilation et des pensées suicidaires en raison de la négligence.

⁷¹ La famille apporte un soutien à des enfants ayant des besoins importants ou spécialisés, pour lesquels un environnement de type familial reste bénéfique, tels que les enfants souffrant d'un handicap physique et/ou mental ou nécessitant un placement d'urgence en raison d'une négligence extrême.

⁷² Si elle conclut que la structure ne satisfait pas aux normes de qualité requises, elle peut imposer des sanctions, notamment des injonctions ou une surveillance renforcée et, dans les cas graves, le retrait du permis d'exploitation.

⁷³ <https://www.rodekors.dk/vores-arbejde/roede-kors-asy/eksperter-og-viden-i-asy/laering-og-vejledninger/menneskehandel>.

3. Droit pénal matériel et droit procédural

124. La Convention énonce plusieurs obligations imposant aux Parties de faire en sorte que les trafiquants fassent l'objet de poursuites effectives et de sanctions proportionnées et dissuasives. Étant donné que la mise en œuvre de ces dispositions de la Convention a été examinée dans le détail par le GRETA lors des cycles de suivi précédents, et compte tenu du thème du quatrième cycle, une attention particulière est portée à la notion d' « abus d'une situation de vulnérabilité » et à son application dans la jurisprudence. En outre, le GRETA a décidé d'examiner, dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation, l'application de l'article 19 de la Convention sur l'incrimination de l'utilisation des services d'une victime de la traite.

a. Notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » en droit et dans la jurisprudence

125. L'abus d'une situation de vulnérabilité fait partie intégrante de la définition juridique de la traite des êtres humains et est un élément fondamental de toute conception de la traite⁷⁴. C'est l'un des moyens par lesquels les actes de traite sont commis ; il correspond à toutes les formes de traite et à toutes les fins d'exploitation. Il y a abus d'une situation de vulnérabilité lorsque « la vulnérabilité personnelle, situationnelle ou circonstancielle d'un individu est utilisée intentionnellement ou autrement mise à profit pour recruter, transporter, transférer, héberger ou accueillir cet individu dans le but de l'exploiter, de sorte que celui-ci estime que le fait de se soumettre à la volonté de l'auteur de la traite est le seul choix véritable ou acceptable disponible, et que ce sentiment est raisonnable compte tenu de la situation de la victime⁷⁵. »

126. L'article 262(a) du CP, qui criminalise la traite des êtres humains, ne prévoit pas l'« abus d'une situation de vulnérabilité » parmi les moyens de commettre la traite, mais fait référence à « toute autre méthode inappropriée », ce qui, selon l'interprétation faite par les tribunaux danois, inclut la notion susmentionnée⁷⁶. Selon les autorités danoises, une « situation de vulnérabilité » désigne une « situation dans laquelle la victime n'a pas d'autre solution réelle ou acceptable que de se soumettre à l'abus ». Les autorités ont également indiqué que le droit pénal danois exige non seulement la preuve de la situation de vulnérabilité de la victime, mais aussi la preuve que le défendeur était conscient de cette vulnérabilité et avait l'intention de l'exploiter.

127. Les Lignes directrices du procureur général sur le traitement des cas de traite des êtres humains sont régulièrement mises à jour, la dernière révision datant de juin 2022. Elles donnent des exemples de ce qu'on peut considérer comme des méthodes inappropriées et comme une situation de vulnérabilité⁷⁷. Pour déterminer si une victime se trouvait dans une situation de vulnérabilité, les tribunaux examinent si plusieurs facteurs sont réunis, par exemple une maîtrise limitée ou une mauvaise connaissance du danois, un niveau d'éducation minimal, un milieu social défavorisé, une faible estime de soi, des difficultés financières et l'absence de liens avec le Danemark. La dépendance à l'égard de l'auteur de l'infraction, en particulier dans le cadre d'une relation amoureuse ou d'une autre relation étroite, entre également en ligne de compte lors de l'évaluation de la vulnérabilité.

128. Les autorités danoises ont évoqué deux affaires illustrant comment les tribunaux ont interprété l'abus de la situation de vulnérabilité de la victime. La première affaire concerne quatre femmes roumaines victimes de la traite aux fins de prostitution forcée. Dans un jugement daté du 9 février 2024, le tribunal a déclaré le défendeur coupable de traite, notamment parce qu'il avait fait planer une menace sous-

⁷⁴ Voir ONUDC, Issue Paper *Abuse of a position of vulnerability and other "means" within the definition of trafficking in persons (Abus d'une situation de vulnérabilité et autres « moyens » dans la définition de traite des personnes)*, Organisation des Nations Unies, avril 2013, page 3.

⁷⁵ ONUDC, Note d'orientation sur « l'abus d'une situation de vulnérabilité » donnant lieu à la traite de personnes, notion mentionnée à l'article 3 du Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée.

⁷⁶ Voir paragraphe 150 du deuxième rapport du GRETA sur le Danemark.

⁷⁷ <https://vidensbasen.anklagemyndigheden.dk/h/6dfa19d8-18cc-47d6-b4c4-3bd07bc15ec0/VB/a1e2092e-cb70-4ed0-af0b-c0dd349746ad>, consulté le 26 février 2025.

jacente de violence et manifesté tour à tour, de manière cynique, attention et autorité à l'égard des quatre femmes, qui étaient en situation de vulnérabilité dans la mesure où elles ne parlaient pas danois et avaient des moyens financiers très limités⁷⁸. La seconde affaire concerne quatre femmes brésiliennes victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle. Pour parvenir à sa décision, le tribunal de district a examiné la situation de vulnérabilité de ces femmes, notant qu'elles ne maîtrisaient pas le danois et avaient des connaissances limitées en anglais, qu'elles se trouvaient dans un pays étranger, qu'elles vivaient dans des conditions insalubres et dégradantes et qu'elles étaient sans ressources financières⁷⁹.

129. Le GRETA a été informé que la formation dispensée à la police et les lignes directrices de la Police nationale danoise sur le traitement des affaires de traite abordent la notion d'abus d'une situation de vulnérabilité et indiquent comment prendre en charge les victimes vulnérables.

130. **Le GRETA se félicite de l'application de la notion d'abus d'une situation de vulnérabilité dans la jurisprudence au Danemark et invite les autorités danoises à inclure dans la formation des professionnels concernés un volet sur les situations de vulnérabilité qui peuvent exister ou survenir chez les victimes, et sur la manière dont ces situations peuvent être exploitées dans le contexte de la traite.**

b. Enquêtes, poursuites et sanctions

131. Comme indiqué au paragraphe 16, outre l'article 262(a) du CP, qui criminalise la traite, une nouvelle disposition (b), qui criminalise l'exploitation humaine, a été ajoutée à cet article en mai 2022⁸⁰. Elle prévoit des peines allant jusqu'à six ans d'emprisonnement. Lors du processus législatif, le champ d'application de l'article 262(b) a été élargi pour couvrir également l'exploitation sexuelle dans des conditions manifestement déraisonnables. La nouvelle disposition est entrée en vigueur en juin 2022.

132. Selon les travaux préparatoires à l'article 262(b) du CP, cette nouvelle disposition a été introduite pour protéger les travailleurs vulnérables contre une exploitation dans des conditions manifestement déraisonnables ; elle a été motivée par les difficultés à respecter la charge de la preuve dans les affaires de traite aux fins de travail forcé, où le témoignage de la victime est souvent crucial. L'exploitation humaine au sens de l'article 262(b) recouvre les mêmes types d'infractions que la traite, mais sans exiger la preuve d'une contrainte ou que l'auteur a tiré un gain financier de l'exploitation. Pour que l'exploitation soit établie en vertu de l'article 262(b), le travail doit avoir été effectué pendant une certaine période et revêtir un caractère effectif. Les tâches de courte durée ne relèvent pas de l'exploitation (par exemple, une tâche de courte durée impliquant un nombre d'heures limité sur une semaine environ). Le seuil de preuve requis ayant été abaissé, la nouvelle disposition devrait faciliter les poursuites lorsque le recours à la force, à la fraude ou à la contrainte est particulièrement difficile à prouver, ce qui pourrait conduire à un plus grand nombre de condamnations.

133. Les lignes directrices de la Police nationale danoise et du procureur général contiennent des informations sur la nouvelle disposition. Elles en décrivent les principaux éléments et les différences entre exploitation humaine et traite. Toutefois, d'après les juges et les procureurs rencontrés lors de la visite du GRETA, les explications figurant dans les lignes directrices ne permettent pas de distinguer clairement les alinéas (a) et (b) de l'article 262, ce qui est source d'incertitude chez les praticiens appelés à les appliquer. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités ont souligné que l'article 262(b) était une disposition relativement nouvelle du CP. Les professionnels en ont ainsi une connaissance limitée, notamment en ce qui concerne la distinction entre les alinéas (a) et (b) de

⁷⁸ Tribunal de district de Glostrup, affaire n° S-4923/2024, 9 février 2024.

⁷⁹ Haute Cour orientale, affaire n° S-1311/2022, 10 janvier 2023.

⁸⁰ La disposition est ainsi libellée (traduction non officielle) : « Quiconque, profitant des difficultés financières ou personnelles considérables d'une autre personne, de son manque de discernement, de son insouciance ou d'une relation de dépendance existante, recrute, transporte, transfère, héberge ou accueille ultérieurement ladite personne afin qu'elle travaille dans des conditions manifestement déraisonnables est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six ans pour exploitation humaine. De même, sera puni quiconque, dans les circonstances mentionnées dans la première phrase, exploite une personne aux fins de prostitution, de photographies ou de films pornographiques ou de spectacles à caractère pornographique.

l'article 262. Les autorités ont néanmoins déclaré que le parquet suivait de près cette question et que les lignes directrices du procureur général (circulaire n° 9626 du 3 juin 2022) seraient modifiées au fur et à mesure en tenant compte de l'évolution de la situation dans ce domaine.

134. En décembre 2020, un accord politique a été conclu sur le cadre financier de la Police nationale danoise et du parquet pour leur garantir des ressources supplémentaires. L'accord a spécifiquement alloué des moyens pour renforcer la capacité de la police à traiter les affaires liées au travail forcé et reflété l'engagement politique à créer l'Unité nationale de lutte contre la criminalité spécialisée (UNLCS)⁸¹, avec l'objectif principal de renforcer les enquêtes et les poursuites en matière de criminalité économique et organisée complexe, y compris les affaires de traite⁸². L'UNLCS peut contribuer, grâce à ses compétences spécialisées, aux enquêtes en cours sur les affaires liées à la traite gérées par les 12 districts de police. En janvier 2022, le parquet national chargé de la criminalité spéciale (SSK)⁸³ et l'UNLCS ont remplacé le parquet national chargé de la grave criminalité économique et internationale. Selon les autorités, à la suite de la restructuration de la Police nationale danoise en 2022, le centre national d'enquête de cette dernière a été fermé ; les missions et les personnels du centre ont été redéployés entre différents districts de police, notamment l'UNLCS et la Police nationale danoise.

135. La responsabilité de faire appliquer les dispositions du CP relatives à la traite, y compris aux enquêtes et aux poursuites concernant des infractions pénales connexes, est partagée entre les districts de police locaux et l'UNLCS. Dans le cadre de la réforme de la Police nationale entamée en janvier 2022, des responsabilités accrues ont été confiées aux districts de police afin de renforcer la décentralisation en matière d'application de la loi. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités danoises ont indiqué qu'il n'y avait pas d'agent désigné pour travailler sur la traite dans les districts de police, mais que chaque district disposait d'une unité chargée de traiter les affaires de traite et d'une personne de contact désignée pour s'occuper de cette question. Ces personnes de contact possèdent des connaissances spécialisées en matière de traite ; elles sont chargées d'assurer une coordination efficace et de promouvoir la coopération interinstitutionnelle dans le travail de prévention et dans les enquêtes sur les cas de traite.

136. En mai 2022, le district de police du Jutland du Sud a été désigné comme l'organe responsable des efforts nationaux de suivi en matière de traite⁸⁴. Il produit un rapport statistique mensuel sur le nombre de signalements et d'inculpations pour traite des êtres humains, exploitation (article 262(a) du CP) et trafic illicite de migrants, ainsi qu'un rapport annuel sur la traite et l'exploitation, contenant des profils de risque, des informations sur les modes opératoires typiques, les nouveaux développements et les tendances. Les deux rapports sont distribués à tous les districts de police, à la Police nationale danoise (DNP) et à l'UNLCS.

137. L'accord politique susmentionné sur le cadre financier de la Police nationale danoise et du parquet a alloué des fonds pour six policiers supplémentaires à temps plein en 2023, afin de renforcer le travail d'identification et de détection des cas de travail forcé. Ce financement a été réparti entre les 12 districts de police, fournissant à chacun l'équivalent d'un demi-poste d'agent à temps plein. Néanmoins, l'utilisation des fonds a été laissée à l'appréciation de chaque district de police, sans contrôle centralisé. Selon l'IDDH, à la fin de l'année 2023, il restait difficile de savoir précisément quelle utilisation avait été faite de ces

⁸¹ L'UNLCS a été créée à partir d'unités existantes et comprend des policiers, des procureurs et d'autres personnels, y compris dans les ressources humaines, la communication et les finances. Le pôle Police est structuré en trois divisions : Soutien aux districts de la Police nationale, Renseignement et enquête Est, et Division des enquêtes spéciales Ouest. Chaque division compte plusieurs départements et unités, qui apportent diverses formes d'appui aux districts de police. On peut citer notamment la coopération internationale, la surveillance physique, l'assistance technique, l'expertise en matière de cybercriminalité et l'appui médicolégal.

⁸² Dans les affaires de traite, lorsque des raisons donnent à penser que l'infraction est d'une ampleur particulièrement importante ou d'une nature particulièrement sophistiquée, l'enquête est confiée à l'UNLCS.

⁸³ Le parquet national chargé de la grave criminalité est chargé de superviser le traitement des affaires pénales par l'UNLCS et de gérer la conduite des appels interjetés devant les Hautes Cours orientale et occidentale dans des dossiers ayant fait l'objet d'une enquête de l'UNLCS. Il coopère également avec l'UNLCS dans les affaires pénales complexes impliquant une criminalité économique et organisée.

⁸⁴ Il compte 13 policiers ; seuls deux analystes sur la traite sont à temps plein, les autres travaillent à temps partiel.

ressources supplémentaires. Le fractionnement des six postes entre les 12 districts a encore compliqué le travail d'évaluation de l'impact de cette mesure.

138. Les représentants des ONG effectuant un travail de sensibilisation ont dit informer chaque semaine la police des cas de traite⁸⁵. Ils déploraient que la création de l'UNLCS n'ait pas amélioré les enquêtes sur la traite, en raison du manque de clarté sur les responsabilités et de difficultés de communication avec l'UNLCS et l'unité de coordination du district de police du Jutland du Sud. Des doutes persistent quant à l'engagement de la police dans la lutte contre la traite, en particulier sa proactivité, son expertise dans le traitement des affaires et sa capacité d'enquête. Les ONG ont insisté sur la nécessité de désigner des référents traite au sein de la police afin d'améliorer la coordination, et ont appelé à des enquêtes plus proactives. Selon les autorités danoises, l'UNLCS s'emploie à renforcer la coopération avec les ONG et à assurer un échange d'informations efficace avec celles-ci.

139. Selon les données de la Police nationale danoise⁸⁶, le nombre d'enquêtes portant sur des signalements de traite était de 18 en 2020, 16 en 2021 et 17 en 2022.⁸⁷ Une augmentation importante a été constatée en 2023, avec 43 cas enregistrés cette année-là, puis 41 en 2024. En 2021-2024, il y a eu au total 18 procédures de poursuites liées à l'article 262(a) du CP (trois cas par an de 2021 à 2023 et quatre cas en 2024) et à l'article 262(b) du CP (trois cas en 2023 et deux cas en 2024).

140. En 2022-2024, sept personnes ont été condamnées pour des violations de l'article 262(a)(1) du CP. Les affaires en question concernaient principalement la traite aux fins de prostitution forcée (deux condamnations en 2022, trois en 2023 et deux en 2024) et d'activités criminelles forcées (une condamnation en 2024). Aucun acquittement ou condamnation au titre de l'article 262(b) du CP n'a été enregistré. Une affaire est actuellement pendante devant la Haute Cour orientale concernant des violations de l'article 262(a) (un jugement a été rendu le 6 décembre 2024 par le tribunal de district de Glostrup). La première personne a été condamnée en vertu de l'article 262(b) du CP par un jugement du tribunal de district rendu le 7 juillet 2025, lequel est définitif. Il n'y a actuellement aucune affaire pendante devant les deux cours d'appel concernant des violations de l'article 262(b).

141. Les peines pour traite allaient de 6 mois à 6 ans d'emprisonnement. Selon le procureur général, et conformément à la pratique judiciaire danoise, les condamnations prononcées sur la base de l'article 262(a)(1) relatif à la prostitution s'accompagnaient le plus souvent de condamnations en vertu de l'article 233 du CP⁸⁸. Point notable, une seule condamnation (à 6 mois d'emprisonnement) était exclusivement fondée sur la traite, ce qui illustre le fait que les peines sont moins lourdes pour les trafiquants qui sont condamnés uniquement pour traite.

142. Les représentants de l'IDDH ont fait part de leur inquiétude quant au nombre limité de condamnations pour traite. Ils attribuaient cette situation à la difficulté d'obtenir des preuves suffisantes pour satisfaire au seuil légal de condamnation. En outre, ils ont évoqué l'application d'autres dispositions légales, telles que l'usure (*åger*) et le proxénétisme (*rufferi*), dans les cas où la preuve de la traite n'a pu être apportée, ce qui a permis de contourner la classification appropriée et les poursuites pour des infractions de traite. Qui plus est, les juges et les procureurs ont insisté sur les difficultés à obtenir le témoignage des victimes, qui est souvent la preuve indispensable dans les affaires de traite, compte tenu de la peur des victimes à l'égard des auteurs ou d'une expulsion en raison de leur situation irrégulière.

⁸⁵ Pour l'année 2023, AmiAmi dit avoir signalé 123 cas présumés de traite à la police et contacté 112 fois le CMM. L'ONG a également alerté l'Agence fiscale à plusieurs reprises sur des propriétés liées à des trafiquants présumés qui ne payaient pas d'impôts. Dans le cadre de son travail de sensibilisation, AmiAmi a eu des contacts avec 931 femmes (dont certaines ont pu être contactées plus d'une fois), 87 personnes transgenres et 2 hommes.

⁸⁶ La Police nationale danoise a recueilli ces informations à partir du système de gestion des affaires de police (POLISAS), qui est utilisé pour enregistrer et gérer les affaires plutôt que comme système statistique dédié. Par conséquent, les chiffres présentés peuvent nécessiter des ajustements, selon la date d'extraction des données et les éventuelles saisies tardives.

⁸⁷ À partir de 2022, les données concernant le nombre d'enquêtes incluent à la fois la traite des êtres humains et l'exploitation.

⁸⁸ Cette disposition interdit l'organisation de la prostitution, définie comme le fait de prendre des mesures pour qu'un tiers se livre à une activité sexuelle avec un client en échange d'un paiement ou d'une promesse de paiement.

143. Selon un rapport du groupe de travail interministériel sur la protection des travailleurs étrangers vulnérables et la lutte contre la traite, les poursuites contre les auteurs de traite aux fins de travail forcé restent un défi. Ces affaires extrêmement complexes nécessitent d'importantes ressources en matière de d'enquête. Dans plusieurs cas, les auteurs ont été condamnés non pour traite, mais pour usure (*åger*).

144. Les policiers reçoivent une formation sur la traite dans le cadre de leur formation initiale. Le procureur général a indiqué que, depuis le dernier rapport d'évaluation du GRETA, aucun nouveau cours sur la traite n'avait été dispensé à l'ensemble des districts de police et des procureurs. Il n'y a pas de procureurs ou de juges spécialisés dans le traitement des affaires de traite au Danemark. Le parquet gère une bibliothèque en ligne pour les procureurs. La partie de la bibliothèque contenant des informations sur la traite, sur l'indemnisation des victimes et sur les témoins étrangers est accessible au grand public. L'administration judiciaire danoise a indiqué que la traite ne faisait pas partie du catalogue de formations générales au cours de la période de référence, ni du programme annuel de formation judiciaire prévu pour novembre 2024.

145. Le CMM a indiqué qu'une formation sur la traite avait été dispensée à 32 juges et à une unité de police de neuf agents en 2021. En 2022, quatre sessions de formation, ayant réuni 122 participants, ont été organisées pour les policiers et enquêteurs, ainsi que trois sessions pour 66 avocats de la défense et juges. En 2023, une formation a été dispensée à une unité de police de 10 agents et trois sessions ont été organisées pour les enquêteurs de la police (35 participants). En 2024, deux nouvelles sessions ont été menées pour les enquêteurs de la police (42 participants). Le CMM a également formé plusieurs équipes de procureurs au cours de la période considérée.

146. Les Lignes directrices du procureur général sur le traitement des cas de traite des êtres humains sont régulièrement mises à jour, la dernière révision datant de juin 2022⁸⁹. Les lignes directrices nationales sur le traitement des affaires de traite publiées par la Police nationale danoise sont elles aussi régulièrement mises à jour, la dernière révision datant de 2024. Des profils de risque sur le trafic illicite d'êtres humains ont été produits pour la dernière fois par la Police nationale danoise en 2020. Au niveau local, les districts de police produisent et diffusent des analyses de risque ciblées, notamment des profils de risque locaux, pour les personnels aux frontières extérieures.

147. Depuis janvier 2020, il y a eu trois condamnations dans des affaires de traite où le tribunal a ordonné la confiscation de biens des personnes condamnées. Cependant, celles-ci ayant également été condamnées pour d'autres infractions, il n'est pas possible d'indiquer le montant spécifique des biens confisqués qui sont liés aux infractions de traite. Aucune personne morale n'a été condamnée pour traite au cours de la période de référence.

148. Le Bureau de recouvrement des avoirs continue de rechercher, de saisir et de confisquer les produits de la criminalité. Il apporte un appui aux enquêtes financières portant sur diverses infractions, y compris la traite, en particulier lorsque l'infraction est suspectée d'avoir généré des profits illicites. Ce bureau comprend au total 23 employés (5 procureurs dont le chef du service juridique, un chef de l'unité de police au sein du service, 9 enquêteurs, 4 enquêteurs civils et 4 membres du personnel administratif).

149. Selon la Cellule de renseignements financiers danoise⁹⁰, le bureau a reçu en 2021-2023 environ 2 000 signalements, comprenant à la fois des signalements de transactions suspectes que des signalements d'activités suspectes susceptibles d'être liées à la traite, principalement aux fins d'exploitation sexuelle, avec quelques cas d'exploitation par le travail et d'abus en ligne liés à l'exploitation commis sur des enfants.

⁸⁹ Voir <https://vidensbasen.anklagemyndigheden.dk/h/6dfa19d8-18cc-47d6-b4c4-3bd07bc15ec0/VB/a1e2092e-cb70-4ed0-af0b-c0dd349746ad>, consulté le 26 février 2025. Ces lignes directrices comprennent une partie sur les poursuites pénales et une autre sur la coopération entre la police et le parquet, en précisant que le CMM et le SDI devraient être associés aux affaires liées à la traite, à l'identification des victimes et à leur audition, à la préservation des preuves et au recueil de preuves.

⁹⁰ Pour en savoir plus sur cette cellule, voir paragraphe 92 du troisième rapport d'évaluation du GRETA.

150. Tout en se félicitant de la création de l'UNLCS et du financement supplémentaire accordé aux services répressifs, **le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre d'autres mesures afin de renforcer la réponse pénale à la traite, et en particulier :**

- **renforcer la capacité des services répressifs à mener des enquêtes proactives sur les cas de traite et à engager des poursuites, en mettant particulièrement l'accent sur la traite aux fins d'exploitation par le travail ;**
- **améliorer le suivi et l'évaluation du financement de la lutte contre la traite dans le cadre des accords politiques afin de s'assurer que les ressources renforcent effectivement les capacités d'enquête ;**
- **veiller à ce que les lignes directrices du procureur général et de la Police nationale danoise comprennent des explications complètes sur l'article 262(a) et 262(b) du CP, de manière à clarifier et harmoniser davantage l'application de ces dispositions ;**
- **dispenser des formations supplémentaires et développer la spécialisation des enquêteurs, des procureurs et des juges dans le traitement des affaires de traite concernant différentes formes d'exploitation (y compris criminalité forcée), de manière à éviter que les faits ne soient requalifiés en d'autres infractions possibles de peines plus légères, ce qui priverait les victimes de l'accès à une protection, à un soutien et à une indemnisation ;**
- **renforcer la coopération entre les services répressifs et les ONG en créant des mécanismes formels de signalement des cas de traite et en facilitant la tenue de réunions régulières de coordination interinstitutionnelle.**

c. Incrimination de l'utilisation des services d'une victime

151. Comme l'indiquent les précédents rapports du GRETA⁹¹, le fait d'utiliser les services d'une victime de la traite en sachant que la personne est une victime ne constitue pas une infraction pénale en droit danois. Les autorités ont fait référence à l'article 306 du CP, en vertu duquel une personne morale peut être tenue pour pénalement responsable d'infractions commises en son nom. Cette responsabilité s'applique lorsqu'une infraction est commise par des individus agissant au nom de l'entreprise, par exemple des dirigeants, des employés ou des représentants, dans le cadre des activités de la société. Les autorités danoises ont indiqué que l'article 306 pouvait être combiné avec l'article 262(a) du CP. Ainsi, une entreprise qui emploie sciemment une victime de la traite aux fins de travail forcé peut voir sa responsabilité pénale engagée en vertu de ces dispositions.

152. **Le GRETA considère que les autorités danoises devraient adopter une disposition légale conférant le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser tous les services d'une victime de la traite en sachant que la personne est une victime, comme le prévoit l'article 19 de la Convention.**

⁹¹

Voir paragraphes 153 et 154 du deuxième rapport du GRETA.

IV. Lutte contre la traite des êtres humains facilitée par les technologies de l'information et de la communication (TIC)

153. Les pays évalués par le GRETA ont fait état d'une utilisation accrue des TIC pour le recrutement et le contrôle des victimes de la traite. Aussi, en 2022, ce dernier a-t-il effectué une étude visant à évaluer la mesure dans laquelle les technologies influent sur la traite et à examiner les difficultés opérationnelles et juridiques auxquelles les États font face en matière de détection, d'enquêtes et de poursuites dans les affaires de traite en ligne ou facilitée par les TIC⁹². Cette étude souligne entre autres que le rôle des technologies est particulièrement important dans le recrutement et l'exploitation des victimes, notamment aux fins du contrôle de celles-ci à chacune des étapes du processus de la traite. Elle met aussi en évidence un certain nombre de difficultés qui se posent en matière de détection, d'enquêtes et de poursuites dans les affaires de traite en raison du volume important d'activités en ligne et du volume tout aussi important de preuves numériques qui en découle, de l'utilisation de communications cryptées, de surnoms et de pseudonymes, et du long processus d'obtention de preuves auprès d'entreprises privées et/ou d'autres juridictions. Parallèlement, les acteurs de la lutte contre la traite ont recours aux innovations technologiques pour prévenir ce phénomène, protéger les victimes et poursuivre les trafiquants. Par conséquent, il est essentiel d'investir dans le capital humain et dans les outils technologiques afin de tirer parti du potentiel que présentent les TIC pour lutter efficacement contre la traite.

154. Selon les autorités, la plupart des affaires de traite au Danemark comportent actuellement au moins un élément en ligne. Une augmentation du recrutement et de l'exploitation en ligne des victimes de la traite a été observée sur les forums de discussion, les applications de messagerie cryptée, les sites internet et les plateformes de réseaux sociaux. Ces outils numériques permettent aux trafiquants d'identifier et de recruter des victimes à distance, de les surveiller, de limiter au maximum les contacts physiques et de faciliter l'échange numérique des produits de la criminalité. Cette tendance préoccupante concerne notamment le recrutement en ligne d'enfants en Suède par des réseaux criminels en vue de commettre des infractions au Danemark (voir paragraphe 32). Ces réseaux utilisent des applications de messagerie cryptée telles que Signal et Telegram pour proposer un paiement en échange d'actes criminels. Une fois que les enfants répondent, ils sont recrutés très facilement, reçoivent des instructions et sont guidés en ligne pour commettre l'infraction. En outre, d'après les ONG, les femmes victimes d'exploitation sexuelle sont de plus en plus recrutées sur des sites comme OnlyFans, ce qui reflète le développement des services sexuels faisant l'objet de publicité en ligne par rapport à l'exploitation pratiquée dans des lieux bien établis.

155. Pour lutter contre les annonces en ligne de services sexuels, la police et d'autres autorités conçoivent et utilisent des outils informatiques visant à détecter les indicateurs de traite⁹³. En mai 2025, deux avis de vacance pour des postes OSINT ont été publiés dans le district de police du Jutland du Sud afin de renforcer la lutte contre la traite, l'exploitation humaine et le dumping social. Parallèlement, un projet pilote lancé par le CMM à l'automne 2023, en coopération avec des ONG, a utilisé le moissonnage de sites internet de services pour adultes pour faciliter le travail de sensibilisation et mieux comprendre le milieu de la prostitution. Cette initiative aujourd'hui pérenne s'appuie sur une version danoise de la grille d'identification de la traite à des fins sexuelles (Sexual Trafficking Identification Matrix, STIM), élaborée avec la contribution de chercheurs des universités de Sheffield, de Copenhague et de Northumbria, afin d'aider à repérer les annonces préoccupantes et d'améliorer la détection des risques.

⁹² Paolo Campana, La traite des êtres humains en ligne et facilitée par les technologies, Conseil de l'Europe: <https://rm.coe.int/la-traite-des-etes-humains-en-ligne-et-facilitee-par-les-technologies/1680a73e46>, publiée en avril 2022.

⁹³ Des outils de moissonnage (webscrapers) sont utilisés pour analyser le contenu des sites internet de services pour adultes et pour aider la police à trouver des victimes potentielles et de potentiels réseaux criminels de traite, tout en indiquant des adresses potentielles susceptibles d'être des lieux de prostitution. La police a également recours à différents outils de renseignement en source ouverte (OSINT) pour enquêter sur les affaires de traite, notamment en parcourant manuellement de nombreux sites internet de services pour adultes en ligne dans des affaires spécifiques de traite et en utilisant certains profils d'utilisateurs basés sur la nationalité pour accéder à des groupes spécifiques de réseaux sociaux.

156. En 2022, la police danoise a créé une unité de patrouille en ligne, conçue pour renforcer la présence numérique de la police afin que les citoyens puissent contacter en ligne un agent de police numérique. Cette unité patrouille sur les réseaux sociaux et les plateformes de jeux vidéo, où elle peut dialoguer avec les enfants, prévenir les comportements inappropriés et les infractions, y compris la traite, et intervenir si des infractions sont commises. Les citoyens peuvent également contacter l'unité via les réseaux sociaux, les applications de messagerie ou par courriel s'ils décèlent des comportements suspects en ligne ou s'ils ont besoin de conseils sur la sécurité en ligne. Les policiers de la patrouille en ligne ont suivi une formation initiale sur les enquêtes relatives à la traite.

157. Le Centre national de lutte contre la cybercriminalité continue de soutenir les districts de police en leur fournissant des outils technologiques et en effectuant un travail de moissonnage sur internet. En 2020, il a lancé une initiative pour servir de point de contact entre les entreprises technologiques et les districts de police, ce qui s'est révélé efficace pour obtenir des preuves auprès des entreprises privées. Il collabore également avec l'unité de patrouille en ligne pour surveiller les réseaux sociaux et les plateformes de jeux vidéo. Toutefois, ni l'un ni l'autre n'ont signalé de cas présumés de traite au cours de la période de référence. En outre, aucune formation n'a été dispensée aux procureurs ou aux juges au sujet de la traite facilitée par les TIC.

158. En ce qui concerne la coopération avec les entreprises du secteur des TIC, les autorités ont indiqué que le forum lancé en 2019 pour lutter contre la traite facilitée par les technologies n'était plus en service. Néanmoins, grâce à cette initiative, un outil numérique axé sur la traite facilitée par les technologies a été conçu, publié sur le site internet du CMM et partagé avec le réseau concerné⁹⁴. Il applique un ensemble d'indicateurs aux données moissonnées sur les sites internet de services pour adultes, afin de déceler des signes de traite dans les annonces en ligne. Il aide les services répressifs en analysant et signalant automatiquement les annonces présentant un risque potentiel, ce qui améliore la détection des risques et rationalise le travail d'identification effectué par les personnes chargées de la sensibilisation. À noter, la conception de cet outil a donné lieu à une collaboration continue entre praticiens et universitaires, dans le cadre de laquelle les praticiens de la police mènent une réflexion critique sur leurs hypothèses et pratiques puis les affinent à l'aide de l'outil⁹⁵.

159. Compte tenu de la vulnérabilité persistante des Ukrainiens déplacés, le CMM a élaboré des documents d'information en ukrainien, en anglais et en russe pour mettre en garde contre les risques de traite, y compris les menaces en ligne (voir paragraphe 56). Il a également créé une brochure en ligne destinée aux professionnels afin de les aider à repérer les indicateurs de traite et à soutenir les personnes à risque.

160. Le Danemark est partie à la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité (Convention de Budapest) depuis la ratification de ce texte en 2004, mais n'a pas encore signé le deuxième protocole additionnel à cette convention relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques.

⁹⁴ Auparavant, l'initiative prévoyait des réunions régulières d'un réseau d'experts rassemblant des institutions financières, des entreprises privées (notamment PwC, META, MobilePay et Microsoft), diverses autorités publiques (telles que la cyberpolice, les autorités fiscales et la Cellule de renseignements financiers), ainsi que des plateformes de réseaux sociaux. L'Agence danoise pour la transformation numérique y participait en tant qu'observateur.

⁹⁵ <https://researchprofiles.ku.dk/en/publications/embedding-critical-reflective-practice-in-policing-reflections-fr>.

161. Le GRETA se félicite des projets et activités susmentionnés et considère que les autorités danoises devraient :

- **renforcer la capacité à détecter les infractions de cybercriminalité et à enquêter sur celles-ci, et prendre des mesures supplémentaires destinées spécifiquement à prévenir la traite facilitée par les TIC, en investissant dans le renforcement des capacités et dans les outils numériques permettant de mener des enquêtes proactives, y compris grâce au recours aux cyberpatrouilles, aux opérations d'infiltration en ligne et à l'analyse des réseaux sociaux. À ces fins, il faudrait aussi dispenser aux agents des services répressifs, aux inspecteurs du travail et aux agents de la police financière des formations ciblées qui mettent notamment l'accent sur le recrutement en ligne et/ou l'exploitation d'enfants non accompagnés, y compris de garçons victimes de traite aux fins d'activités criminelles ;**
- **renforcer la coopération interinstitutionnelle et les capacités de détection et d'enquête sur la traite et l'exploitation facilitées par les technologies, y compris le recrutement en ligne d'enfants non accompagnés, en améliorant les outils de surveillance numérique, en renforçant les mesures de protection des enfants et en collaborant de manière proactive avec les entreprises du secteur des TIC ;**
- **élaborer des procédures de partage de données et des protocoles de coopération avec les entreprises qui détiennent des données pertinentes, notamment celles qui sont actives dans les secteurs des réseaux sociaux et de l'économie à la tâche ainsi que les plateformes de location, afin d'encourager la fourniture d'informations en temps utile. Ces protocoles/procédures devraient clarifier les obligations juridiques auxquelles sont soumis les entreprises des TIC, les fournisseurs d'accès à internet et les hébergeurs de contenus. Ils devraient aussi désigner un point de contact au sein des entreprises et préciser quels organismes nationaux sont habilités à prendre des mesures spécifiques, comme demander des preuves ou retirer des contenus liés à la traite.**

162. En outre, le GRETA invite les autorités danoises à signer et ratifier le Deuxième Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques.

V. Thèmes du suivi propres au Danemark

1. Délai de rétablissement et de réflexion

163. Dans ses précédents rapports, le GRETA a exhorté les autorités danoises à revoir la législation afin de garantir que toutes les personnes susceptibles d'être identifiées, sur la base de motifs raisonnables, comme 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.

164. Les pratiques et les lois en vigueur n'ont pas changé depuis la troisième évaluation du GRETA. Conformément à l'article 33(7) de la loi danoise relative aux étrangers, si un ressortissant étranger est victime de la traite, le SDI doit, sur demande et sauf raisons particulières de ne pas le faire, fixer le délai de départ à 30 jours. Ce délai accordé pour quitter le pays peut, sur demande, être fixé à une date ultérieure ou prolongé s'il existe des raisons particulières de le faire, ou si la personne coopère à la préparation de son rapatriement. Dans ces cas, le délai peut être porté à 120 jours maximum. Durant cette période, les victimes de la traite ont accès à diverses mesures d'assistance dont l'objectif est de préparer leur retour.

165. En septembre 2021, le Groupe de travail interministériel visant à lutter contre la traite des êtres humains a publié un rapport comprenant une analyse approfondie des efforts sociaux faits en faveur des personnes exposées à la traite, y compris des offres de soutien et d'assistance faites aux victimes de la traite pendant le délai de rétablissement et de réflexion au Danemark.

166. Au cours de la période 2020-2023, un délai de départ a été fixé pour 267 victimes de la traite⁹⁶. Sur ce nombre, 195 victimes étaient des femmes, 69 des hommes et trois des transgenres. Sept enfants se trouvaient parmi les victimes ayant bénéficié d'un délai de rétablissement et de réflexion. La majorité des victimes ont fait l'objet d'exploitation sexuelle puis de travail forcé.

167. Lorsque les victimes de la traite sont des demandeurs d'asile, le délai de départ est fixé après le rejet de la demande d'asile par la CRR.

168. Réitérant les recommandations formulées dans ses précédents rapports sur le Danemark et renvoyant à sa Note d'orientation sur la période de rétablissement et de réflexion⁹⁷, le GRETA exhorte à nouveau 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 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. Le délai de rétablissement et de réflexion devrait être accordé aux victimes de la traite sans condition, indépendamment de leur coopération avec les autorités, et devrait prévoir au moins l'assistance visée à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention.

2. Permis de séjour

169. Comme l'indiquent les précédents rapports du GRETA⁹⁸, l'article 9(c)(4) de la loi relative aux étrangers prévoit que les ressortissants étrangers, y compris les victimes de la traite, peuvent se voir accorder un permis de séjour temporaire au Danemark si leur présence est requise aux fins d'une enquête ou de poursuites judiciaires. Le titre de séjour ne peut être prolongé au-delà de la durée de l'enquête ou des poursuites. Aucune modification n'a été apportée à la législation à cet égard.

⁹⁶

Soit 67 victimes en 2020, 53 en 2021, 56 en 2022 et 91 en 2023.

⁹⁷

<https://rm.coe.int/note-d-orientation-sur-la-période-de-retablissement-et-de-reflexion-gr/1680b1a3cb>

⁹⁸

Voir paragraphe 118 du deuxième rapport du GRETA et paragraphe 204 du troisième rapport du GRETA.

170. Sur la période allant de janvier 2020 à mai 2024, 39 victimes de la traite (35 femmes et 4 hommes) ont obtenu un permis de séjour – cinq d'entre elles aux fins de leur coopération à l'enquête/à la procédure et les autres pour d'autres motifs (asile, regroupement familial, travail ou études). Le GRETA est préoccupé par le faible nombre de permis de séjour accordés aux victimes de la traite. Les victimes ne sont guère incitées à demander de l'aide ou à coopérer aux enquêtes/procédures, puisque la plupart d'entre elles sont finalement renvoyées dans leur pays d'origine. Celles qui craignent un tel retour, par exemple en raison du risque de représailles de la part des trafiquants, hésiteront probablement à se manifester et/ou à coopérer avec les autorités.

171. Une victime de la traite qui demande l'asile peut se voir accorder un permis de séjour en vertu de l'article 7 de la loi relative aux étrangers si elle est couverte par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ou si, en rentrant dans son pays d'origine, elle risquerait d'être condamnée à mort ou d'être soumise à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Comme le souligne l'IDDH, les victimes de la traite ne peuvent obtenir l'asile sur la seule base de leur expérience de la traite, car celle-ci n'est pas reconnue comme un motif autonome d'asile ; en effet, un grand nombre des pays dont sont originaires les victimes de la traite au Danemark sont jugés capables d'assurer une protection adéquate à ces personnes à leur retour. Par exemple, les autorités danoises considèrent que le Nigeria, l'un des pays les plus représentés parmi les victimes de la traite au Danemark, est en mesure d'offrir une telle protection.

172. En mars 2022, le Danemark a mis en œuvre une loi d'urgence pour les personnes déplacées d'Ukraine réfugiés ukrainiens, qui s'inspire de la directive de l'UE sur la protection temporaire. En vertu de cette loi, un permis de séjour de deux ans délivré aux personnes qui répondent aux critères d'éligibilité spécifiés donne accès au marché du travail, à l'éducation et aux soins de santé, avec possibilité d'une prolongation d'un an. Entre le début de l'agression à grande échelle de la Russie contre l'Ukraine et le mois d'avril 2025, 59 897 personnes ont bénéficié d'une protection temporaire. Celles qui ne remplissent pas les conditions requises par la loi sont informées de la procédure d'asile standard.

173. Notant avec regret qu'aucun progrès n'a été réalisé depuis l'évaluation précédente, le GRETA exhorte à nouveau 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 ;**
- **à prendre pleinement en compte les principes directeurs du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) sur l'application de la Convention sur les réfugiés aux victimes de la traite⁹⁹, y compris la possibilité que ces dernières relèvent du droit d'asile, lors de l'examen des demandes d'asile de 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 internationale.**

174. En outre, le GRETA considère que les autorités danoises devraient élargir les critères d'éligibilité du système d'octroi de permis de séjour aux victimes de la traite, en tenant compte de la situation personnelle des victimes et de leur statut de victime de la traite, indépendamment de l'issue des procédures pénales et de leur participation aux enquêtes ou aux poursuites judiciaires.

⁹⁹ HCR, Principes directeurs sur la protection internationale : Application de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés aux victimes de la traite et aux personnes risquant d'être victimes de la traite, HCR/GIP/06/07, 7 avril 2006.

3. Indemnisation

175. Dans son troisième rapport, le GRETA était préoccupé par le faible nombre de victimes de la traite ayant reçu une indemnisation.

176. La loi relative à l'administration de la justice n'a pas été modifiée en ce qui concerne les procédures d'indemnisation des victimes. Comme l'indique le troisième rapport du GRETA¹⁰⁰, les victimes peuvent demander une indemnisation soit au cours de la procédure pénale (en vertu de l'article 685 de la loi), soit dans le cadre d'une procédure civile distincte.

177. Le procureur général a examiné six affaires de traite durant la période de référence. Dans trois cas, les tribunaux ont accordé une indemnisation aux victimes. Dans le quatrième cas, le tribunal a reporté l'indemnisation, faute de pouvoir établir un contact avec les victimes. Dans les deux derniers cas, le ministère public n'a pas demandé d'indemnisation, les victimes n'ayant pas participé à la procédure judiciaire.

178. Les critères d'éligibilité¹⁰¹ à une indemnisation par l'État, qui sont définis dans la loi relative à l'indemnisation des victimes d'infractions pénales par l'État, restent inchangés¹⁰². Les représentants de la société civile ont souligné la complexité du système d'indemnisation, du fait de ces critères et d'autres facteurs, ce qui décourage les victimes de présenter une demande.

179. La Commission d'indemnisation des victimes d'infractions violentes traite les demandes d'indemnisation par l'État en faveur des victimes d'infractions pénales. Lors de la quatrième visite d'évaluation du GRETA, les représentants de la commission ont indiqué qu'il n'était pas nécessaire d'avoir un avocat pour engager une procédure d'indemnisation par l'État. La commission peut décider de rembourser les frais de la victime, notamment les frais raisonnables liés à l'assistance d'un défenseur. Si le demandeur n'a pas d'avocat, la commission doit lui fournir des conseils. Les représentants de la commission ont néanmoins souligné que la présence d'un avocat ne devrait pas être obligatoire afin de garantir que les droits de la victime sont correctement défendus.

180. De janvier 2021 à novembre 2024, la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions violentes a traité neuf demandes d'indemnisation pour traite, qui concernaient toutes des femmes ayant fait l'objet d'exploitation sexuelle. Les victimes de la traite se sont vu allouer entre 10 000 et 60 000 DKK, mais certaines indemnisations n'avaient toujours pas été versées en raison de problèmes administratifs. En 2022, une victime thaïlandaise a touché 13 604 DKK (environ 1 830 EUR) et une victime hongroise 20 000 DKK (environ 2 680 EUR), après avoir réclamé 40 000 DKK (environ 5 360 EUR). Une victime espagnole s'est vu accorder 60 000 DKK (environ 8 040 EUR) mais le paiement n'a pas été réalisé en l'absence des coordonnées nécessaires au virement. En 2023, deux victimes brésiliennes ont reçu 10 000 DKK (environ 1 340 EUR) et deux autres victimes 20 000 DKK, toutes après avoir réclamé 60 000 DKK. Dans un cas, le paiement a été suspendu en l'absence des coordonnées bancaires nécessaires au virement. En 2024, une victime polonaise et une victime russe, qui réclamaient chacune 50 000 DKK (environ 6 700 EUR), ont obtenu 10 000 DKK. Les informations relatives à la destination du virement n'ayant pas encore été reçues, les deux paiements étaient en attente.

¹⁰⁰ Voir paragraphe 60 du troisième rapport du GRETA.

¹⁰¹ Une indemnisation par l'État 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 est atteint de troubles mentaux. Les victimes de la traite peuvent demander une indemnisation par l'État, quel que soit leur statut au regard de la législation sur l'immigration, et déposer une demande même après avoir quitté le Danemark. L'indemnisation par l'État doit en règle générale être demandée dans les deux ans suivant la commission de l'infraction. S'il y a eu un jugement, le délai commence à courir lorsque ce dernier devient définitif. La Commission d'indemnisation des victimes d'infractions violentes peut accepter des demandes après cette période si la victime ignorait qu'elle pouvait prétendre à une indemnisation. Si la police a enquêté sur l'affaire mais qu'il n'y a pas eu de poursuites judiciaires, le délai commence à courir à la date de clôture de l'enquête. En outre, l'infraction doit généralement être signalée à la police dans les 72 heures, même si cette exigence est souvent levée lorsque la victime n'était pas en mesure de porter plainte pour des raisons physiques ou autres.

¹⁰² Voir paragraphes 68 et suivants du troisième rapport du GRETA.

181. Le GRETA a été informé que le parquet gère une bibliothèque en ligne, qui comprend des informations spécifiques sur la traite et sur l'indemnisation à l'intention des procureurs. La Commission d'indemnisation des victimes d'infractions violentes a organisé des consultations en 2022 pour former les juges et les avocats sur la question de l'indemnisation par l'État. L'administration judiciaire danoise intègre un volet consacré à l'indemnisation dans sa formation continue pour les juges au Danemark. Cette thématique a ainsi été abordée lors des sessions de formation de l'Académie des juges en novembre 2023 et en mars 2024.

182. Le GRETA note avec préoccupation que le nombre de victimes de la traite ayant obtenu une indemnisation reste faible et que bon nombre des problèmes décelés lors de la précédente évaluation persistent. Par conséquent, **le GRETA exhorte à nouveau les autorités danoises à prendre des mesures pour faciliter et garantir l'accès à une indemnisation, et en particulier :**

- **à simplifier, dans la mesure du possible, les procédures de demande d'indemnisation devant les tribunaux et à veiller au versement effectif des indemnités accordées ;**
- **à faciliter l'accès à une indemnisation par l'État en réexaminant les critères d'éligibilité, en veillant à ce que les informations concernant les victimes soient recueillies avec précision, de manière à garantir le bon déroulement du virement de l'indemnisation ;**
- **à accorder un 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 ;**
- **à tirer pleinement parti de la législation relative au gel et à la confiscation de biens pour garantir l'indemnisation des victimes de la traite.**

4. Disposition de non-sanction

183. Comme l'indique le troisième rapport du GRETA, il n'y a pas de dispositions légales spécifiques sur la non-sanction des victimes de la traite au Danemark. Les lignes directrices contraignantes publiées par le procureur général sur le traitement des cas de traite, qui précisent les modalités d'application de la disposition de non-sanction à l'égard des victimes de la traite, n'ont pas été développées davantage sur cette question¹⁰³. Aucune formation ou orientation n'a été fournie aux policiers au sujet de la disposition de non-sanction.

184. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités danoises ont réitéré que les lignes directrices du procureur général indiquent aux procureurs comment appliquer la disposition de non-sanction aux victimes de la traite, notamment dans les cas où le parquet doit renoncer à engager des poursuites ou dans les cas où la peine peut être réduite, conformément à l'article 722(2) de la loi sur l'administration de la justice et aux articles 82(6) et 83 du CP. En outre, la Police nationale danoise dispose de lignes directrices sur le traitement des affaires de traite. Ces lignes directrices indiquent notamment comment la police doit informer une victime potentielle qu'elle peut obtenir une aide juridique et selon quelles modalités les victimes de la traite se voient attribuer une personne de contact si la police pense que la victime sera entendue par un tribunal en tant que victime. La police doit également contacter le CMM en cas de suspicion de traite.

¹⁰³ Pour en savoir plus sur le contenu des lignes directrices quant à la non-sanction, voir paragraphe 104 du troisième rapport du GRETA.

185. Un rapport récent de La Strada International portant sur l'application de la disposition de non-sanction dans différents pays évoque deux affaires au Danemark dans lesquelles cette disposition n'a pas été mise en œuvre en raison d'une identification tardive des victimes de la traite¹⁰⁴. Dans la première affaire, la victime (de sexe masculin) a fait l'objet de traite aux fins d'activités criminelles forcées puis a été reconnue coupable de possession de drogues, condamnée à une peine d'emprisonnement et frappée d'une interdiction d'entrée sur le territoire de six ans et d'un arrêté d'expulsion. Elle est restée en prison pendant huit mois et, après avoir été identifiée, a accepté un retour volontaire dans son pays d'origine. L'ONG ayant porté assistance à cette personne a exprimé de sérieuses inquiétudes quant au risque élevé de représailles, à son retour, de la part de l'organisation criminelle qui était à l'origine de la traite. Dans la seconde affaire, une victime (de sexe masculin) a fait l'objet d'exploitation par le travail en Italie avant d'être transférée par le trafiquant au Danemark, où elle a été arrêtée pour usage de faux documents d'identité, condamnée pour fraude et frappée d'un arrêté d'expulsion et d'une interdiction d'entrée sur le territoire de six ans. Cette personne a été détenue et jugée avant d'être identifiée comme victime de la traite en 2023 au centre de rétention d'Ellebæk. Bien qu'elle ait été identifiée et que son état de vulnérabilité ait été reconnu (en raison d'une tuberculose), le principe de non-sanction n'a pas été appliqué et la victime est restée emprisonnée. Sa demande d'asile a été rejetée, ce qui a incité son avocat à faire appel. Finalement, la victime a accepté un retour volontaire et a quitté le Danemark en mai 2024.

186. Le GRETA a été informé par des représentants d'ONG qui rendent visite à des personnes placées dans le centre de rétention pour migrants d'Ellebæk de plusieurs cas de personnes détectées comme victimes potentielles de la traite par l'Agence pour le retour. Les victimes condamnées pour fraude¹⁰⁵ ne sont pas libérées mais restent en rétention jusqu'à leur renvoi ou jusqu'à ce qu'elles acceptent un « retour volontaire ». Les possibilités de faire appel de la décision du tribunal sont quasiment inexistantes, car il faut des éléments probants en faveur de la victime. Les victimes de la traite peuvent recevoir une indemnisation de l'Etat lorsqu'elles ont été incarcérées faute d'avoir été reconnues comme victimes et d'avoir bénéficié de la disposition de non-sanction. Cependant, rien n'indique que des victimes de la traite aient été indemnisées pour ce motif.

187. Le parquet n'a pas été en mesure de fournir des données sur les victimes de la traite condamnées à une amende ou à une peine pour des actes illégaux résultant directement de la traite. Le GRETA est préoccupé par le manque de protection des victimes de la traite et par le fait qu'elles risquent de faire l'objet de poursuites judiciaires si le principe de non-sanction n'est pas dûment appliqué.

188. **Réitérant ses recommandations formulées dans son troisième rapport, le GRETA exhorte une nouvelle fois 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, en particulier :**

- **en encourageant les procureurs à se montrer proactifs lorsqu'il s'agit d'établir si une personne accusée 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 ;**
- **en remédiant à toutes les conséquences négatives auxquelles sont confrontées les victimes présumées de la traite, comme toute forme de privation de liberté, l'interdiction d'entrée sur le territoire ou les retards dans l'accès à la résidence légale au Danemark – y compris dans les cas où l'état de victime n'est reconnu qu'après l'éloignement –, et en garantissant la mise en œuvre effective de la législation en vigueur afin que les victimes puissent être indemnisées pour le temps passé en détention faute d'avoir été reconnues comme victimes et d'avoir bénéficié de la disposition de non-sanction ;**

¹⁰⁴

<https://documentation.lastradainternational.org/doc-center/3588/non-punishment-report>, consulté le 15 janvier 2025.

¹⁰⁵

Dans la plupart des cas, les personnes ont présenté des faux documents fournis par leurs trafiquants.

- **en prenant des dispositions pour que la disposition de non-sanction puisse être appliquée à toutes les infractions que les victimes de la traite ont été forcées de commettre.**

189. **Le GRETA considère également que les autorités devraient adopter une disposition spécifique de non-sanction des victimes de la traite contraintes de se livrer à des activités illicites, et ce, indépendamment de leur coopération avec les autorités répressives.**

5. Rapatriement et retour des victimes

190. Dans son troisième rapport, le GRETA a exhorté les autorités danoises à veiller à ce qu'il existe un dispositif d'assistance au rapatriement pour toutes les victimes de la traite, qui respecte leurs droits, leur sécurité et leur dignité tout en les protégeant contre les représailles et la traite répétée, et à évaluer systématiquement le risque de revictimisation avant toute décision concernant le retour de la victime et à veiller au respect du principe de non-refoulement.

191. La responsabilité opérationnelle des retours a été transférée du ministère de la Justice au ministère de l'Immigration et de l'Intégration, l'Agence pour le retour assurant depuis le 1^{er} août 2020 la mise en œuvre du programme d'aide au retour volontaire et à la réinsertion des victimes de la traite. Cette mise en œuvre est effectuée par l'intermédiaire de partenaires locaux de réintégration¹⁰⁶. Le budget alloué pour couvrir les dépenses liées aux rapatriements prévus est compris dans le budget du ministère de l'Immigration et de l'Intégration, et distinct de celui alloué à l'actuel plan d'action national.

192. L'Agence pour le retour est également responsable de l'approbation finale du plan de réinsertion de la victime, avant que les fonds ne soient débloqués¹⁰⁷. Ce plan est préparé en collaboration avec la victime, avec le Conseil danois pour les réfugiés, avec l'organisation partenaire pour la réintégration dans le pays de retour et avec le CMM. Il prévoit à la fois une aide en espèces et une aide en nature¹⁰⁸ pour une période de 12 mois. La victime peut recevoir des conseils du CMM sur les possibilités de bénéficier d'une aide à la réinsertion à son retour.

193. Le Conseil danois pour les réfugiés a indiqué qu'il gérait des accords de coopération avec 30 partenaires locaux de réintégration dans différents pays. Des victimes sont aussi renvoyées dans des pays avec lesquels il n'existe aucun accord de partenariat local¹⁰⁹. Dans ce cas, la totalité de l'aide est versée en espèces, en général sous forme de versements échelonnés sur une période de six mois, et s'accompagne de conseils et d'une assistance à la victime de la part du CMM et de l'Agence pour le retour. Selon les autorités danoises, les partenaires de réintégration sont spécialement formés pour gérer les dossiers de réinsertion de personnes très vulnérables.

¹⁰⁶ Partenaires de réintégration dans le cadre du Réseau européen pour le retour et la réintégration (ERRIN) ou du Conseil danois pour les réfugiés, qui a coordonné l'aide par l'intermédiaire du réseau européen des organisations d'appui à la réintégration (ERSO), en fonction du pays de retour. Jusqu'en avril 2020, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) gérait le programme. La liste des partenaires de réintégration du réseau ERSO est disponible ici (en danois uniquement) : <https://asyl.drc.ngo/reintegrationsstotte/lande-med-reintegrationspartner>, consulté le 2 janvier 2025.

¹⁰⁷ Parmi les exemples de plans de réinsertion approuvés par l'Agence pour le retour, on peut citer le cas d'une victime (de sexe féminin) qui a utilisé l'aide perçue pour créer un élevage de poulets sur la propriété de sa famille, celui d'une autre victime qui a lancé une entreprise de minibus scolaires en utilisant l'aide pour obtenir le permis de conduire et acheter un véhicule, et celui d'une troisième victime (de sexe féminin) qui prévoyait de se réinscrire à l'école d'infirmières locale afin d'achever son diplôme.

¹⁰⁸ Selon les lignes directrices du CMM sur « le rapatriement et les retours », dans le cadre de l'aide en nature, les dépenses doivent être étayées de pièces justificatives et ne sont pas payées en espèces.

¹⁰⁹ L'Agence pour le retour a renvoyé des victimes de la traite, en l'absence de tout accord de partenariat local, en Pologne, en Espagne, en Ukraine, en Italie, au Portugal, en France, en Ouzbékistan, aux États-Unis, en Colombie, au Panama, en Suède, au Viêt Nam et en Chine. Ces deux derniers pays disposent de partenaires locaux de réintégration au périmètre géographique limité et ne sont donc pas toujours en mesure d'aider les personnes renvoyées dans certaines provinces.

194. Le GRETA a été informé qu'afin de contrôler les partenaires de réintégration, le Conseil danois pour les réfugiés évalue en continu le partenariat et effectue des visites de contrôle dans les pays de retour, auxquelles peuvent participer des représentants du CMM et de l'Agence pour le retour. Des visites de contrôle ont ainsi eu lieu en Thaïlande et au Maroc, ce qui a entraîné un changement de partenaires dans ce dernier pays afin d'améliorer le processus de réinsertion des victimes de la traite. Le Conseil danois pour les réfugiés présente un rapport trimestriel à l'Agence pour le retour lorsque des changements importants se produisent, que des circonstances particulières apparaissent ou que de nouveaux partenariats sont mis en place.

195. Selon les autorités, lors de la phase de planification du retour, une évaluation des risques est effectuée par le CMM en coopération avec la victime¹¹⁰. Le cas échéant, et avec le consentement de la victime, les résultats de l'évaluation peuvent être communiqués au partenaire de réintégration. Selon les autorités danoises, une victime ne sera pas renvoyée si ce retour est jugé à risque. Les représentants du Conseil danois pour les réfugiés ont relevé que certaines victimes, en particulier du Nigeria, les avaient contactés après avoir rencontré de graves problèmes à leur retour. Les représentants des ONG ont indiqué que dans certains cas, le partenaire local de réintégration avait du mal à assurer un suivi avec les victimes renvoyées. Le GRETA est préoccupé par le fait que les autorités, en s'employant à procéder à des rapatriements rapides, négligent les risques réels de traite, n'assurent pas un suivi adéquat des victimes renvoyées et n'évaluent pas correctement les risques de revictimisation ou ne fournissent pas une protection suffisante.

196. Le GRETA a également été informé par des représentants de la société civile que les victimes ont du mal à accéder aux fonds ou subissent des retards dans la mise en œuvre des activités de réinsertion, en particulier si ces personnes vivent loin du partenaire local de réintégration. Les représentants susmentionnés déploraient par ailleurs que le montant de l'aide à la réinsertion soit fixe, car l'efficacité du dispositif varie considérablement en fonction du coût de la vie dans le pays de retour. En outre, les victimes éprouvent des difficultés à apporter la preuve des dépenses effectuées ; en l'absence de justificatif, l'argent en espèces n'est pas versé. Tant les victimes renvoyées que les partenaires locaux de réintégration estimaient que le processus de réinsertion pourrait être simplifié et assoupli, en particulier en ce qui concerne la distribution des fonds.

197. De 2020 à 2023, 120 victimes de traite identifiées, dont un enfant en 2022¹¹¹, ont été renvoyées ou rapatriées, avec une aide au retour volontaire et à la réinsertion. Parmi elles, 87 étaient des femmes et 33 des hommes, la plupart ayant été soumises à l'exploitation sexuelle ou au travail forcé. Les pays de retour étaient principalement la Thaïlande (38 victimes), la Roumanie (11 victimes), le Nigeria (9 victimes), l'Ukraine (8 victimes) et le Brésil (8 victimes). Selon les autorités, l'augmentation globale du nombre de personnes bénéficiant d'une aide au retour volontaire, par rapport à la période d'évaluation précédente, s'explique par le souhait des victimes de rentrer dans leur pays d'origine.

198. Toutefois, selon les données de l'IDDH et les représentants de la société civile, la plupart des victimes de la traite choisissent de ne pas accepter l'aide des autorités danoises, pour diverses raisons (par exemple l'absence aux réunions avec les autorités, le retrait au cours du processus ou le départ du Danemark de leur propre chef). Dans les cas où les victimes ont accepté le retour volontaire, elles ont rarement considéré qu'il s'agissait là d'un véritable choix, mais plutôt de la seule alternative à une expulsion sans soutien. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités danoises ont indiqué qu'environ 6 % des victimes identifiées avaient refusé tout type d'aide. Selon elles, le nombre de victimes de la traite renvoyées ou rapatriées avec une aide à la réinsertion a augmenté et plus d'un tiers des victimes identifiées au cours de la période de référence ont choisi ce type d'aide. Certaines ont bénéficié d'autres types d'aide, par exemple pour rentrer chez elles, et d'autres ont choisi de rester au Danemark. Environ 50 % ont été hébergées dans des foyers ou d'autres structures, et environ 20 % ont été accueillies dans le cadre du système d'asile.

¹¹⁰ L'évaluation tient compte des facteurs de risque associés à la famille, au trafiquant et aux autorités locales/policières.

¹¹¹ Ces données se rapportent aux victimes de traite identifiées pendant l'année en cours : 24 victimes de la traite en 2020, 31 en 2021, 29 en 2022 et 36 en 2023.

199. **Le GRETA réitère les recommandations formulées dans son troisième rapport et exhorte les autorités danoises à veiller au respect de l'article 16 de la Convention :**

- **en mettant en place un dispositif d'assistance au rapatriement adapté pour toutes les victimes de la traite, qui tienne dûment compte des droits, de la sécurité et de la dignité de la personne concernée et de l'état de la procédure judiciaire et qui inclue une protection contre les représailles et/ou contre la traite répétée ;**
- **en menant une évaluation complète du risque de revictimisation et de traite répétée d'une victime avant toute décision concernant son retour ; les victimes devraient avoir la possibilité de rester au Danemark si la conformité du retour au principe de non-refoulement ne peut être garantie ;**
- **en renforçant encore la coopération avec les pays où retournent les victimes de la traite, afin d'améliorer leur protection, leur réinsertion et leur réadaptation.**

6. Coopération avec la société civile

200. Le Groupe de travail interministériel visant à lutter contre la traite des êtres humains ne comprend aucune ONG. Comme indiqué au paragraphe 21, les ONG spécialisées n'ont pas été consultées lors de l'élaboration du plan d'action national contre la traite. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités ont toutefois indiqué que les ONG avaient été associées à la préparation de l'analyse interministérielle des efforts sociaux en lien avec la traite, qui a servi de base à l'actuel plan d'action national. Toujours selon les autorités danoises, elles seront aussi associées à la préparation du prochain plan d'action national (voir paragraphe 21).

201. Depuis 2024, les ONG recevant des financements dans le cadre du plan d'action national¹¹² sont invitées chaque année aux réunions générales du Groupe de travail gouvernemental interdisciplinaire (voir paragraphe 18) et à une réunion annuelle du Service de l'égalité entre les femmes et les hommes, qui relève du ministère de l'Environnement et de l'Égalité entre les femmes et les hommes. Selon les autorités, le CMM organise des réunions semestrielles (en juin et en décembre) avec les ONG pour discuter des tendances, des groupes vulnérables et des données, et pour faciliter le partage de connaissances. Des personnes de contact permanent ont été désignées par le CMM pour organiser des réunions bilatérales trimestrielles, dont chacune se tient séparément avec l'une de ces ONG. En outre, le CMM collabore avec les ONG sur un projet permanent de moissonnage d'internet (voir paragraphe 155).

202. Les représentants de la société civile ont fait part de leurs préoccupations concernant la coopération avec les autorités répressives et l'Inspection du travail, notant qu'il était difficile de savoir à qui s'adresser au sein de chaque autorité compétente.

203. En outre, les ONG s'inquiétaient du processus de financement annuel. Le plan d'action national contre la traite ne mentionne pas précisément quelle est l'allocation annuelle aux ONG. Le dispositif de financement par l'État, qui s'appuie sur des projets et qui a une base annuelle, nécessite des renégociations périodiques et alourdit la bureaucratie. Le GRETA est préoccupé par le manque de durabilité du financement annuel alloué aux ONG. Garantir un soutien financier constant reste un défi permanent, menaçant la pérennité à long terme du soutien et des services fournis par les ONG. Dans leurs commentaires sur le projet de rapport du GRETA, les autorités ont indiqué que les fonds étaient alloués aux ONG pour quatre ans et que celles-ci devaient préparer une description de leurs projets sur quatre ans, qui sert de base à leur financement. Dans le cadre de l'actuel plan d'action national, les fonds alloués aux ONG concernent la période 2022-2025. Cependant, la loi de finances danoise ayant une durée d'un an, les financements doivent être formellement approuvés chaque année.

¹¹² Ces ONG sont AmiAmi, Hope Now et Reden International.

204. Conformément à l'article 35 de la Convention, le GRETA considère que les autorités danoises devraient :

- développer encore 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 ;
- veiller à ce que les ONG engagées dans la lutte contre la traite aient accès à un financement adéquat et que le processus d'obtention de ces fonds ne soit pas trop complexe ou bureaucratique ;
- renforcer la participation des ONG à la coordination nationale et à la planification de la lutte contre la traite.

VI. Conclusions

205. Depuis la publication du troisième rapport du GRETA sur le Danemark, le 17 mars 2021, des progrès ont été accomplis dans certains domaines couverts par ce rapport.

206. Le 6^e Plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains, qui couvre la période 2022-2025, bénéficie d'un financement accru, notamment pour les activités de sensibilisation menées par les ONG spécialisées. L'Unité nationale de lutte contre la criminalité spécialisée a été créée afin de renforcer les enquêtes et les poursuites dans les affaires complexes de criminalité économique et de criminalité organisée, y compris les affaires de traite, et le district de police du Jutland du Sud s'est vu charger du suivi national en matière de traite. Une plus grande attention a été accordée à la prévention de l'exploitation des travailleurs migrants, notamment par la création du Groupe de travail interministériel sur les mesures contre le dumping social et sur la protection des travailleurs étrangers vulnérables et l'adoption de nouvelles lois. Par ailleurs, des mesures visant à prévenir la traite parmi les personnes déplacées d'Ukraine ont été mises en place.

207. Le GRETA se félicite de ces développements positifs au Danemark. Toutefois, malgré les progrès accomplis, plusieurs questions demeurent préoccupantes. Un certain nombre de recommandations formulées à plusieurs reprises par le GRETA dans ses précédents rapports n'ont pas été mises en œuvre ou ne l'ont été que partiellement. Dans le présent rapport, le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités danoises à prendre des mesures dans les domaines suivants.

- **Identification des victimes** (article 10 de la Convention) : les autorités danoises devraient intensifier leurs efforts pour identifier les victimes de la traite aux fins de diverses formes d'exploitation, en particulier parmi les ressortissants de pays tiers, dont la présence en situation irrégulière au Danemark peut être une conséquence directe des faits de traite, notamment dans le centre de rétention d'Ellebæk et tout au long de la procédure d'asile.
- **Identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces enfants** (articles 10 et 12 de la Convention) : les autorités danoises devraient faire des efforts supplémentaires pour améliorer l'identification des enfants victimes de la traite, en particulier parmi ceux qui sont non accompagnés, et veiller à ce que le personnel des services sociaux soit systématiquement formé et sensibilisé à l'identification des enfants victimes de la traite et adopte une approche harmonisée dans l'ensemble du pays.
- **Délai de rétablissement et de réflexion** (article 13 de la Convention) : les autorités danoises devraient 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 bénéficient d'un délai de rétablissement et de réflexion plutôt que d'un délai pour préparer leur départ du pays en tant qu'étrangers en situation irrégulière.

208. Ces recommandations ayant été formulées à plusieurs reprises, il est demandé de les appliquer en priorité ; les suites qui leur seront données seront examinées dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la Convention.

209. En ce qui concerne l'axe thématique du quatrième cycle d'évaluation, qui porte sur les **vulnérabilités à la traite des êtres humains**, les autorités danoises considèrent que les migrants sans papiers, les demandeurs d'asile et les réfugiés sont exposés à plusieurs formes d'exploitation. Les facteurs qui augmentent la vulnérabilité sont notamment les contraintes qui peuvent être exercées en cas d'endettement, la rétention du salaire, la responsabilité financière à l'égard des membres de la famille dans le pays d'origine, les abus, la pauvreté et le manque d'informations sur les droits au Danemark. Il est considéré que les enfants non accompagnés courent un risque élevé d'être victimes de la traite. Les

femmes originaires de pays de l'UE et de pays tiers qui se livrent à la prostitution courrent un risque d'être victimes d'exploitation sexuelle. En outre, les personnes LGBTI, en particulier les femmes transgenres, sont particulièrement vulnérables à l'exploitation sexuelle. À titre de mesure préventive, le 6^e plan d'action national a renforcé le travail de sensibilisation dans le domaine de la prostitution.

210. Si des mesures ont été prises par les autorités danoises pour prévenir la traite, notamment en ciblant les groupes vulnérables, le GRETA a identifié un certain nombre d'aspects préoccupants qui nécessitent des actions supplémentaires. Il conviendrait ainsi d'accorder la priorité aux actions suivantes :

- s'attaquer au problème des disparitions d'**enfants non accompagnés** des centres d'accueil, en fournissant aux enfants un cadre sûr et sensibiliser les enfants non accompagnés à leurs droits et aux risques de traite (y compris de recrutement et d'abus par le biais d'internet/des réseaux sociaux) ;
- renforcer les capacités et la formation des organismes effectuant les inspections du travail pour que ceux-ci puissent participer activement à la prévention de la traite aux fins d'exploitation par le travail et à la détection de victimes présumées parmi les **travailleurs migrants** ;
- instaurer une évaluation de la vulnérabilité qui soit systématique et complète pour toutes les personnes hébergées dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et dans les centres de rétention pour migrants, afin de déterminer les besoins de protection individuels et de garantir un soutien en temps utile, tout en sensibilisant davantage aux vulnérabilités liées à la traite les professionnels qui contribuent à l'enregistrement des **demandeurs d'asile** ;
- faire en sorte que les **personnes sans abri** disposent d'un hébergement sûr et d'un accès aux services essentiels, afin d'empêcher qu'elles deviennent victimes de la traite ou d'exploitation ;
- lutter contre les risques de traite et d'exploitation des **prestataires de services sexuels**, grâce à un travail d'information et de sensibilisation visant à éliminer les stéréotypes de genre, et aider les migrants, en particulier les femmes migrantes, à accéder à la formation professionnelle, à l'éducation et à l'emploi.

211. Les autorités danoises ont pris un certain nombre de mesures pour lutter contre l'utilisation croissante des technologies à des fins de recrutement et d'exploitation de victimes de la traite. Elles ont notamment lancé un projet de moissonnage des sites internet de services pour adultes et conçu un outil numérique axé sur la traite facilitée par les technologies. Les autorités danoises devraient renforcer la capacité à détecter les infractions de cybercriminalité et à enquêter sur celles-ci, et prendre des mesures supplémentaires destinées spécifiquement à prévenir la **traite facilitée par les TIC**, en investissant dans le renforcement des capacités et dans les outils numériques permettant de mener des enquêtes proactives, y compris grâce au recours aux cyberpatrouilles, aux opérations d'infiltration en ligne et à l'analyse des réseaux sociaux. Elles devraient également renforcer la coopération interinstitutionnelle et élaborer des procédures de partage de données et des protocoles de coopération avec les entreprises qui détiennent des données pertinentes, notamment celles qui sont actives dans les secteurs des réseaux sociaux et de l'économie à la tâche ainsi que les plateformes de location, afin d'encourager la fourniture d'informations en temps utile.

212. Le GRETA invite les autorités danoises à le tenir régulièrement informé des faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention. Il compte sur le Danemark pour qu'il maintienne sa volonté politique d'appuyer les efforts de lutte contre la traite, selon l'approche fondée sur les droits humains décrite dans la Convention, et espère poursuivre le dialogue avec les autorités et la société civile danoises.

Annexe 1

Statistiques sur les victimes et les affaires pénales de traite au Danemark

Les données présentées dans le tableau ne sont pas directement comparables d'un État partie à la Convention à l'autre, car les méthodes de collecte de données diffèrent.

Indicateur	Années				
	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre de personnes orientées vers les services pour un entretien d'identification¹¹³	182	193	235	289	228
Total					
Nombre de victimes identifiées¹¹⁴	Total	77	80	73	112
Femmes		55	42	48	76
Hommes		21	37	24	35
Transgenres		1	1	1	1
Dont enfants ¹¹⁵		9	5	6	3
Ressortissants nationaux		5	1	0	3
Ressortissants étrangers		72	79	73	109
Par forme d'exploitation					
Exploitation sexuelle		44	33	38	58
Travail forcé		9	19	12	23
Activités criminelles		9	18	12	15
Conditions s'apparentant à l'esclavage		3	3	4	11
Autres (mendicité forcée, mariage forcé, etc.)		12	7	7	5
	Total	77	80	73	112
Nombre d'enquêtes	Total	18	16	17	43
Nombre de poursuites pour traite	Total	n.d.¹¹⁶	3	3	6
Nombre de personnes soupçonnées ou de trafiquants inculpés	Total	3	3	3	0
Nombre de trafiquants condamnés	Total	0	0	2	3
	Femmes	0	0	1	3
	Hommes	0	0	1	0
					n.d.
Par forme d'exploitation					
Exploitation sexuelle		0	0	2	3
Travail forcé		0	0	0	0
Activités criminelles		0	0	0	0
Conditions s'apparentant à l'esclavage		0	0	0	0
Autres (mendicité forcée, mariage forcé, etc.)		0	0	0	n.d.

¹¹³ Enregistré par le CMM.

¹¹⁴ Enregistré par le CMM.

¹¹⁵ Le sexe des enfants concernés étant inconnu, cette donnée est déjà incluse dans le nombre total d'hommes, de femmes ou de transgenres.

¹¹⁶ n.d. : non disponible. L'information n'a pu être obtenue ou n'avait pas été communiquée au moment de la rédaction du présent rapport.

Annexe 2

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 quatrième cycle d'évaluation de la Convention

Mesures de prévention visant à réduire la vulnérabilité de certains groupes à la traite des êtres humains

Enfants

- Le GRETA exhorte les autorités danoises à prendre des mesures aux fins suivantes :
 - s'attaquer au problème des disparitions d'enfants non accompagnés des centres d'accueil, en fournissant aux enfants un cadre sûr et des conditions de vie adaptées à leurs besoins et à leurs vulnérabilités et permettant une protection efficace;
 - transférer le centre pour enfants non accompagnés en dehors du centre d'accueil de Sandholm, afin d'offrir un environnement plus sûr et plus protecteur ;
 - sensibiliser les enfants non accompagnés à leurs droits et aux risques de traite (y compris de recrutement et d'abus par le biais d'internet/des réseaux sociaux) (paragraphe 40) ;
- Le GRETA considère que les autorités danoises devraient renforcer les mesures de prévention de la traite des enfants, et en particulier :
 - généraliser la prévention de la traite des enfants par le biais des Objectifs communs dans le cadre scolaire, par exemple en l'intégrant dans les programmes scolaires existants qui visent à permettre aux enfants de développer des compétences pratiques et essentielles ;
 - veiller à ce que les enseignants et les autres professionnels travaillant avec des enfants soient formés sur les questions de traite – en particulier les tuteurs et le personnel des centres pour enfants et des centres pour demandeurs d'asile (paragraphe 41).

Travailleuses et travailleurs migrants

- Renvoyant à sa Note d'orientation sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail et à la Recommandation CM/Rec(2022)21 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail, le GRETA considère que les autorités danoises devraient intensifier leurs efforts pour protéger tous les travailleurs migrants contre la traite, et en particulier :
 - renforcer les capacités et la formation des organismes effectuant les inspections du travail pour que ceux-ci puissent participer activement à la prévention de la traite aux fins d'exploitation par le travail et à la détection de victimes présumées ;
 - encourager la conduite d'inspections du travail conjointes, régulières et coordonnées ainsi qu'une coopération accrue entre les organismes concernés afin de renforcer la détection et l'identification des victimes de la traite sur les lieux de travail, en donnant la priorité à ces deux volets par rapport au contrôle de l'immigration (voir également la recommandation figurant au paragraphe 63) ;

- prendre des mesures pour mettre en place un système de licence et pour contrôler les agences de travail temporaire et de recrutement, afin de renforcer la prévention de la traite et de l'exploitation par le travail ;
- encourager des procédures de signalement sûres pour les travailleurs étrangers et créer des incitations à se manifester (paragraphe 53).

Personnes en demande d'asile, personnes réfugiées et personnes migrantes en situation irrégulière

- Le GRETA exhorte les autorités danoises à faire en sorte que les personnes au sujet desquelles les autorités ont des motifs raisonnables de croire qu'elles sont victimes de la traite ne soient pas expulsées du Danemark tant que le processus d'identification n'est pas achevé, conformément à l'article 13 de la Convention, et qu'elles soient transférées vers un hébergement approprié, conformément à l'article 12 de la Convention (paragraphe 63) ;
- Le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre des mesures supplémentaires pour empêcher les demandeurs d'asile, les réfugiés et les migrants en situation irrégulière de devenir victimes de la traite, en particulier :
 - en instaurant une évaluation de la vulnérabilité qui soit systématique et complète pour toutes les personnes hébergées dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et dans les centres de rétention pour migrants, afin de déterminer les besoins de protection individuels et de garantir un soutien en temps utile, tout en sensibilisant davantage aux vulnérabilités liées à la traite les professionnels qui contribuent à l'enregistrement des demandeurs d'asile ;
 - en veillant à ce que la Commission de recours des réfugiés et le Service danois de l'immigration mènent des évaluations des risques approfondies et systématiques dans tous les dossiers d'asile, en tenant compte des vulnérabilités et besoins de protection individuels des demandeurs, y compris des risques de persécution, de traite répétée et d'autres formes de préjudice en cas de renvoi ;
 - en continuant à former les professionnels concernés, notamment les gardes-frontières, les agents chargés de traiter les demandes d'asile et le personnel des centres d'accueil et de rétention, afin de renforcer leur capacité à reconnaître les signes de traite et à orienter les victimes présumées de la traite vers les services d'identification et d'assistance (paragraphe 64).

Vulnérabilités liées à la dimension de genre de la traite et des personnes en situation de prostitution

- Le GRETA se félicite des mesures prises par les autorités danoises pour remédier aux vulnérabilités liées à la dimension de genre de la traite et estime qu'elles devraient continuer à prendre des mesures pour lutter contre les risques de traite et d'exploitation des prestataires de services sexuels, grâce à un travail d'information et de sensibilisation visant à éliminer les stéréotypes de genre, et pour aider les migrants, en particulier les femmes migrantes, à accéder à la formation professionnelle, à l'éducation et à l'emploi (paragraphe 69).

Personnes LGBTI

- Le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre des mesures pour lutter contre la vulnérabilité à la traite des personnes LGBTI, en étroite coopération avec les organisations de la société civile (paragraphe 74).

Personnes sans abri

- Le GRETA considère que les autorités danoises devraient faire en sorte que les personnes sans abri disposent d'un hébergement sûr et d'un accès aux services essentiels, afin d'empêcher qu'elles deviennent victimes de la traite ou d'exploitation (paragraphe 81) ;
- Le GRETA considère également que les autorités danoises devraient renforcer leurs efforts de prévention de la traite parmi les personnes sans abri, notamment en dispensant une formation sur la traite au personnel des foyers pour personnes sans abri, de manière à ce que ce personnel puisse reconnaître les signes de traite mais aussi aider et orienter les victimes potentielles (paragraphe 82).

Personnes en situation de handicap

- Le GRETA considère que les autorités danoises devraient :
 - renforcer les garanties visant à prévenir les abus et la traite dans les structures d'hébergement et les structures de soins fermées, en veillant à ce que des mesures adéquates de prise en charge, d'accompagnement et de protection soient mises en place pour les personnes en situation de handicap, en particulier les enfants vulnérables ;
 - étendre les mesures de soutien en faveur des personnes en situation de handicap aux demandeurs d'asile afin de réduire leur vulnérabilité et d'éviter que ceux-ci soient victimes d'exploitation et de traite ;
 - mener des recherches sur les vulnérabilités à la traite des personnes en situation de handicap et concevoir des mesures de prévention concernant spécifiquement ce groupe (paragraphe 89).

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 diverses formes d'exploitation, en particulier parmi les ressortissants de pays tiers, dont la présence en situation irrégulière au Danemark peut être une conséquence directe des faits de traite, et notamment à prendre les mesures suivantes :
 - améliorer la détection et l'identification proactives des victimes de la traite, notamment dans le centre de rétention d'Ellebæk et tout au long de la procédure d'asile. Il convient, entre autres, de faire davantage pour instaurer un climat de confiance lors des entretiens, de manière à encourager les victimes à faire part de leur expérience de la traite ;
 - abandonner la notion de personne « actuellement soumise 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 101) ;
- Par ailleurs, le GRETA considère que les autorités danoises devraient accroître les efforts visant à identifier les victimes présumées de la traite parmi les ressortissants danois, notamment en sensibilisant le public et en dispensant une formation supplémentaire aux professionnels concernés sur la définition de la traite et sur l'identification des victimes (paragraphe 102).

Assistance aux victimes

- Tout en se félicitant de l'augmentation des fonds alloués au soutien des victimes de la traite par le biais du travail de sensibilisation, ainsi que de la capacité du CMM à signaler des cas anonymement à la police, le GRETA considère que les autorités danoises devraient :
 - davantage développer 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 ;
 - à titre prioritaire, trouver une solution permanente pour fournir un hébergement convenable et sûr aux hommes victimes de la traite ;
 - améliorer l'accès à l'assistance d'un défenseur et à l'assistance juridique gratuite par des avocats spécialisés, y compris pour les victimes vivant dans des zones éloignées, et revoir le système de rémunération des avocats de soutien afin de permettre le remboursement des frais de déplacement raisonnables ;
 - dispenser une formation aux avocats désignés pour apporter l'assistance d'un défenseur et fournir une assistance juridique gratuite aux victimes de la traite (paragraphe 118).

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

- Tout en se félicitant de l'élaboration d'un cours spécialisé sur l'entretien avec les enfants, destiné aux professionnels concernés, le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités danoises :
 - à faire des efforts supplémentaires pour améliorer l'identification des enfants victimes de la traite, en particulier parmi ceux qui sont non accompagnés ;
 - à veiller à ce que le personnel des services sociaux soit systématiquement formé et sensibilisé à l'identification des enfants victimes de la traite et adopte une approche harmonisée dans l'ensemble du pays ;
 - à former tous les professionnels qui travaillent avec des enfants victimes de la traite, afin que ces personnes puissent reconnaître les besoins des enfants et y répondre de manière appropriée (paragraphe 123).

Notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » en droit et dans la jurisprudence

- Le GRETA se félicite de l'application de la notion d'abus d'une situation de vulnérabilité dans la jurisprudence au Danemark et invite les autorités danoises à inclure dans la formation des professionnels concernés un volet sur les situations de vulnérabilité qui peuvent exister ou survenir chez les victimes, et sur la manière dont ces situations peuvent être exploitées dans le contexte de la traite (paragraphe 130).

Enquêtes, poursuites et sanctions

- Tout en se félicitant de la création de l'UNLCS et du financement supplémentaire accordé aux services répressifs, le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre d'autres mesures afin de renforcer la réponse pénale à la traite, et en particulier :
 - renforcer la capacité des services répressifs à mener des enquêtes proactives sur les cas de traite et à engager des poursuites, en mettant particulièrement l'accent sur la traite aux fins d'exploitation par le travail ;
 - améliorer le suivi et l'évaluation du financement de la lutte contre la traite dans le cadre des accords politiques afin de s'assurer que les ressources renforcent effectivement les capacités d'enquête ;

- veiller à ce que les lignes directrices du procureur général et de la Police nationale danoise comprennent des explications complètes sur l'article 262(a) et 262(b) du CP, de manière à clarifier et harmoniser davantage l'application de ces dispositions ;
- dispenser des formations supplémentaires et développer la spécialisation des enquêteurs, des procureurs et des juges dans le traitement des affaires de traite concernant différentes formes d'exploitation (y compris criminalité forcée), de manière à éviter que les faits ne soient requalifiés en d'autres infractions possibles de peines plus légères, ce qui priverait les victimes de l'accès à une protection, à un soutien et à une indemnisation ;
- renforcer la coopération entre les services répressifs et les ONG en créant des mécanismes formels de signalement des cas de traite et en facilitant la tenue de réunions régulières de coordination interinstitutionnelle (paragraphe 150).

Incrimination de l'utilisation des services d'une victime

- Le GRETA considère que les autorités danoises devraient adopter une disposition légale conférant le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser tous les services d'une victime de la traite en sachant que la personne est une victime, comme le prévoit l'article 19 de la Convention (paragraphe 152).

Lutte contre la traite des êtres humains facilitée par les technologies de l'information et de la communication (TIC)

- Le GRETA se félicite des projets et activités susmentionnés et considère que les autorités danoises devraient :
 - renforcer la capacité à détecter les infractions de cybercriminalité et à enquêter sur celles-ci, et prendre des mesures supplémentaires destinées spécifiquement à prévenir la traite facilitée par les TIC, en investissant dans le renforcement des capacités et dans les outils numériques permettant de mener des enquêtes proactives, y compris grâce au recours aux cyberpatrouilles, aux opérations d'infiltration en ligne et à l'analyse des réseaux sociaux. À ces fins, il faudrait aussi dispenser aux agents des services répressifs, aux inspecteurs du travail et aux agents de la police financière des formations ciblées qui mettent notamment l'accent sur le recrutement en ligne et/ou l'exploitation d'enfants non accompagnés, y compris de garçons victimes de traite aux fins d'activités criminelles ;
 - renforcer la coopération interinstitutionnelle et les capacités de détection et d'enquête sur la traite et l'exploitation facilitées par les technologies, y compris le recrutement en ligne d'enfants non accompagnés, en améliorant les outils de surveillance numérique, en renforçant les mesures de protection des enfants et en collaborant de manière proactive avec les entreprises du secteur des TIC ;
 - élaborer des procédures de partage de données et des protocoles de coopération avec les entreprises qui détiennent des données pertinentes, notamment celles qui sont actives dans les secteurs des réseaux sociaux et de l'économie à la tâche ainsi que les plateformes de location, afin d'encourager la fourniture d'informations en temps utile. Ces protocoles/procédures devraient clarifier les obligations juridiques auxquelles sont soumis les entreprises des TIC, les fournisseurs d'accès à internet et les hébergeurs de contenus. Ils devraient aussi désigner un point de contact au sein des entreprises et préciser quels organismes nationaux sont habilités à prendre des mesures spécifiques, comme demander des preuves ou retirer des contenus liés à la traite (paragraphe 161) ;
- Le GRETA invite les autorités danoises à signer et ratifier le Deuxième Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques (paragraphe 162).

Thèmes de suivi propres au Danemark

Aperçu des tendances et des changements concernant le cadre législatif, institutionnel et stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains

- Le GRETA considère que les autorités danoises devraient envisager la possibilité d'établir un rapporteur national indépendant ou de désigner un autre mécanisme indépendant qui soit 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 24).

Délai de rétablissement et de réflexion

- Réitérant les recommandations formulées dans ses précédents rapports sur le Danemark et renvoyant à sa Note d'orientation sur la période de rétablissement et de réflexion, le GRETA exhorte à nouveau 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 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. Le délai de rétablissement et de réflexion devrait être accordé aux victimes de la traite sans condition, indépendamment de leur coopération avec les autorités, et devrait prévoir au moins l'assistance visée à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention (paragraphe 168).

Permis de séjour

- Notant avec regret qu'aucun progrès n'a été réalisé depuis l'évaluation précédente, le GRETA exhorte à nouveau 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 ;
 - à prendre pleinement en compte les principes directeurs du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) sur l'application de la Convention sur les réfugiés aux victimes de la traite, y compris la possibilité que ces dernières relèvent du droit d'asile, lors de l'examen des demandes d'asile de 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 internationale (paragraphe 173) ;
- Le GRETA considère que les autorités danoises devraient élargir les critères d'éligibilité du système d'octroi de permis de séjour aux victimes de la traite, en tenant compte de la situation personnelle des victimes et de leur statut de victime de la traite, indépendamment de l'issue des procédures pénales et de leur participation aux enquêtes ou aux poursuites judiciaires (paragraphe 174).

Indemnisation

- Le GRETA note avec préoccupation que le nombre de victimes de la traite ayant obtenu une indemnisation reste faible et que bon nombre des problèmes décelés lors de la précédente évaluation persistent. Par conséquent, le GRETA exhorte à nouveau les autorités danoises à prendre des mesures pour faciliter et garantir l'accès à une indemnisation, et en particulier :
 - à simplifier, dans la mesure du possible, les procédures de demande d'indemnisation devant les tribunaux et à veiller au versement effectif des indemnités accordées ;
 - à faciliter l'accès à une indemnisation par l'État en réexaminant les critères d'éligibilité, en veillant à ce que les informations concernant les victimes soient recueillies avec précision, de manière à garantir le bon déroulement du virement de l'indemnisation ;
 - à accorder un 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 ;
 - à tirer pleinement parti de la législation relative au gel et à la confiscation de biens pour garantir l'indemnisation des victimes de la traite (paragraphe 182).

Disposition de non-sanction

- Réitérant ses recommandations formulées dans son troisième rapport, le GRETA exhorte une nouvelle fois 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, en particulier :
 - en encourageant les procureurs à se montrer proactifs lorsqu'il s'agit d'établir si une personne accusée 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 ;
 - en remédiant à toutes les conséquences négatives auxquelles sont confrontées les victimes présumées de la traite, comme toute forme de privation de liberté, l'interdiction d'entrée sur le territoire ou les retards dans l'accès à la résidence légale au Danemark – y compris dans les cas où l'état de victime n'est reconnu qu'après l'éloignement –, et en garantissant la mise en œuvre effective de la législation en vigueur afin que les victimes puissent être indemnisées pour le temps passé en détention faute d'avoir été reconnues comme victimes et d'avoir bénéficié de la disposition de non-sanction ;
 - en prenant des dispositions pour 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 188).
- Le GRETA considère également que les autorités devraient adopter une disposition spécifique de non-sanction des victimes de la traite contraintes de se livrer à des activités illicites, et ce, indépendamment de leur coopération avec les autorités répressives (paragraphe 189).

Rapatriement et retour des victimes

- Le GRETA réitère les recommandations formulées dans son troisième rapport et exhorte les autorités danoises à veiller au respect de l'article 16 de la Convention :
 - en mettant en place un dispositif d'assistance au rapatriement adapté pour toutes les victimes de la traite, qui tienne dûment compte des droits, de la sécurité et de la dignité de la personne concernée et de l'état de la procédure judiciaire et qui inclue une protection contre les représailles et/ou contre la traite répétée ;

- en menant une évaluation complète du risque de revictimisation et de traite répétée d'une victime avant toute décision concernant son retour ; les victimes devraient avoir la possibilité de rester au Danemark si la conformité du retour au principe de non-refoulement ne peut être garantie ;
- en renforçant encore la coopération avec les pays où retournent les victimes de la traite, afin d'améliorer leur protection, leur réinsertion et leur réadaptation (paragraphe 199).

Coopération avec la société civile

- Conformément à l'article 35 de la Convention, le GRETA considère que les autorités danoises devraient :
 - développer encore 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 ;
 - veiller à ce que les ONG engagées dans la lutte contre la traite aient accès à un financement adéquat et que le processus d'obtention de ces fonds ne soit pas trop complexe ou bureaucratique ;
 - renforcer la participation des ONG à la coordination nationale et à la planification de la lutte contre la traite (paragraphe 204).

Annexe 3

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

Institutions publiques

- Ministère de l'Environnement et de l'Égalité entre les femmes et les hommes
 - o Service de l'égalité entre les femmes et les hommes
 - o Centre danois de lutte contre la traite des êtres humains (CMM)
- Ministère de la Justice
 - o Commission d'indemnisation des victimes d'infractions violentes
 - o Parquet
 - o Service pénitentiaire et de probation
 - o Police nationale danoise
 - Unité nationale de lutte contre la criminalité spécialisée (UNLCS)
 - Centre national de lutte contre la cybercriminalité
 - Bureau de recouvrement des avoirs
 - Cellule de renseignements financiers
 - École de police
 - Police du Jutland du Sud
- Ministère de l'Immigration et de l'Intégration
 - o Agence pour le recrutement international et l'intégration
 - o Service danois de l'immigration (SDI)
 - o Agence pour le retour
- Ministère de l'Emploi
 - o Autorité chargée de l'environnement de travail
 - o Agence pour le marché du travail et le recrutement
- Ministère des Affaires sociales et du Logement
- Ministère des Impôts
 - o Agence fiscale
- Juges des Hautes Cours occidentale et orientale
- Parlement danois
- Institut danois des droits humains (IDDH)
- Services sociaux de la Ville de Copenhague

Organisations de la société civile

- AmiAmi
- Conseil danois pour les réfugiés
- Hope Now
- Reden International
- Stenbroens Jurister

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 28 août 2025, en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités danoises (disponibles uniquement en anglais), reçus le 25 novembre 2025, se trouvent ci-après.

Comments of the Danish Government on GRETA's Final Report on Denmark – Fourth evaluation round

On 24 October 2025, Denmark provided its comments on GRETA's final report on Denmark in the fourth evaluation round. On 17 November 2025, GRETA has sent an updated final report on Denmark in which several factual and some substantive changes from Denmark's comments of 24 October 2025 have been incorporated. Denmark was subsequently given the opportunity to update its comments before the planned publication of the report on 24 November 2025.

Denmark appreciates the opportunity to give comments to the updated final report and acknowledges the fact that several of Denmark's previous comments have been taken into account.

On the basis of the report sent to Denmark on 17 November 2025, Denmark has attached an updated version of its comments made on 24 October 2025. The comments have been updated to remove references to factual errors that have subsequently been corrected by GRETA. Due to the fact that Denmark has been given one week to address the updated report – and due to the fact that it is necessary to consult with several other relevant ministries and authorities – it has not been possible for Denmark to thoroughly assess the changes made in the updated version. Therefore, there may be changes in the updated version of the final report that Denmark has not addressed.

Slotsholmsgade 10
DK - 1216 København K.

Phone +45 7226 8400

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Ministry of Justice

Date: 24 October 2025*
Doc.: 3842470

Comments of the Danish Government on GRETA's Final Report on Denmark – Fourth evaluation round

The below comments to the report by Denmark have been divided into two sections: 1) comments regarding the factual content, and 2) comments regarding GRETA's recommendations to Denmark.

*Updated on 25 November 2025

Slotsholmsgade 10
DK - 1216 København K.

Phone +45 7226 8400

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

1. Comments regarding factual content of GRETA's final report

Paragraph 13. The draft version of the present report was approved by GRETA at its 53rd meeting (24- 28 March 2024) and was submitted to the Danish authorities for comments. The authorities' comments were received on 23 June 2025 and were taken into account by GRETA when adopting the final report at its 54th meeting (30 June - 4 July 2025). The report covers the situation up to 4 July 2025; developments since that date are not taken into account in the following analysis and conclusions. GRETA's conclusions and proposals for action are summarised in Appendix 2.

Denmark notes that the information and data provided to GRETA on 23 June 2024 was prepared before this date. As such, some of the information and data does not cover the period from 23 June 2024 to 4 July 2025 or parts thereof.

Paragraph 21. The 6th National Action Plan (NAP) to Combat THB, covering the period 2022-2025, is divided into three action areas: 1) strengthened regulatory efforts, outreach work and identification; 2) better services for victims of THB; and 3) strengthened prosecution of traffickers. The NAP does not include a detailed description of the tasks and responsibilities assigned to combating human trafficking, nor does it specify the authorities responsible for each task, the allocated budget for their implementation, or the timeframe for execution. Specialised NGOs were not consulted in the process of preparing the current NAP but according to the Danish authorities, they were involved in the preparation of an analysis of the social efforts in relation to THB (see paragraph 23) and will be involved in the preparation of the upcoming NAP.

The NGOs under the action plan were involved in the preparation of the inter-ministerial analysis on the social efforts in relation to human trafficking from 2021. The analysis formed the basis for the current NAP.

Paragraph 35. GRETA was informed that the Danish Red Cross screens all unaccompanied children in asylum centres for trafficking indicators. When a child goes missing, the Danish Red Cross will send out an alert to the DIS, the local municipality and the police. The DIS will hereafter request the police to report the child as missing in the

Schengen Information System (SIS) and set up a so-called blocking card in the police systems. If the DIS receives information regarding the child's whereabouts from the police via SIS or through the Dublin Regulation, the DIS will decide whether the child should still be reported as missing. According to staff from the children's centre and the Danish Red Cross, these children disappear shortly after arrival often within days or weeks, sometimes reappearing later, and are reluctant to engage with their legal guardians. The Danish Red Cross reports all disappearances to the police and the municipal child protection authorities, but there appears to be little to no follow-up.

As previously noted, Denmark does not recognize that there appears to be little to no follow-up when a child disappears. Denmark appreciates that some of its previous comments regarding the follow-up procedures have now been integrated into this paragraph of the updated version of the adopted report, and that the corresponding recommendation in paragraph 40 was also revised. Please also see below answer to the recommendation in paragraph 40 regarding the follow-up procedures at Danish authorities when a child goes missing.

Paragraph 39. While welcoming the measures aimed at strengthening child protection and upholding children's rights, GRETA notes that efforts to prevent child trafficking remain insufficient and there is scope for further improvement. As stressed in GRETA's 6th General Report, the general education system can play a major role in raising awareness of THB. Specifically, awareness of child exploitation and child trafficking can be mainstreamed in the curricula for teachers, through programmes such as those dealing with online security of children. Teachers and other professionals need to be provided with training and guidance to alert them to the signs of trafficking and enable them to identify children who are at risk of falling victim or are already in the process of being trafficked.

As noted previously, the children who have been identified as being exploited for human trafficking in Denmark have not been in contact with the regular school system, as they have not had legal residence in Denmark or have been unaccompanied asylum seekers, etc.

Paragraph 42. As noted in paragraph 26, migrant workers, particularly those in an irregular situation, are at heightened risk of trafficking for

the purpose of labour exploitation, which occurs within sectors such as agriculture, hospitality, cleaning, transportation and construction. In 2021-2024, a total of 88 victims of human trafficking for forced labour were identified, primarily in labour-intensive sectors. The authorities report a continuing trend of criminal networks exploiting Asian men, primarily Vietnamese, for forced criminality, often cultivating cannabis on remote farms. The NGO Stenbroens Jurister has identified non- EU workers, particularly those from the Philippines, as a highly vulnerable group that remains largely unnoticed by the authorities, notably in the fishing sector. Moreover, even in cases involving the employment of undocumented migrants, the primary focus remains on expulsion and migration control, with only rare instances where undocumented migrants are identified as victims and provided with protection.

As previously noted, CMM has not registered any referrals from the NGO Stenbroens Jurister regarding victims of human trafficking into fishery or persons from the Philippines. Furthermore, the reporting period runs from 2020-2024 and not 2021-2024.

Paragraph 49. During this reporting period, the Tax Agency allocated the equivalent of three full-time employees to assess whether suspected human trafficking or forced labour could involve tax evasion. In 2020, the police launched a new operational plan against human trafficking, setting control targets for police districts. The police also took part in yearly checks against social dumping in the labour market. In July 2024, the “Guidelines on the police’s handling of cases of human trafficking and exploitation” were revised by the Danish National Police.

In the Danish comments to the final report of 24 October 2025 it was unfortunately stated that the Tax Agency has allocated the equivalent of three full time employees. The correct allocation is two full time employees on a permanent basis as well as additional employees assigned periodically.

Paragraph 54. The new government coalition, formed after the 2022 elections, has upheld an asylum and migration policy placing a strong emphasis on temporary protection measures and the facilitation of returns. This policy includes the regular reassessment of protection needs and, in certain instances, a lowering of the threshold for the withdrawal of protection. GRETA notes with concern that this

approach increases the risks of trafficking among asylum seekers and refugees, particularly when it results in prolonged uncertainty regarding their legal status and protection prospects.

The Danish Immigration Service cannot recognize the assumption made by GRETA in this paragraph. The majority of the human trafficking cases among asylum seekers are based on exploitation outside Denmark. Furthermore, there should be a distinction between recognized refugees and asylum seekers as asylum seekers have not received a legal status.

Paragraph 59. Some of GRETA's interlocutors raised concerns about the accuracy of RAB's assessment of key elements in asylum claims, including the profiles of applicants and country-of-origin information. Concerns were also raised regarding failure to consider the risk of persecution and re-trafficking upon return. GRETA was informed of several decisions from the RAB in which the individuals were denied asylum despite presenting claims of serious risk upon return, including cases involving human trafficking. In June 2023, the UN Human Rights Committee found that Denmark had violated the International Covenant on Civil and Political Rights by issuing an expulsion order to an Albanian woman at risk of gender-based violence and re-trafficking, due to inadequate consideration of the risks she faced. In their reply to the draft report, the Danish authorities indicated that the RAB consistently conducts individual assessments, taking into account the specific vulnerabilities of each asylum seeker.

The Refugee Appeals Board is not aware of any decisions in which the individuals were denied asylum despite presenting claims of serious risk upon return, including cases involving human trafficking.

Paragraph 62. The GRETA delegation also visited the Ellebæk Immigration Centre where third-country nationals in an irregular situation are held, including rejected asylum seekers pending deportation. According to information provided by the DIHR, 450 persons were detained at Ellebæk in 2022, but at the time of GRETA's visit, the number was 52 (see paragraph 98). The authorities informed GRETA that victims of THB identified among irregular migrants are granted a recovery and reflection period and should be released from detention and accommodated in asylum centres, shelters or safe houses (see also paragraph 98). However, representatives of civil society

organisations indicated that victims continued to stay for long periods in immigration detention or were deported to their countries of origin after being detected as potential THB victims (see paragraph 186). GRETA refers to the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) report on the periodic visit to Denmark in May-June 2024, which expressed concerns about the continuation of the carceral material conditions and prison-like regime at the Ellebæk centre. The Council of Europe Commissioner for Human Rights, in the report following her visit to Denmark in May-June 2023, recommended to ensure that no vulnerable persons are detained, including ensuring the systematic and comprehensive screening upon arrival at detention centres, as well as the co-ordinated sharing of information among relevant actors, in full compliance with data protection obligations.

With reference to the first sentence, the Danish Prison Service acknowledges that it has been clarified that the third-country nationals, include but are not limited to rejected asylum seekers, and are detained at Ellebæk Immigration Centre pursuant to Danish legislation.

Furthermore, the Danish Prison Service takes note of the earlier recommendation for ensuring a systematic and comprehensive screening upon arrival at detention centers, as stated in the paragraph following a visit in May-June 2023 to Denmark by the Council of Europe Commissioner for Human Rights. Since 2023, the Danish Prison Service has made improvements and enhancements on procedural adherence and assessment of detainees upon arrival at Ellebæk. Reference is made to paragraph 98 and comment to paragraph 101.

Paragraph 76. In 2017 and 2018, Denmark introduced the so-called ‘camp ban’ and ‘zone ban’ as part of efforts to manage homelessness and public order. These measures, along with increased penalties for begging, were aimed at discouraging foreign homeless people from staying in Denmark. The rules were modified in 2020. However, they have given rise to concerns that certain legal responses may disproportionately affect persons experiencing homelessness, raising concerns about the treatment of vulnerable individuals.

It is noted that Denmark in 2017 and 2018 introduced the “camp ban” and the “zone ban” as a part of efforts to manage camps capable of causing

insecurity to the public. The rules were modified in 2020. It was *inter alia* specified that the “camp ban” only includes camps of a permanent character.

The “camp ban” prohibits establishing and taking up residence in camps in public areas capable of causing insecurity to the public. The rules are established to fight public insecurity caused by persons, who have established camps of a permanent character. The rules were not introduced to intervene in the life of people in homelessness, who are forced to sleep outside.

The “zone ban” is measure, which the police may use, when a person has violated the “camp ban”. It involves that the police may restrict that person from moving within a certain geographic area connected to where the camp was established.

Furthermore, it is noted that the increased penalties for begging were introduced in 2017. It was only the rules on the “camp ban” and the “zone ban” that was modified in 2020.

Paragraph 78. According to the DIHR, unregistered homeless people who are not entitled to stay in public accommodation are mostly migrants in a vulnerable situation, who are at risk of falling victim of THB or are already in the process of being trafficked. The NGOs Stenbroens Jurister and Street Lawyers provide legal advice to people in vulnerable positions, including undocumented homeless migrants, and in doing so, has encountered potential victims of human trafficking. GRETA notes with concern the vulnerable situation faced by homeless people, especially those without legal residence in the country, as this significantly increases their risk of being trafficked.

Both Stenbroens Jurister and Gadejuristen (Street Lawyers) provide legal aid to people in vulnerable positions, including people living in homelessness, with support from public funds. It is the understanding of Denmark that GRETA has not held consultations with Gadejuristen (Street Lawyers).

Paragraph 79. According to ECRI’s sixth report on Denmark published in 2022, there were unclear rules for civil society service providers for homeless people and contradictory instructions from the authorities, particularly during the Covid-19 pandemic. In addition, ECRI raised

concerns about the police visiting homeless shelters to apprehend irregular migrants, which deters migrants from accessing shelters and increases their vulnerability. In October 2023, a reform aimed at restructuring the efforts against homelessness came into force including investment in building affordable housing combined with rent subsidy in existing public housing. This initiative aims to provide stable and long-term housing solutions for homeless individuals, reducing their vulnerability, including to human trafficking, and enabling them to rebuild their lives.

While Denmark acknowledges the concern of ECRI, it is noted that the Copenhagen Police strives to demonstrate conduct and respect for the individuals at all times and in all situations. Therefore, as a general rule, they do not carry out checks in safe houses, shelters etc. However, it must be said that it cannot be denied that in individual and completely extraordinary cases there have been or may be situations where police districts are nevertheless forced to contact the places mentioned. In these situations, the contact will generally only be made by prior contact with the staff on site.

Paragraph 87. The Sandholm reception centre provides housing for families and individuals with mental and physical disabilities, who represent a significant portion of the Ukrainian refugees accommodated in the centre. According to the authorities, the asylum caseworker training and interviews cover questions related to special needs and disabilities. GRETA refers to the aforementioned CRPD Concluding observations which recommended that Denmark ensure reasonable and procedural accommodation, support, and legal assistance for persons with disabilities throughout the asylum application process, including for refugees and asylum seekers in refugee-like situations.

If the word “refugee” in this paragraph only refers to Ukrainians who have applied for a residence permit under Act No. 324 of 16 March 2022 on temporary residence permits for displaced persons from Ukraine, the correct term is “displaced persons from Ukraine”. The term “refugee” is correct, if the paragraph only refers to persons who have applied via the regular asylum process, after their application under Act No. 324 has been denied.

Furthermore, Ukrainians who have applied for a residence permit under Act No. 324 of 16 March 2022, may also be accommodated at asylum centers. If the paragraph refers to such applicants, the process is not called the “asylum process”, but “the application process”.

Paragraph 103. Assistance to trafficking victims has continued to be provided in the same manner as during the previous evaluation period and remains short-term (for a maximum of 120 days), reflecting the prevailing practice of repatriating victims of THB to their countries of origin as promptly as possible. The authorities have indicated that the support provided to victims identified under sections 262(a) and 262(b) of the CC is identical, ensuring that all identified victims receive the same level of assistance regardless of whether criminal proceedings are initiated. According to the authorities, Danish nationals receive assistance in accordance with the Danish Social Services Act. In most cases, housing is provided by the local municipalities, while the CMM offers psychological support, legal assistance, and support in reporting the crime to the police.

As previously noted, all persons who are assessed as victims of human trafficking by the authorities (the CMM, the Danish Immigration Service or the courts) are entitled to support under the action plan, regardless of whether the criminal case (charges, indictments or convictions) is filed under section 262(a) or section 262(b) of the Criminal Code.

Paragraph 110, footnote 67. Denmark operates asylum reception centres located in Sandholm, Holmegaard, Holstebro (two), Hviding, Jelling, Ranum, Nørre Logum, Skærbæk and Aaløkke; three return centres in Avnstrup, Kærshovedgård and Sjælsmark; two children's centres, one situated in a separate building within the Sandholm reception centre and another in Tønder; and one special care centre, Særcenter Øst, for individuals with special needs. The Red Cross manages the centre in Særcenter Øst, along with three reception centres (Holmegaard, Sandholm and Jelling), one return centre (Avnstrup), and the centre for unaccompanied children in Sandholm, following successful bids in public procurement competitions.

Denmark operates a number of asylum reception and accommodation centers. These are located in Sandholm, Holmegaard, Holstebro (two), Hviding, Jelling, Ranum, Nørre Logum, and Aaløkke.

Paragraph 111. According to the authorities, there is a special unit for vulnerable groups, including victims of THB, at the Jelling asylum centre, which employs reinforced health care personnel, including a psychologist, and social workers, available around the clock.

It should be noted that the Danish Immigration Service in August 2025 has presented plans for closing down the Jelling asylum centre. The residents will therefore be moved to other asylum centres. The overall conditions for all residents, including those with special needs, are expected to remain unchanged as they will be moved to other similar centres. The Jelling asylum centre is expected to be completely closed by the end of February 2026.

Paragraph 138. According to representatives of NGOs doing outreach work, they inform the police about THB cases every week. They expressed concerns that the establishment of the SCU has not improved the investigation of THB cases due to lack of clarity on the responsibility for cases and difficulties in communication with the SCU and the South Jutland Police District co-ordinating unit. Doubts persist regarding the police's commitment to combating trafficking, particularly their proactiveness, expertise in handling cases, and investigative capacity. NGOs emphasised the need for dedicated THB representatives within the police to enhance co-ordination and called for more proactive investigations. According to the Danish authorities, the SCU is working to establish stronger co-operation with NGOs and to ensure effective exchange of information with them.

As previously noted, it is the South Jutland Police District that is doing the outreach work to NGOs and not the SCU. Furthermore, several NGOs have now been assigned direct contact person(s) within the South Jutland Police District, whom they can contact directly at all times on all matters related to THB, exploitation etc.

Paragraph 144. Police officers receive training on THB as part of their basic training. The DPP indicated that since GRETA's latest evaluation report, no new training courses on THB involving all police districts and prosecutors have been conducted. There are no prosecutors or judges specialised to deal with THB cases in Denmark. The DPP maintains an online library for public prosecutors. The part of the

library containing information about THB, victim compensation and foreign witnesses is available to the general public. The Danish Court Administration indicated that THB was not part of the general training catalogue during the reporting period nor of the annual judicial training programme scheduled for November 2024.

In regards to the continuing education, the Police Academy offers education to the police districts but it is up to the districts to decide, whether they are in need of the education. Therefore, no courses involving all police districts are conducted. However, parts of the investigation steps concerning THB, such as for example interviews or taking care of vulnerable persons, are included in other courses.

In regards to the basic police education of police officers which all police officers conduct the training is provided by national experts from SCU and The Police District (South Jutland Police District). The education constantly has a basis in the newest legislation and guidelines regarding THB.

Paragraph 149. According to the Danish Financial Intelligence Unit (FIU), in 2021-2023 it received approximately 2,000 reports including both suspicious transaction reports (STRs) and suspicious activity reports (SARs) which could be related to human trafficking, primarily concerning sexual exploitation, with some cases involving labour exploitation and online abuse of children linked to exploitation.

The Danish Financial Intelligence Unit (FIU) notes that the figure of approximately 2.000 received reports has been identified on the basis of a number of indicators/search criteria, which means that the number is subject to a degree of uncertainty. Thus, it is possible that FIU received notifications related to human trafficking during the period from 2021-2023 that were not identified through this search. As FIU has not assessed the actual content of the approximately 2.000 notifications, there may also be reports among the stated number that are not related to human trafficking.

Paragraph 164. The legal situation and practice have not changed since the third GRETA evaluation. Pursuant to section 33(7) of the Danish Aliens Act, if a foreign national has been subjected to human trafficking, the DIS shall, upon request, set the time limit for departure at 30 days, unless there are special reasons to the contrary. The deadline for leaving the country may, upon request, be set at a later date or

extended if there are special reasons for doing so, or if the foreign national co-operates in preparing for repatriation. In these situations, the deadline for leaving the country may be extended to a maximum of 120 days. During this period, victims of trafficking are offered various assistance measures, the aim being to prepare their return.

As previously noted, it is not correct that the aim of the reflection period is solely to prepare the return. The purpose of the reflection period is twofold, as it allows victims to obtain restitution with a view to escaping exploitation and it strengthens their capabilities, so they are less in risk of falling victim of re-trafficking.

Paragraph 186. GRETA was informed by NGO representatives who visit persons detained at the Ellebæk immigration detention centre about several cases where people were detected as potential victims of THB by the DRA. If a victim has been convicted of fraud, he/she will not be released but will remain in detention until deported or until they agree to a so-called “voluntary return”. The chances to appeal the court's decision are almost nonexistent, as it requires substantial evidence in the victim's favour. Victims of THB can receive state compensation for time spent in prison due to failure to be recognised as a victim and for the non-application of the non-punishment provision. However, there is no information indicating that any of these trafficking victims have received compensation for this reason.

As previously noted, the Danish Return Agency (DRA) does not have the competence to identify victims of THB.

Appendix 1 – Statistics on victims and criminal cases of THB in Denmark.

From 2022 and onward, the data concerning the number of investigations concerning reports include both human trafficking and exploitation.

2. Comments regarding GRETA's recommendations

Paragraph 24. Reiterating its recommendation from the third evaluation report, 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, as provided for in Article 29, paragraph 4, of the Convention.

Denmark takes note of the reiterated recommendation on establishing an independent National Rapporteur or equivalent mechanism. As noted previously, the DIHR provides independent evaluation on the efforts, including in relation to Denmark's international obligations, and from a human rights perspective. They thus function as an independent mechanism that, among other things, has made recommendations for the efforts.

Paragraph 40. GRETA urges the Danish authorities to take steps to:

- address the issue of unaccompanied children disappearing from reception facilities by providing them with a safe environment and living conditions that meet their needs and vulnerabilities and offer effective protection;**

Regarding the issue of unaccompanied children disappearing from reception facilities, Denmark would like to note, that the Danish Red Cross operates the reception centres. The staff from the Danish Red Cross have a professional background so they are qualified to work with unaccompanied minors. Furthermore, there are clear procedures and division of responsibility. When a child goes missing, the Danish Red Cross will send out an alert to the Danish Immigration Service (DIS), the local municipality and the police. The DIS will hereafter request the police to report the child as missing in the Schengen Information System (SIS) and set up a so-called blocking card in the police systems. If the DIS receives information regarding the child's whereabouts from the police via SIS or through the Dublin Regulation, the DIS will decide whether the child should still be reported as missing. The DIS aims at protecting unaccompanied children by accommodating them at a children's centres, separated from adults where there is 24-hour staff trained in dealing with minors.

As previously noted, it follows from Section 742 (2) of the Danish Administration of Justice Act that the police initiate an investigation when there is a reasonable suspicion that a criminal offence, which can be prosecuted by the public authorities, has been committed. The fact that a minor disappears from an asylum center does not in itself give rise to a reasonable suspicion that a criminal offence has been committed, including, for example that the person concerned has been subjected to human trafficking or that the person has been recruited by criminal groups.

Unaccompanied minor asylum seekers are generally very mobile, meaning they travel between European countries and often move on quickly. The police typically do not have information about their destination and generally have no basis to assume that their movements involve any criminal activity.

If the police receive a report or obtain information that gives a specific suspicion that something criminal has occurred in connection with the disappearance of unaccompanied minor children and young people, the police will initiate an investigation. The police register unaccompanied asylum children as missing (set up a so-called blocking card) in the police systems upon request from the immigration authorities or the Danish Red Cross.

When the police receive a request to search for an alien, it is investigated whether the police are familiar with the alien's place of residence, including whether the person in question has been detained by the police for another reason and has thus not actually disappeared. If the police's initial investigations do not lead to information about where the alien resides, and the person in question must therefore be assumed to have disappeared, the police register a search warrant on the alien. The alert is issued both nationally and internationally. With regard to public search notice, including humanitarian search, the police assess whether there is a basis for issuing a public search notice in specific cases.

Furthermore, in terms of follow-up mechanisms at municipal child protection authorities, Denmark notes that according to the Child's Act the municipalities (the municipal council) are obliged to ensure a timely and systematic assessment of all notifications/referrals for the purpose of determining whether the child or young person needs special support. The municipalities shall perform a central registration of the notifications for the

purpose of supporting the planning of measures. Furthermore, within 24 hours of receiving a notification, the municipalities shall assess whether the health or development of the child or young person is at risk and whether, as a result, there is a need to initiate immediate measures targeted at the child or young person.

- **relocate the centre for unaccompanied children outside the Sandholm reception centre to provide a safer and more protective environment;**

Denmark would like to note that the centre for unaccompanied children in Center Sandholm is separated from the regular reception centre. This means that adults have no access to the centre for unaccompanied children.

- **raise awareness among unaccompanied children regarding their rights and the risks of human trafficking (including recruitment and abuse through Internet/social networks).**

Denmark has taken note of the recommendation.

Paragraph 41. Further, GRETA considers that the Danish authorities should strengthen measures to prevent trafficking of children, and in particular:

- **mainstream the prevention of child trafficking through the school Common Objectives, for example by including it in the existing school programmes for developing children's life and critical skills;**

The Ministry of Children and Education notes that the purpose of the Common Objectives is to set binding objectives for the most important and central skills that students should learn in school subjects. Within this framework, teachers and schools are free to organize day-to-day teaching and choose specific topic and texts to cover in class. The purpose of the Common Objectives is not to set detailed requirements for specific topics in each subject.

- **provide training on trafficking in human beings to teachers and other professionals working with children, in particular legal guardians, staff working at both the children's centres and at**

the asylum reception centres (see recommendation in paragraph 123).

Denmark has taken note of the recommendation. In terms of training of professionals working with children, Denmark notes that CMM provides training for professions in the area of THB in Denmark.

Furthermore, Denmark would like to note that the staff from the Danish Red Cross have a professional background and are qualified to work with unaccompanied minors.

The Danish Agency for Higher Education and Science notes that, in connection with political initiatives and similar measures, proposals are frequently advanced to introduce new mandatory learning objectives on specific areas into teacher education programmes. While each of these proposals may be meaningful in its own right, the Agency for Higher Education and Science further notes that additional mandatory learning objectives containing numerous and highly specific requirements may risk diluting the core professional content of the teacher education programme.

Paragraph 53. Referring to GRETA's Guidance Note on combating trafficking for labour exploitation and the Council of Europe Committee of Ministers Recommendation to Member States CM/Rec(2022)21 on preventing and combating trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation, GRETA considers that the Danish authorities should take further steps to prevent THB of migrant workers, in particular by:

- strengthening the capacities and training of the agencies conducting labour inspections to ensure that they can be proactively involved in the prevention of trafficking for the purpose of labour exploitation and the detection of possible victims;**

Denmark finds that the new legislation concerning housing will help inspectors in detection of possible victims.

- encouraging regular and co-ordinated multi-agency labour inspections and enhanced co-operation between relevant agencies, in order to strengthen the detection and identification**

of victims of THB in workplaces, prioritising both over immigration control (see also the recommendation in paragraph 63);

Denmark has taken note of the recommendation.

- taking steps to licence and monitor temporary employment and recruitment agencies to strengthen prevention of THB and labour exploitation;**

Denmark has taken note of the recommendation.

- encouraging safe reporting procedures for foreign workers and creating incentives to come forward.**

Denmark has taken note of the recommendation.

Paragraph 63. GRETA urges the Danish authorities to ensure that persons whom the authorities have reasonable grounds to believe to be victims of trafficking are not expelled from Denmark until the identification process has been completed, in compliance with Article 13 of the Convention, and are transferred to appropriate accommodation, in line with Article 12 of the Convention.

Denmark has taken note of the recommendation.

At the same time, it should be noted that if there is any suspicion of human trafficking in a case there will under no circumstances be made an expulsion decision before an identification process is fully completed. If the person in question is identified as a victim, the person will as a rule be granted a reflection period. The Danish Immigration Service (DIS) would like to emphasize, that it is possible to assess and identify victims of human trafficking at any given point – also when the person faces deportation. DIS is not aware of any cases where a presumed victim of human trafficking has been deported before the identification assessment has been completed.

Furthermore, the Refugee Appeals Board considers the current mechanism to be in compliance with the Convention. There is a suspensive effect during the Refugee Appeals Board's processing of any appeals regarding asylum, with the effect that no deportation will take place until the Refugee Appeals

Board has made a decision regarding the risk for an asylum seeker being subjected to asylum-related persecution upon return.

Furthermore, the Danish Return Agency (DRA) currently already has a procedure in place for such instance under the National Action Plan to Combat Human Trafficking (2022-2025). When DRA is informed that a screening is underway for an individual with indications of THB, the return process is suspended. Should the individual subsequently be recognised as a victim of THB, they are offered appropriate accommodation. However, if the individual has been expelled by a court sentence, the individual may remain incarcerated.

Paragraph 64. Further, GRETA considers that the Danish authorities should take further measures to prevent asylum seekers, refugees and irregular migrants from becoming victims of trafficking in human beings, in particular by:

- establishing a systematic and comprehensive vulnerability assessment for all persons accommodated in asylum reception centres and immigration centres to identify individual protection needs and ensure timely support, while enhancing the awareness of professionals involved in the registration of asylum seekers regarding vulnerabilities linked to human trafficking;**

It should be mentioned that all asylum seekers or irregular migrants are offered an initial, structured medical examination with the participation of healthcare personnel. During this process, they receive information about rights and responsibilities concerning disabilities and it will be decided whether the person has to see the doctor due to immediate illness, need of medicine, chronic diseases requiring treatment etc.

Persons who belong to vulnerable groups or have a disability may need special efforts in relation to accommodation and the operator at the reception or accommodation centre must therefore ensure that all employees at the centre have a knowledge of vulnerable groups and their needs and challenges. In some situations, the operator must contribute to identifying vulnerable groups and ensure a holistic, interdisciplinary and coordinated psychosocial effort towards these residents, including in collaboration with support persons, external institutions etc.

- ensuring that the Refugee Appeals Board and the Danish Immigration Service conduct thorough and systematic risk assessments in all asylum cases, taking into account applicants' individual vulnerabilities and protection needs, including the risks of persecution, re-trafficking and other forms of harm upon return;

The Danish Immigration Service (DIS) notes, that in terms of the risk assessments DIS always adheres to standards set out in the Refugee Convention and in the Convention on Human Rights. Furthermore, DIS always considers individual vulnerabilities such as health and trauma when assessing a case.

Furthermore, the Refugee Appeals Board always makes a thorough, specific and individual assessment independent from the Danish Immigration Service, adhering to standards set out in the Refugee Convention and in the Convention on Human Rights. The Refugee Appeals Board always takes into account the applicants' individual vulnerabilities and protection needs, including the risks of persecution, re-trafficking and other forms of harm upon return. If an asylum seeker meets the requirements for asylum under section 7 of the Aliens Act, the asylum seeker will be granted asylum, cf. section 7. The risk assessment is a key element of the Refugee Appeals Board's decision making, also regarding cases concerning the risk of trafficking, taking into account the asylum seekers' particular vulnerability in this type of case.

- continuing to provide training to relevant professionals, including border officials, asylum caseworkers and staff at the reception and immigration centres, to strengthen their capacity to recognise signs of trafficking, and refer to identification and assistance possible victims of THB.

Please see comment to paragraphs 57 and 123.

Paragraph 69. GRETA welcomes the steps taken by the Danish authorities to address the vulnerabilities related to the gender dimension of human trafficking, and considers that they should continue taking measures to counteract the risks of THB and exploitation of sexual service providers, through information and awareness raising aimed at eliminating gender stereotypes, and by

supporting migrants, especially migrant women, to access vocational training, education and employment.

Denmark takes note of the acknowledgment of the Danish progress in the area and takes note of the recommendation to continue to take measures to counteract trafficking for the purpose of sexual exploitation.

Paragraph 74. GRETA considers that the Danish authorities should take steps to address the vulnerability of LGBTI persons to trafficking in human beings, in close co-operation with civil society organisations.

All victims of THB are entitled to support under the National Action Plan regardless of their gender, sexual orientation or gender identity. Furthermore, the Danish authorities handle all trafficking cases with particular attention to any special needs or vulnerabilities, amongst others LGBTI persons. Particular needs or vulnerabilities are also taken into consideration when cooperating with relevant NGOs regarding potential victims of human trafficking.

Paragraph 81. GRETA considers that the Danish authorities should ensure that homeless people are provided with secure accommodation and access to essential services, in a manner that prevents them from becoming victims of THB and exploitation.

Denmark has taken note of the recommendation.

In Denmark, anyone aged 18 or over who resides legally in the country is entitled to support and assistance under the Social Services Act. Furthermore, in accordance with the Social Services Act, Danish municipalities must offer temporary accommodation in facilities (such as shelters) to individuals with special social problems who do not have, or are unable to stay in, their own housing and who have an urgent need for a place to stay as well as for activating support, care, and subsequent assistance. The Social Services Act also provides an incentive for municipalities to offer persons living in homelessness a permanent home, rather than supporting their stay in shelters.

Support during the stay in shelters is offered following an assessment of the individual case, and the support granted is currently adapted to the individual needs. Examples of support are treatment for drug or alcohol

misuse, sheltered employment and participation in other activities such as planned training/education, cultural events, sport or other activities improving the quality of life of the individual.

Alongside passing of the homelessness reform legislation by the Danish Parliament in October 2023, the Danish government also established a national partnership with key stakeholders in the homelessness sector. The national partnership continuously follows the implementation and evaluate the goals set by the political agreement behind the homelessness reform, and thereby give feed back to the political level on the efforts to combat homelessness.

Paragraph 82. Further, GRETA considers that the Danish authorities should strengthen their efforts to prevent trafficking in human beings among homeless people, in particular by providing training on THB to staff working in homeless shelters so that they can recognise the signs of trafficking and assist and refer potential victims of THB.

Denmark has taken note of the recommendation. See our comments to paragraph 81.

Paragraph 89. GRETA considers that the Danish authorities should:

- strengthen safeguards to prevent abuse and trafficking within residential facilities and closed care institutions, ensuring that adequate care, support and protection measures are in place for people with disabilities, in particular vulnerable children;**

Initiatives have been put forward to address issues with sexual assaults in residential accommodations:

Several studies show, that persons in residential accommodations are at much greater risk of sexual assaults compared to people who do not live in residential accommodations.

Therefore, in 2023, the Government and all other parties in Parliament agreed to allocate funding (0,5 million euros in 2024-2027) to the prevention of sexual assaults towards adults with disabilities.

Through the dissemination of knowledge and competence development of the staff, the project will provide managers and employees with tools to both prevent and handle sexually offensive behavior for adults with disabilities.

Moreover, 10 million DKK (2024-2028) have been allocated for sex education in residential facilities. For people with physical and mental disabilities in residential facilities, it can be difficult to express and explore their sexuality, and this can be associated with significant challenges and taboos, which requires assistance from professionals. The project will be carried out by civil society organization. The funds are to be used to strengthen the target group's own knowledge about sexuality, boundaries and consent.

Furthermore, Denmark notes that according to the Child's Act the municipality shall supervise any services and facilities decided by the municipality in respect of the individual child or young person. The municipality shall continuously follow up on the individual cases to ensure that the assistance still serves its purpose. The supervision shall comprise at least two annual visits to the placement facility where the municipality must have a conversation with the child or young person. The conversation shall, to the extent possible, be conducted without the presence of facility staff.

If the municipality, in connection with its supervision, becomes aware of matters of concern in any facility, the municipality shall notify the municipality which is responsible for supervising the operation of the facility.

- extend the support measures for persons with disabilities to asylum seekers in order to reduce their vulnerability and prevent them from becoming victims of exploitation and human trafficking;**

The Danish Immigration Service would like to note, that the staff at the centre for unaccompanied children are professionally qualified to work with the children and have basics knowledge of children's care needs as well as knowledge of the special situation for the unaccompanied children. The staff must be aware of the physical and mental health of all the children. And they are obliged to notify the municipality if there is knowledge of or reason to assume that a child needs special support.

For the adults, there are special places in the reception and accommodation system, where the staff has a special professional background and they know what to be aware of, if an adult has been a victim of human trafficking.

- conduct research into the vulnerabilities of persons with disabilities to trafficking in human beings and develop preventive measures specifically aimed at this group.**

Denmark has taken note of the recommendation.

Paragraph 101. GRETA once again urges the Danish authorities to step up their efforts to identify victims of trafficking for different forms of exploitation, in particular among third-country nationals who might be staying irregularly in Denmark as a direct consequence of having been trafficked, including by:

- improving the proactive detection and identification of victims of THB, including within the Ellebæk detention centre and throughout the asylum procedure. This should include strengthening efforts to create an atmosphere of trust during interviews, thereby encouraging victims to share their trafficking experiences;**

Danish authorities continue to have effective and inclusive partnerships and cooperation with relevant NGOs in the field of human trafficking. For instance, NGOs can participate in victim identification interviews if the potential victims consent to in order to foster a safe and trustful environment.

The Danish Prison Service notes the improvements and enhancements on procedural adherence and assessment of detainees upon arrival at Ellebæk Centre since 2023, as described in paragraph 98, with a greater attention by the personnel on recognizing signs of human trafficking, understanding its complexities and responding appropriately to such cases.

Furthermore, as described in the same paragraph, in recent years there has been an enhancement in the co-ordination and co-operation between the CMM and personnel from the Danish Prison Service at Ellebæk, whereby the personnel have undergone specialized training and received instructions on identifying and addressing issues related to human trafficking.

- abandoning the concept of “currently trafficked” and ensure that all victims of trafficking are identified as such and have access to the measures included in Articles 12, 13, 14, 15, 16, 26 and 28 of the Convention.

When Danish authorities identify a victim of human trafficking, a broad understanding of the concept of “currently trafficked” is applied. The assessment of whether a person has been trafficked relies on the persons own explanation. All persons for whom there are reasonable grounds to believe that they are victims of trafficking are treated as victims and have access to all relevant support under the national action plan.

Denmark will consider the recommendation to strengthen efforts to identify victims of trafficking. Reference is made to the measures described in chapter 2 of the report regarding measures to protect and promote the rights of victims of trafficking.

Paragraph 102. Further, GRETA considers that the Danish authorities should increase efforts to identify possible victims of THB among Danish nationals, including by raising public awareness and providing additional training to relevant professionals on the definition of human trafficking and the identification of victims.

The CMM is responsible for collecting and disseminating knowledge and statistics and provides information on human trafficking to both relevant actors and the wider public through the media, annual conferences and their website. Furthermore, the CMM provides relevant authorities and actors with training on human trafficking issues and is continuously aware of new, relevant actors in need of training. The training provided by the CMM covers cases of human trafficking, information on trafficking in Denmark, different forms of exploitation, indicators of trafficking, and procedures for the identification and referral to assistance of victims.

Paragraph 118. While welcoming the increased funding allocated to supporting trafficking victims through outreach efforts, as well as the possibility for the CMM to report cases anonymously to the police, GRETA considers that the Danish authorities should:

- **further develop 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;**

Denmark has taken note of the recommendation.

- **as a matter of priority, provide a permanent solution for offering safe and suitable accommodation for male victims of THB;**

Denmark acknowledges the recommendation on providing a permanent solution for offering safe and suitable accommodation for male victims. An analysis of the Danish social efforts for victims of THB was conducted in 2021 and concluded that due to fluctuating numbers of male victims from year to year, a permanent accommodation offer would not be economically viable and cost efficient. Male victims of human trafficking are housed in suitable accommodation depending on their status of residency. The CMM handles this case by case with regard to victims' different needs and circumstances.

- **improve access to legal assistance and free legal aid by specialised lawyers, including for victims in remote areas, and review of the remuneration system for support lawyers to enable the reimbursement of reasonable travel expenses;**

Denmark has taken note of the recommendation. Under section 741(a) of the Administration of Justice Act, a victim in a case concerning a violation of section 262(a) of the Criminal Code is entitled to have a support lawyer appointed upon request.

- **provide training to lawyers appointed to provide legal assistance and free legal aid to victims of THB.**

The CMM provides relevant authorities and actors with training on human trafficking issues and is continuously aware of new, relevant actors in need of training. The training provided by the CMM covers cases of human trafficking, information on trafficking in Denmark, different forms of exploitation, indicators of trafficking, and procedures for the identification and referral to assistance of victims. The CMM has provided training for defence lawyers in 2022. Besides, the CMM can also to a certain extent allocate legal assistance to assessed victims of trafficking.

Paragraph 123. While welcoming the development of a specialised child interview course for relevant professionals, GRETA once again urges the Danish authorities to:

- make further efforts to improve the identification of child victims of trafficking, especially amongst unaccompanied children;**

Denmark has taken note of the recommendation. There is already a special focus on unaccompanied minors in the asylum system. All caseworkers receive training in recognizing signs of trafficking, and in addition the Danish Immigration Service can request an urgent assessment of an unaccompanied minor if it is deemed necessary.

- ensure that staff from social services are systematically trained and sensitised to identify child victims of trafficking and adopt a harmonised approach across the country;**
- train all professionals working with child victims of trafficking to recognise and respond appropriately to their needs.**

Denmark has taken note of the recommendations.

In terms of training of professionals working with children, Denmark notes that CMM provides training for professions in the area of THB in Denmark.

Denmark furthermore notes that it is the responsibility of the municipalities to monitor the living conditions of children and young persons living in the municipality and be aware of whether there are any children or young persons living in the municipality who may need special support. According to Danish law, all children who are lawfully residing in Denmark, including unaccompanied minors, are eligible to receive assistance and support under the Danish Child's Act. The municipalities must provide special support for a child or young person under 18 years of age when the municipality considers the child or young person to have special needs. The municipality is obliged to give a child or young person the support he or she needs in accordance with the best interests of the child. Decisions on support and how to secure the best interest of the child shall, as a rule, be made in consultation and cooperation with the family of the child or young person.

Paragraph 130. GRETA welcomes the application of the concept of abuse of a position of vulnerability in case-law in Denmark, and invites the Danish authorities to include in the training of relevant professionals how victims' position of vulnerability may exist or arise and how its abuse may operate in the context of trafficking.

The Danish Prosecution Service maintains a continuous focus on THB, both through engagement in academic networks as well as through the Office of the Director of Public Prosecutions' regular participation in national and international conferences on the subject. Furthermore, the guidelines issued by the Director of Public Prosecutions provide detailed guidance on the concept of abuse of a position of vulnerability. These guidelines should always be taken into account when handling THB-cases.

Paragraph 150. While welcoming the establishment of the National Special Crime Unit and the additional funding provided to law enforcement, GRETA considers that the Danish authorities should take further steps to strengthen the criminal justice response to THB, in particular by:

- enhancing law enforcement capacity to proactively investigate and prosecute THB cases, with a particular focus on labour trafficking;**

Denmark acknowledges the recommendation and will continue to work to ensure that law enforcement has sufficient tools and resources. Furthermore, it is noted that the Danish government and the Danish Parliament are currently negotiating a new multiannual agreement for funding of the police in the period 2026 and the subsequent years. It is expected that the agreement will provide significant further resources to the Danish police, including the continuation of the six additional full-time positions dedicated to the effort in combating human trafficking.

- improving the monitoring and evaluation of THB-related funding under political agreements to ensure resources effectively enhance investigative capacities;**

Denmark has taken note of the recommendation and refers to the above comment to this paragraph.

- **ensuring that the DPP and DNP guidelines include a comprehensive explanation of sections 262(a) and 262(b) of the CC to enhance clarity and consistency in their application;**

The Danish Prosecution Service maintains a continuous focus on THB, both through engagement in academic networks as well as through the Office of the Director of Public Prosecutions' regular participation in national and international conferences on the subject. Furthermore, the guidelines on trafficking in human beings (THB) issued by the Director of Public Prosecutions are regularly updated and includes a comprehensive explanation of the elements in sections 262(a) and 262(b) of the Danish Criminal Code thereby ensuring greater clarity and consistency in their application. It should also be noted, that the first individual was convicted under section 262(b) of the Danish Criminal Code by a district court judgment delivered on 7 July 2025. This judgment is expected to contribute further to clarity and consistency in the application of the provision.

Furthermore, the Danish National Police's guidelines on THB include a thorough description of the elements of crime in sections 262(a) and 262(b). Furthermore, the guidelines provide a comparison on articles 262(a) and 262(b), so the distinction between the two articles is clarified.

- **providing further training and developing the specialisation of investigators, prosecutors and judges to deal with human trafficking cases for different forms of exploitation (including forced criminality) in order to ensure that they are not requalified as other offences carrying lighter penalties, which would deprive victims of THB of access to protection, support and compensation;**

Please see above comment to this paragraph.

The Danish Police Academy provides further training and education for Danish police officers. It is continuously under consideration how to develop and ensure the training so it is updated in relation to the present crime picture and development.

The Danish Court Administration plans to offer a training session on Trafficking in human beings at the Academy of Judges in 2025 or 2026.

- **strengthening co-operation between law enforcement and NGOs by establishing formal mechanisms for reporting THB cases and facilitating regular multi-agency coordination meetings.**

Regarding stronger cooperation between law enforcement and NGOs, the CMM has established a task force in Jutland focusing on human trafficking for sexual exploitation. The NGO AmiAmi participates alongside the Tax Agency and the Police districts in Jutland. Besides, all the specialized NGOs also participates once a year in a meeting in the authority group including participation of the Police.

Paragraph 152. GRETA considers that the Danish authorities should adopt a legal provision criminalising the use of all services of a victim of trafficking, with the knowledge that the person is a victim of THB, as stipulated by Article 19 of the Convention.

Denmark has taken note of the recommendation. In Danish legislation it is not in itself a criminal offence to make use of the services of a victim of human trafficking. However, the use of services provided by a victim of human trafficking can be covered by other articles in the criminal code. For an example the use of services provided by a victim of human trafficking may be punished as unlawful coercion if the person using such services has intent to force the victim of human trafficking to perform the service.

Paragraph 161. GRETA welcomes the above-mentioned projects and activities and considers that the Danish authorities should:

- **strengthen the capacity to detect and investigate cybercrime offences and develop further measures specifically aimed at preventing ICT-facilitated trafficking in human beings by investing in capacity building and digital tools to conduct proactive investigations, including the use of cyber-patrolling, undercover online operations, and social network analysis. This should be supported by targeted training of law enforcement officers, labour inspectors and financial police officers, with a particular focus on the online recruitment and/or exploitation of unaccompanied children, including boys trafficked for criminal activities;**

Denmark has taken note of the recommendation. As previously mentioned, in May 2025, two OSINT vacancies were advertised in the South Jutland Police district, among others, to strengthen competences in cases of internet-facilitated human trafficking, which is considered to be an increasing problem. Obtaining information and knowledge from the internet, including the 'dark web', requires specialized skills. The two OSINT-positions have been filled.

It is also noted that casework on identifying THB on the internet is included in the basic police education, which all police officers complete.

Furthermore, when national guidelines for THB changes it is integrated in the training of police officers. The Police Academy welcomes the recommendations from GRETA which will be a part of the ongoing considerations of how to improve training and development.

- strengthen inter-agency co-operation and capacity to detect and investigate technology-facilitated trafficking and exploitation, including the online recruitment of unaccompanied children, by enhancing digital monitoring tools, reinforcing child protection measures, and engaging proactively with ICT companies;**

Denmark welcomes the recommendation and will continue to work to ensure the police has the best possible conditions for combating technology-facilitated crime, including trafficking in human beings, and ensure lawful access to data for effective law enforcement. It is noted that the Danish police already cooperates with internet platforms, however, there is a difference in how willing the individual platforms are in cooperating with the Danish Police.

- develop data-sharing procedures and co-operation protocols with companies holding relevant data, including social network and gig-economy companies as well as rental platforms to foster the timely provision of information. Such protocols/procedures should clarify the legal requirements under which ICT companies, ISPs and content hosts operate, designate a contact point within companies, and clarify the national agencies responsible for specific actions, e.g. requesting evidence or taking down THB-related content.**

Denmark acknowledges the recommendation and refers to the above comment to this paragraph regarding the continuing work to combat technology-facilitated crime and cooperation with internet platforms.

Furthermore, Denmark notes that the Standing Committee on Criminal Procedure (“Strafferetsplejeudvalget”), an expert committee under the Danish Ministry of Justice, is currently evaluating whether – among other things – the Danish police has the necessary tools and possibilities according to Danish Law to intercept and search new communication services and seize digital content. On the basis of its work, the expert committee will prepare a draft law regarding the suggested changes in Danish Law.

Paragraph 162. Furthermore, GRETA invites the Danish authorities to sign and ratify the Second Additional Protocol to the Convention on Cybercrime on enhanced co-operation and disclosure of electronic evidence.

As stated in paragraph 160, Denmark is a party to the Council of Europe Convention on Cybercrime (Budapest Convention) after its ratification in 2004. Denmark has taken note of the recommendation.

Paragraph 168. Reiterating the recommendations made in its previous reports on Denmark and referring to its Guidance Note on the recovery and reflection period, GRETA once again 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 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 and should include at least assistance referred to in Article 12, paragraphs 1 and 2, of the Convention.

In practice, the Danish Return Agency (DRA) does not assess whether a victim of trafficking in human beings (THB) is cooperating with the return during the initial 30 days of the reflection period. It is only when an extension of the reflection period is being considered that the DRA evaluates whether the individual is willing to cooperate with the authorities during the return process. This means that the victim is granted 30 days to reflect on

their situation without any pressure to make an immediate decision regarding return.

Paragraph 173. Noting with regret that no progress has been made since the previous evaluation, GRETA once again 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;
- give full consideration to the UNHCR's guidelines on the application of the Refugees Convention to trafficked people, including 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.

Denmark has taken note of the recommendations.

As stated in the previous report, 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 Danish 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 returned to the country of origin in accordance with the Aliens Act section 7(2). Pursuant to the Aliens Act section 7(3), asylum will also be granted to an alien, whose case is comprised by the Aliens Act section 7(2), but where the risk of death penalty or being subjected to torture or inhuman or degrading treatment or punishment instead originates from a particularly grave situation in the alien's country of origin characterized by random violence and assaults on civilians.

The Danish Immigration Service and the Refugee Appeals Board always assess whether an asylum seeker is covered by one of the provisions mentioned above.

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

Denmark further notes that human trafficking is considered in all cases regarding administrative expulsion and in case of doubt, the Danish Immigration Service gives an alien the benefit of the doubt and grants them a reflection period.

Paragraph 174. Further, GRETA considers that the Danish authorities should expand the eligibility criteria of the system granting residence permits to victims of THB, taking into account the personal circumstances of victims and their status as trafficked, irrespective of the outcome of criminal proceedings or their participation in investigations or prosecutions.

Denmark has taken note of the recommendation.

Paragraph 182. GRETA notes with concern that the number of victims of THB who have been awarded compensation remains low and that many of the problems identified during the previous evaluation persist. Therefore, GRETA once again urges the Danish authorities to take steps to facilitate and guarantee access to compensation, and in particular to:

- simplify, to the extent possible, the procedures for applying for compensation in court and ensure that compensation awarded is effectively paid;

Pursuant to section 741(e) of the Administration of Justice Act, the police and the Prosecution Service must inform victims of trafficking – including child victims – of their legal status and the progress of the case. This communication should include information on the victim's right to seek compensation. According to section 741(b) of this act, the police must inform the victim of the possibility of having a lawyer assigned to assist with these matters. Under section 741(a) of the Administration of Justice Act, the court is required to assign a lawyer to a victim of trafficking during criminal proceedings, upon the victim's request. The lawyer's tasks include informing victims about the right to compensation, assisting them in court,

handling the compensation claim and providing assistance if the victim applies for asylum or residence. If the victim is suspected of having committed a criminal offence, a criminal defense lawyer should be assigned instead. Victims of trafficking are entitled to demand compensation from the traffickers either in connection with the criminal proceedings, in line with section 685 of the Administration of Justice Act, or in a civil court procedure. It is possible for a victim to claim compensation in a civil procedure also independently of the criminal procedures. To claim compensation in criminal court proceedings the victim does not need to be present in court.

Denmark finds that payment of compensation is generally effective. However, in practice some cases of payment of compensation to victims of human trafficking are complicated by the fact that these persons may have already left the country without leaving relevant information.

- facilitate access to state compensation by reviewing the eligibility criteria, ensuring that victims' information is accurately collected to enable the proper transfer of compensation;**

Denmark must stress that the Victim's Compensation Act gives access to compensation for personal injury caused by violation of the Danish Criminal Code. Among other cases, this already includes victims of human trafficking.

- grant residence permits to victims of THB for the duration of the legal proceedings, including compensation proceedings, with a view to facilitating access to compensation and redress;**

Denmark notes that according to the Danish Aliens Act section 9(c)(4), a residence permit may be issued to an alien whose presence in Denmark is required for the purpose of investigation or prosecution. The residence permit cannot be renewed for a period longer than the investigation or prosecution period. Thus, it is possible for victims of THB to be granted a temporary residence permit under this provision.

- make full use of the legislation on the freezing and forfeiture of assets to secure compensation to victims of THB.**

According to Danish law, victims' right to compensation follows from the Victims Compensation Act. Under this scheme, a victim's right to compensation might be determined by a court and subsequently paid in full to the victim by the Danish state. Making use of the legislation on the freezing and forfeiture of assets will therefore only impact the possibility of the Danish state to recover the amount paid from the perpetrator. The payment of compensation to the victim will conversely not be affected as the Danish Victim's Compensation Act ensures victim's right to compensation regardless of the perpetrator's ability to pay.

Paragraph 188. Reiterating its recommendations made in its third report, GRETA once again urges the Danish authorities to ensure compliance with Article 26 of the Convention through further developing the existing guidance and promoting its application, in particular by:

- encouraging prosecutors 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;**

The Director of Public Prosecutions has issued guidelines to assist prosecutors in applying the non-punishment provision in relation to victims of THB. These guidelines clarify the circumstances under which indictment should be waived or when penalty may be reduced, in accordance with section 722(2) of the Administration of Justice Act and sections 82(6) and 83 of the Danish Criminal Code. The legislation provides a possibility of not imposing, or of reducing, penalties on victims of THB who have been involved in unlawful activities as a result of their trafficking, and the guidelines ensure a continued focus hereon.

- lifting all negative consequences faced by presumed victims of trafficking in human beings, such as any form of detention, entry bans or delays in accessing legal residence in Denmark - including cases where victim status is recognised only after deportation - and ensuring the effective implementation of existing legislation so that victims can obtain compensation for time spent in detention due to failure to be recognised as victims, and for the failure to apply the non-punishment provision;**

Denmark has taken note of the recommendation.

- **taking steps to ensure that the non-punishment provision is capable of being applied to all offences that victims of THB were compelled to commit.**

Please see first comment to this paragraph.

Paragraph 189. GRETA also considers that the authorities should adopt a specific legal provision ensuring the non-punishment of victims of trafficking for their involvement in unlawful activities, to the extent that they were compelled to do so, and regardless of their cooperation with law enforcement authorities.

Denmark has taken note of the recommendation. Reference is made to the Danish Administration of Justice Act Section 722 and binding guidelines issued by the Director of Public Prosecution which states that indictment shall be waived pursuant to section 722 (2) of the Administration of Justice Act if the suspect is a victim of THB, provided that the alleged offence relates to THB and cannot be characterized as a serious crime.

Paragraph 199. GRETA reiterates its recommendations made in the third report and urges the Danish authorities to ensure compliance with Article 16 of the Convention by:

- **putting 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, and encompassing protection against reprisals and/or against re-trafficking;**
- **prior to deciding on the return of victims, carrying out comprehensive assessments of the risk of them being re-victimised and re-trafficked; 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 strengthening co-operation with the countries to which victims of THB return, with a view to improving their protection, reintegration and rehabilitation.**

Denmark has taken note of the recommendations and refers to the comments to paragraphs 59 and 63.

Paragraph 204. In line with Article 35 of the Convention, GRETA considers that the Danish authorities should:

- further develop co-operation with specialised NGOs by adequately involving them in the planning, implementation and evaluation of National Action Plans against THB;**

Denmark welcomes the recommendation on furthering the involvement and cooperation with the specialized NGOs in the forthcoming planning of the next national action plan. NGOs are invited to dialogue meetings in order to contribute with relevant input for the action plan. Besides, the Ministry of Gender Equality holds annual status meeting and meetings on an ad hoc basis with the NGOs. And the CMM are continuously working in close cooperation with the NGOs on specific cases, tendencies and general knowledge-sharing.

- ensure that NGOs engaged in anti-trafficking action have access to adequate funding and that the process to obtain it is not overly complex or bureaucratic;**

The current national action plan funds three specialized NGOs in the period 2022-2025 in the area of outreach work and specialized shelter for female victims, and compared to the previous action plan the funding has been significantly strengthened. With the current action plan, the outreach work in relation to victims of human trafficking among the NGOs is strengthened by 3.0 million DKK annually, so that on average 9.2 million DKK is now used annually on this part of the effort (2022 price level).

- enhance the involvement of NGOs in national co-ordination and planning of action against THB.**

Denmark acknowledges the recommendation and will continue to develop co-operation and to focus on effective and inclusive partnerships with specialized NGOs.