COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

G R E T A
Groupe d'Experts sur la lutte
contre la traite des êtres humains

GRETA(2011)21

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

Premier cycle d'évaluation

Strasbourg, 20 décembre 2011

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

Secrétariat de la Convention du Conseil de l'Europe
sur la lutte contre la traite des êtres humains
(GRETA et Comité des Parties)
Direction générale des droits de l'Homme et État de droit
Conseil de l'Europe
F - 67075 Strasbourg Cedex
Tel: + 33 (0)3 90 21 52 54

trafficking@coe.int

http://www.coe.int/trafficking

Table des matières

Préambule 5

Résumé général 7

I. Introduction 9

II. Cadre national de la lutte contre la traite des êtres humains au Danemark 11

1. Aperçu de la situation actuelle en matière de traite des êtres humains au Danemark 11
2. Aperçu du cadre juridique et politique de la lutte contre la traite des êtres humains 11
   a. Cadre juridique 11
   b. Plans d'action nationaux 12
3. Aperçu du cadre institutionnel de la lutte contre la traite des êtres humains 13
   a. Groupe de travail interministériel sur la lutte contre la traite et département de l'égalité entre les femmes et les hommes 13
   b. Centre danois de lutte contre la traite 13
   c. Service danois de l'immigration 14
   d. Groupes d'orientation nationaux et régionaux 14
   e. Police 15
   f. ONG 15

III. Mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Danemark 16

1. Intégration dans le droit interne des concepts de base et des définitions figurant dans la Convention 16
   a. Application à la lutte contre la traite d'une approche fondée sur les droits humains 16
   b. Définition de «traite des êtres humains» et «victime de la traite» en droit danois 17
      i. Définition de la « traite des êtres humains » 17
      ii. Définition de « victime de la traite » 19
   c. Approche globale de la traite des êtres humains, coordination de tous les acteurs et de toutes les mesures et coopération internationale 20
      i. Approche globale et coordination 20
      ii. Formation des professionnels concernés 21
      iii. Collecte de données et recherches 23
      iv. Coopération internationale 24
2. Mise en œuvre par le Danemark de mesures visant à prévenir la traite des êtres humains 26
   a. Actions de sensibilisation et mesures pour décourager la demande 26
   b. Mesures aux frontières destinées à prévenir la traite et mesures permettant les migrations légales 28
3. Mise en œuvre par le Danemark des mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite des êtres humains 29
   a. Identification des victimes de la traite 29
   b. Assistance aux victimes 34
   c. Délai de rétablissement et de réflexion 38
   d. Permis de séjour 39
   e. Indemnisation et recours 40
   f. Rapatriement et retour des victimes 42
4. Mise en œuvre par le Danemark des mesures concernant le droit pénal matériel, les enquêtes, les poursuites et le droit procédural 44
   a. Droit pénal matériel 44
   b. Non-sanction des victimes de la traite 46

c. Enquêtes, poursuites et droit procédural 47
5. Conclusions **49**

Annexe I : Liste des propositions du GRETA 51

Annexe II : Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations 56

Commentaires du Gouvernement 59

Préambule

Dans la mesure où la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention ») et son mécanisme de suivi pour évaluer sa mise en œuvre sont relativement récents, il semble opportun de décrire succinctement leurs principales caractéristiques au début de chaque premier rapport sur une Partie à la Convention.

Suite à une série d'initiatives du Conseil de l'Europe dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains, la Convention a été adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 3 mai 2005. Elle est entrée en vigueur le 1er février 2008. C'est un instrument juridiquement contraignant qui s'inscrit dans le prolongement des instruments internationaux existants. En même temps, la Convention va au delà des normes minimales contenues dans d'autres instruments internationaux et vise à renforcer la protection qu'ils instaurent.

La principale valeur ajoutée de la Convention tient à son approche de la traite fondée sur les droits humains et à l'importance qu'elle attache à la protection des victimes. La Convention définit clairement la traite comme étant d'abord et avant tout une violation des droits humains des victimes, une atteinte à leur dignité et à leur intégrité, qui appelle à renforcer les dispositifs de protection des victimes. La Convention possède en outre un vaste champ d'application qui couvre toutes les formes de traite (nationale ou transnationale, liée ou non à la criminalité organisée) et toutes les personnes victimes de la traite (hommes, femmes et enfants). Les formes d'exploitation couvertes par la Convention sont au minimum l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes.

Compte tenu de la dimension mondiale du phénomène de la traite, l'un des principaux objectifs de la Convention est de promouvoir la coopération internationale. A cet égard, on peut observer que la Convention ne se limite pas aux États membres du Conseil de l'Europe ; les États non membres et l'Union européenne peuvent également y adhérer.

Pour être efficace, et compte tenu des formes que peut prendre la traite, la stratégie de lutte doit être fondée sur une approche coordonnée et multidisciplinaire intégrant la prévention de la traite, la protection des droits des victimes et la poursuite des trafiquants. La Convention comporte plusieurs dispositions dans chacun de ces trois domaines et fait obligation aux États de prendre des mesures appropriées en partenariat avec la société civile et en coopération avec d'autres États.

En ce qui concerne la prévention, les mesures prévues par la Convention comprennent des campagnes d'information à l'intention des personnes vulnérables, des mesures visant à décourager la demande, et des mesures de contrôle aux frontières axées sur la prévention et la détection de la traite.

Dans le domaine de la protection et de la promotion des droits des victimes, la Convention prévoit que les victimes de la traite doivent être identifiées et reconnues comme telles pour leur éviter d'être traitées comme des migrants en situation irrégulière ou comme des délinquants par la police et les pouvoirs publics. Les Parties sont tenues d'aider les victimes à se rétablir physiquement et psychologiquement, ainsi qu'à réintégrer la société. En outre, en vertu de la Convention, les victimes ont droit à un délai d'au moins 30 jours pour se rétablir, échapper à l'influence des trafiquants, et prendre la décision de coopérer ou non avec les autorités. Un permis de séjour renouvelable doit leur être accordé si leur situation personnelle ou leur participation à une enquête judiciaire l'exigent. Enfin, la Convention garantit aux victimes le droit d'être indemnisées et établit les conditions de leur retour ou de leur rapatriement en tenant dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité.

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

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

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

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

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

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

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

Résumé général

Les autorités danoises ont pris plusieurs mesures importantes pour combattre la traite des êtres humains. L'infraction de traite a été introduite dans le Code pénal danois en 2002 et plusieurs plans d'action nationaux pluriannuels destinés à lutter contre la traite ont été adoptés depuis ; le plus récent couvrant la période 2011-2014. En 2002 a été créé le groupe de travail interministériel sur la traite des êtres humains, qui est chargé de coordonner la mise en œuvre des activités prévues par les plans d'action nationaux. Quant au centre danois de lutte contre la traite (CMM), créé en septembre 2007, il a pour rôle d'améliorer l'assistance sociale proposée aux victimes, d'assurer la coopération entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux concernés, et de collecter des données sur la traite. Le CMM a conçu un système de groupes d'orientation nationaux et régionaux, dans le but de faire en sorte que les initiatives de tous les acteurs de la lutte contre la traite soient liées à la mise en œuvre des plans d'action nationaux.

S'agissant de la prévention de la traite, le GRETA note que, jusqu'à présent, les actions de sensibilisation et les mesures destinées à décourager la demande ont porté exclusivement sur la traite des femmes aux fins d'exploitation sexuelle. Étant donné que certains éléments laissent penser que la traite pourrait aussi être pratiquée à des fins d'exploitation par le travail, le GRETA souligne la nécessité de mettre au point des mesures destinées à prévenir également cette forme de traite, en particulier dans les secteurs de l'agriculture, du bâtiment et du nettoyage. Dans ce contexte, le GRETA se réjouit du champ d'application étendu du nouveau plan d'action national (2011-2014), qui renforce la lutte contre la traite des enfants et contre la traite aux fins d'exploitation par le travail.

Pour pouvoir protéger et assister les victimes, il est primordial de les avoir dûment identifiées. Le GRETA constate avec inquiétude qu'au Danemark, l'identification des victimes de la traite est envisagée principalement sous l'angle de l'immigration illégale. Le GRETA exhorte les autorités danoises à revoir la procédure d'identification pour faire en sorte que les victimes potentielles soient considérées d'abord comme des personnes ayant été exposées à des violations des droits humains, et non pas comme des délinquants. Le GRETA estime qu'à cette fin, les autorités danoises devraient veiller à ce que tous les professionnels concernés soient systématiquement formés à l'identification des victimes de la traite. Le GRETA exhorte aussi les autorités danoises à faire bénéficier les victimes de la traite d'un délai de rétablissement et de réflexion adéquat, comme le prévoit la Convention, et non pas du délai accordé aux étrangers en situation irrégulière pour préparer leur départ du Danemark.

Les victimes de la traite et les victimes potentielles ont besoin d'être correctement protégées, informées et assistées ; à cette fin, le GRETA exhorte les autorités danoises à donner à toutes les victimes des informations, dans une gamme de langues appropriée, sur leurs droits (y compris le droit à une indemnisation) et obligations à caractère légal, sur les services et mesures d'assistance disponibles et sur la manière d'en bénéficier. Les autorités danoises devraient aussi veiller à ce que toutes les catégories de victimes de la traite bénéficient d'un soutien et d'une assistance appropriés, y compris de l'accès à l'éducation, à la formation professionnelle et au marché du travail, pendant leur séjour au Danemark et dans la perspective de leur réinsertion après leur retour dans leur pays d'origine.

Le GRETA note que seules trois victimes de la traite ont obtenu des permis de séjour en 2008-2010, pour raisons humanitaires, et exhorte les autorités danoises à revoir le système d'octroi de permis de séjour aux victimes de la traite, de manière à appliquer l'approche centrée sur la victime qui sous-tend la Convention et à éviter que les victimes soient de nouveau soumises à la traite.

Rares sont les personnes victimes de la traite au Danemark à avoir accepté la proposition de retour assisté. Le GRETA estime que les autorités danoises devraient revoir l'actuel cadre institutionnel et procédural pour le retour et le rapatriement des victimes, de manière à ce qu'il tienne compte de leur besoin de sécurité, de protection et de dignité et permette d'éviter une nouvelle victimisation. En outre, le GRETA encourage les autorités danoises à poursuivre les initiatives de coopération avec les autorités nationales des pays où retournent les victimes de la traite, et avec les ONG œuvrant dans ces pays, dans le but d'améliorer la réinsertion et la réadaptation des victimes après leur retour.

Le GRETA note que les infractions commises sous la contrainte par des victimes de la traite ne sont pas considérées comme une catégorie d'infractions particulière, qui exempterait les victimes de toute condamnation ; il exhorte donc les autorités danoises à prendre des mesures législatives prévoyant la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite pour leur implication dans des activités illicites lorsque cette implication résulte de la situation de traite. Le GRETA exhorte aussi les autorités danoises à veiller à ce que les victimes potentielles de la traite ne fassent pas l'objet de poursuites durant le processus d'identification.

Concernant la poursuite des trafiquants, le GRETA estime que les autorités danoises devraient continuer les enquêtes de police destinées à détecter les cas de traite aux fins d'exploitation sexuelle, et renforcer les enquêtes proactives visant des cas potentiels de traite aux fins d'exploitation par le travail, notamment au moyen de la coopération entre la police, les inspecteurs du travail et les organisations patronales et syndicales.

Enfin, le GRETA souligne l'importance de partenariats de qualité, qui apportent une contribution déterminante à la lutte contre la traite, aux niveaux national et international. Dans ce contexte, le GRETA estime que les autorités danoises devraient améliorer la coordination, la coopération et les partenariats entre les ministères, le CMM, la police, les ONG et les autres membres de la société civile au Danemark.

I. Introduction

1. Le Danemark a déposé l'instrument de ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention ») le 19 septembre 2007[1]. La Convention elle-même est entrée en vigueur le 1er février 2008, à la suite de sa 10e ratification.

2. Ainsi que le prévoit l'article 36, paragraphe 1, de la Convention, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention par les Parties. Le GRETA s'acquitte de cette tâche conformément à la procédure décrite à l'article 38 de la Convention et aux Règles concernant la procédure d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties. Le GRETA a établi un calendrier pour le premier cycle d'évaluation, selon lequel les Parties à la Convention ont été distribuées en plusieurs groupes ; le Danemark appartient au premier groupe de 10 pays à évaluer en 2010-2013.

3. Conformément à l'article 38 de la Convention, le GRETA a examiné les mesures prises par le Danemark pour mettre en œuvre les dispositions de la Convention. Le « Questionnaire pour l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties - premier cycle d'évaluation » a été envoyé au Danemark le 10 février 2010. La réponse au questionnaire devait être soumise pour le 1er septembre 2010. Les autorités danoises ont soumis leur réponse le 3 septembre 2010[2].

4. Lors de la préparation du présent rapport, le GRETA a utilisé la réponse au questionnaire soumise par le Danemark, d'autres informations qu'il avait collectées et des informations émanant de la société civile. De plus, une visite au Danemark a eu lieu du 25 au 28 janvier 2011. Elle a été effectuée par une délégation composée de :

- Mme Alexandra Malangone, membre du GRETA,
- Mme Gulnara Shahinian, Première Vice-Présidente du GRETA,
- Mme Petya Nestorova, Secrétaire exécutive de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains,
- Mme Carolina Lasén Diaz, administratrice au secrétariat de la Convention.

5. Lors de la visite dans le pays, la délégation du GRETA a rencontré des représentants des autorités danoises (voir annexe II). Ces réunions se sont déroulées dans un esprit d'étroite coopération.

6. La délégation du GRETA a tenu des réunions séparément avec des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) et de la société civile. Le GRETA leur sait gré des renseignements qu'ils lui ont fournis.

7. Au cours de la visite dans le pays, la délégation du GRETA s'est aussi rendue dans des structures d'hébergement destinées aux personnes victimes de la traite, et notamment dans un foyer pour femmes géré par une ONG et dans un centre de la Croix-Rouge danoise qui accueille les mineurs non accompagnés demandant l'asile au Danemark.

8. Le GRETA tient à mentionner l'aide précieuse que lui a apportée la personne de contact nommée par les autorités danoises, Mme Ane Maria Røddik Christensen, chef de section au ministère de la Justice.

---

[1] Lors de la ratification de la Convention, les autorités danoises ont déclaré que la Convention ne s'appliquerait pas aux îles Féroé et au Groenland jusqu'à décision ultérieure.

[2] La réponse a été rendue publique à la demande des autorités danoises, voir http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Source/GRETA_2011_01_R_Q_DNK_en.pdf.

9. La version provisoire du présent rapport a été adoptée par le GRETA à sa 10e réunion (21-24 juin 2011) et soumise aux autorités danoises pour commentaires. Les commentaires ont été reçus le 23 août 2011 et pris en compte par le GRETA pour établir son rapport final, qu'il a adopté à sa 11e réunion (20-23 septembre 2011).

II. Cadre national de la lutte contre la traite des êtres humains au Danemark

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

10. Selon les autorités danoises, le Danemark est principalement un pays de destination et de transit des victimes de la traite. Les chiffres officiels font état d'une augmentation du nombre des victimes identifiées ces trois dernières années (29 en 2008, 48 en 2009 et 52 en 2010). La forme de traite la plus courante au Danemark est la traite transnationale de femmes aux fins d'exploitation sexuelle ; les victimes identifiées sont pour la plupart originaires d'Afrique et d'Asie (en particulier du Nigeria et de Thaïlande). Il y a eu seulement deux cas de victimes identifiées qui avaient été soumises à la traite aux fins d'exploitation par le travail (les deux en 2010), et deux cas de traite interne, c'est-à-dire à l'intérieur du Danemark (l'un en 2010 et l'autre en 2011). Le nombre des enfants victimes de la traite ayant été identifiés reste très faible (un en 2009 et deux en 2010). Les procédures pénales à l'encontre de trafiquants ont débouché sur 7 condamnations en 2008, 11 en 2009 et 11 en 2010.

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

a. Cadre juridique

11. Au niveau international, outre la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite, le Danemark a ratifié la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et son protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (il a ratifié ces deux textes en 2003).

12. Le Danemark est le seul État membre de l'Union européenne (UE) à ne pas être lié par la nouvelle directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes[3]. Cela est dû au fait que le Traité de Lisbonne de 2007[4] a reconduit un certain nombre de dispositions dérogatoires dont le Danemark bénéficie depuis le Traité de Maastricht de 1992[5] et qui concernent notamment des mesures relevant du domaine « Justice et affaires intérieures » (JAI) ; ces dispositions prévoient cependant la possibilité, pour le Danemark, de participer à l'adoption et à l'application de telles mesures, au cas par cas. La directive 2011/36/UE remplace la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, relative à la lutte contre la traite des êtres humains, dans tous les États membres de l'UE, à l'exception du Danemark, où c'est la décision-cadre qui reste applicable.

13. La directive 2004/81/CE du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes ne s'applique pas au Danemark. En revanche, le Danemark est lié par la directive 2004/80/CE relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité, ainsi que par la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales.

14. Au niveau national, il n'existe pas de loi globale unique qui couvre tous les aspects de la lutte contre la traite et de la protection des victimes. Les principales dispositions juridiques concernant la traite se trouvent à l'article 262(a) du Code pénal (CP) et dans la loi (de synthèse) relative aux étrangers[6]. L'article 33 de cette loi régit (dans ses paragraphes 14 et 15) les conditions de « départ

[3] Voir le paragraphe 36 du préambule de la directive 2011/36/UE.

[4] Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007, Journal officiel de l'Union européenne n° C-306 du 17 décembre 2007.

[5] Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, Journal officiel n° C-191 du 29 juillet 1992.

[6] Loi (de synthèse) n° 947 relative aux étrangers, du 24 août 2011.

différé » des étrangers en situation irrégulière qui sont victimes de la traite, tandis que l'article 9 prévoit la possibilité d'obtenir un permis de séjour en dehors de la procédure de demande d'asile (voir le paragraphe 160 du présent rapport). En outre, la loi sur l'indemnisation par l'État des victimes de la criminalité[7] peut être appliquée aux victimes de la traite.

15. Le Danemark a ratifié la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« Convention européenne des droits de l'homme ») en 1953 et l'a incorporée dans son droit interne au moyen de la loi n° 285 du 29 avril 1992. En conséquence, la Convention fait partie de la législation danoise.

b. Plans d'action nationaux

16. Le Danemark a adopté son premier plan d'action national (PAN) pour la lutte contre la traite en 2002[8] ; il concernait exclusivement les femmes soumises à la traite aux fins d'exploitation sexuelle. Durant la période 2003-2006, 10 millions de couronnes (DKK) ont été consacrés chaque année à des initiatives destinées à combattre ce phénomène. L'objectif du premier PAN était de prévenir la traite, de soutenir les victimes au moyen d'actions de terrain et de les préparer à leur rapatriement dans leurs pays d'origine. En 2005, le premier PAN a été complété par une annexe visant à prévenir la traite des enfants et à soutenir les enfants amenés au Danemark dans le cadre de la traite. Une évaluation de ce premier PAN a été réalisée en octobre 2006[9].

17. Le deuxième PAN pour la lutte contre la traite[10], qui couvrait la période 2007-2010, est à l'origine de la création du centre danois de lutte contre la traite (voir les paragraphes 24 à 26 du présent rapport) et de trois foyers d'hébergement pour les victimes de la traite (voir paragraphe 135). L'objectif de ce PAN était de faire en sorte que toutes les victimes identifiées se voient proposer un soutien adapté et des moyens d'échapper à la traite. Le PAN comportait quatre grands axes : renforcer les enquêtes pour identifier et poursuivre les trafiquants ; soutenir les victimes ; prévenir la traite par la réduction de la demande et la sensibilisation du public ; prévenir la traite par l'amélioration de la coopération internationale, y compris des actions de prévention dans les pays d'origine (voir paragraphe 83).

18. Le Gouvernement danois a consacré 80 millions de couronnes (environ 10,8 millions d'euros) à la mise en œuvre du deuxième PAN, ce qui représente une augmentation considérable par rapport au budget du premier PAN. Le budget du deuxième PAN a été complété par des ressources issues de fonds danois d'aide au développement, destinées à financer des mesures de prévention dans les pays d'origine.

19. Le département de l'égalité entre les femmes et les hommes, qui est responsable du suivi de la mise en œuvre du PAN, a soumis le deuxième PAN à une évaluation indépendante. Cette évaluation a été réalisée par le cabinet-conseil international *COWI*[11]. Dans ses conclusions, *COWI* fait état de progrès considérables en ce qui concerne la réponse globale du Danemark à la traite et salue l'accent mis explicitement dans le PAN sur les mineurs et les victimes de la traite aux fins de travail forcé. Il est cependant aussi indiqué dans l'évaluation que ce n'est qu'en 2009 que le Danemark a commencé à s'attaquer au problème du travail forcé et entamé des recherches pour tenter de déterminer l'ampleur de cette forme de traite sur son territoire.

20. Les conclusions de cette évaluation, ainsi que l'expérience acquise et l'évolution de la situation internationale, ont été prises en compte lors de l'élaboration du troisième PAN, pour la

---

7 Loi (de synthèse) n° 688 sur l'indemnisation par l'État des victimes de la criminalité, du 28 juin 2004.

8 Plan d'action du Gouvernement danois pour la lutte contre la traite des femmes, département de l'égalité entre les femmes et les hommes, décembre 2002.

9 Évaluation du plan d'action pour la lutte contre la traite des femmes (résumé en anglais) par le cabinet-conseil *Consultancy within Engineering, Environmental Science and Economics (COWI)*, 2006.

10 Plan d'action pour la lutte contre la traite des êtres humains 2007–2010, département de l'égalité entre les femmes et les hommes, mars 2007.

11 Évaluation du plan d'action danois pour la lutte contre la traite des êtres humains, 2007-2010 (résumé en anglais), par *COWI (Consultancy within Engineering, Environmental Science and Economics)*, 2010.

période 2011-2014[12]. Ce troisième PAN, adopté en juin 2011, vise globalement à faire diminuer le nombre de victimes de la traite au Danemark et à faire en sorte que les victimes identifiées au Danemark soient soutenues le mieux possible ; ce sont 85,6 millions de couronnes qui ont été alloués à sa mise en œuvre.

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

a. Groupe de travail interministériel sur la lutte contre la traite et département de l'égalité entre les femmes et les hommes

21. Le groupe de travail interministériel sur la lutte contre la traite a été créé en 2002, avec pour mission de coordonner la mise en œuvre des plans d'action nationaux. Son mandat a été révisé en 2007, après l'extension du champ d'application de la politique danoise de lutte contre la traite, d'abord centrée sur les femmes victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle ; actuellement, le groupe de travail interministériel coordonne les mesures de lutte contre toutes les formes de traite. En outre, il collecte des données auprès de tous les acteurs gouvernementaux concernés et publie un rapport faisant le point de la situation de la traite.

22. Les membres du groupe de travail interministériel, qui ont tous un rôle spécifique dans la lutte contre la traite et dans l'aide aux victimes, sont des représentants :

- du département de l'égalité entre les femmes et les hommes,
- du ministère de la Justice,
- du ministère des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration,
- du ministère des Affaires sociales,
- du ministère des Affaires étrangères,
- du ministère de l'Emploi,
- du ministère des Impôts,
- du ministère de l'Intérieur et de la Santé.

23. Les représentants susmentionnés, qui sont des membres permanents du groupe de travail interministériel, peuvent inviter d'autres acteurs gouvernementaux à participer aux réunions du groupe. Le service de l'immigration (qui relève du ministère des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration) et le centre danois de lutte contre la traite participent à toutes les réunions. Le groupe de travail interministériel se réunit quatre à cinq fois par an et peut aussi convoquer d'autres réunions en fonction des besoins. Quant au département de l'égalité entre les femmes et les hommes, il préside le groupe de travail et assure son secrétariat, ce qui englobe notamment la planification des réunions et leur suivi. Il est également responsable de la supervision globale de la mise en œuvre du PAN et de la gestion des fonds alloués au PAN.

b. Centre danois de lutte contre la traite

24. Le centre danois de lutte contre la traite (CMM), créé en septembre 2007, dans le cadre du deuxième PAN, est chargé d'assurer la coordination et la coopération entre les acteurs de la lutte contre la traite (ONG, police, service danois de l'immigration, etc.). Le CMM est placé sous l'autorité du conseil national des services sociaux et relève du département de l'égalité entre les femmes et les hommes.

[12] Plan d'action pour la lutte contre la traite 2011-2014, L. Friis, L. Barfoed, S. Pind, P. Christensen, B. Kiær, B. Haarder et I. Støjberg, 2011.

25. Le CMM poursuit un triple objectif : développer et améliorer l'assistance sociale proposée aux victimes de la traite ; coordonner la collaboration entre les organismes sociaux et les autres pouvoirs publics ; et collecter et diffuser des informations sur la traite. De plus, le CMM participe à l'identification des victimes de la traite résidant légalement au Danemark (voir section III.3.a).

26. Le CMM, qui reçoit chaque année 18,5 millions de couronnes (environ 2,48 millions d'euros) provenant du budget de l'État, emploie un coordonnateur, quatre consultants et un secrétaire à temps partiel. Il fait appel à des consultants externes pour des missions de courte durée et signe des contrats avec des organismes sociaux et des ONG (par exemple, *Reden* (Le Nid) *International*, *Pro Vest* et la Croix-Rouge danoise), pour mener des actions sur le terrain, gérer des foyers et des centres d'information, etc. (voir paragraphe 36). Le CMM publie des rapports annuels sur la traite au Danemark, ainsi que des statistiques trimestrielles sur les victimes de la traite (voir paragraphes 74 et 75).

c. Service danois de l'immigration

27. Le service danois de l'immigration est l'une des directions du ministère des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration. Il est responsable de la mise en œuvre de la loi relative aux étrangers, et notamment du traitement des demandes de permis de séjour et des demandes d'asile.

28. Étant donné que la loi relative aux étrangers contient des règles et des dispositions concernant spécifiquement la traite, le service danois de l'immigration joue un rôle très important dans l'identification des victimes de la traite parmi les ressortissants étrangers en situation irrégulière au Danemark (adultes et enfants). Le service de l'immigration est responsable de l'octroi du statut de victime de la traite à ces personnes, ainsi qu'aux demandeurs d'asile (voir paragraphes 111 et 120).

29. En mars 2008, le service danois de l'immigration a signé un contrat avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) pour financer l'aide au retour volontaire des victimes de la traite, y compris des programmes de réinsertion dans le pays d'origine (voir paragraphes 176 et 177).

d. Groupes d'orientation nationaux et régionaux

30. Le CMM a conçu un système de « groupes d'orientation » nationaux et régionaux destinés à favoriser la coopération et le dialogue entre les organisations gouvernementales et non gouvernementales. L'objectif de ces groupes d'orientation est de veiller à ce que tous les acteurs de la lutte contre la traite inscrivent leurs initiatives dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action national. Le groupe d'orientation national se réunit quatre fois par an. Il vise principalement à faciliter l'échange d'informations, à coordonner les différentes actions et à avertir les partenaires des cas de traite. Ce groupe est présidé par le coordonnateur du CMM et compte parmi ses membres :

- le conseil national des services sociaux,
- le département de l'égalité entre les femmes et les hommes,
- le CMM,
- la police nationale,
- le service danois de l'immigration,
- le ministère public,
- la Croix-Rouge danoise,
- le bureau de l'OIM à Copenhague,
- l'administration danoise des impôts et des douanes,
- l'institut danois des droits de l'homme,
- un avocat,
- le syndicat 3F,
- des représentants des groupes d'orientation régionaux (dont le centre sur la prostitution, la police locale, l'ONG *Pro Vest* et la ville de Copenhague).

31. Les six groupes d'orientation régionaux, qui couvrent l'ensemble du pays, veillent à la participation des acteurs locaux. Ces groupes se réunissent trois à quatre fois par an et échangent des informations, organisent des actions de sensibilisation et proposent des formations. Sept ONG[13] sont associées aux travaux des groupes d'orientation régionaux.

e. Police

32. La stratégie pour la police nationale de 2006 prévoit que tous les policiers reçoivent une formation sur les lignes directrices et les indicateurs concernant la traite, pour qu'ils puissent réagir de manière appropriée face à des cas de traite (voir paragraphe 67). Les membres de la police locale disposent de « fiches d'intervention » expliquant comment procéder dans les cas de traite aux fins d'exploitation sexuelle.

33. Le deuxième plan d'action national soulignait la nécessité d'un suivi systématique de la traite assuré par le centre national d'enquêtes (NEC) de la police nationale danoise. Les différents services de police doivent communiquer au NEC tous les renseignements pouvant être utiles à la lutte contre la traite, l'objectif étant d'ouvrir des enquêtes sur les cas de traite sans attendre qu'une plainte soit déposée. Le deuxième PAN soulignait aussi l'importance d'une étroite collaboration entre les acteurs concernés, et notamment la nécessité de communiquer à la police les informations reçues par les organismes sociaux ; il est possible de le faire de manière anonyme et en respectant dûment les règles de confidentialité. La police de Copenhague comprend depuis 2008 une unité spéciale de lutte contre la traite ; jusqu'à présent, cette unité s'est occupée principalement de cas de femmes soumises à la traite aux fins d'exploitation sexuelle.

34. La police nationale danoise gère une base de données nationale contenant des renseignements sur les enquêtes et les opérations menées par la police, y compris dans les cas de traite. Elle publie depuis 2007 des rapports annuels où figurent des informations sur les personnes inculpées, poursuivies et condamnées dans des affaires liées à la traite (voir paragraphe 74).
35. De plus, des policiers danois sont en poste dans certains pays étrangers, où ils exercent la fonction d'« agent de liaison », chargé de participer aux enquêtes sur les infractions transnationales comme la traite, le trafic de drogue et l'immigration illégale.

f. ONG

36. Les ONG jouent un rôle important dans l'aide aux victimes de la traite et dans la sensibilisation à la traite. Elles organisent des activités d'éducation et de formation, souvent en coopération avec le centre danois de lutte contre la traite (CMM), la police et les instances gouvernementales. Les ONG contribuent beaucoup à la mise en œuvre des PAN, même si elles ne sont pas membres du groupe de travail interministériel. Ainsi que cela est indiqué au paragraphe 31, plusieurs ONG participent aux activités des groupes d'orientation. Certaines sont associées au processus d'identification ou chargées par le CMM de fournir un hébergement aux victimes de la traite ou de leur apporter d'autres formes d'aide (voir les sections III.3.a, b et e).

[13] La Croix-Rouge, *Pro Vest*, *Reden* (Le Nid) *International*, *Reden* (Le Nid), *Gadejuristen* (Les avocats de rue), *Hope Now* et *LOKK*.

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

1. Intégration dans le droit interne des concepts de base et des définitions figurant dans la Convention

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

37. Selon l'article 1, paragraphe 1(b), de la Convention, celle-ci a pour objet, entre autres, de protéger les droits de la personne humaine des victimes de la traite. L'article 5, paragraphe 3, fait obligation aux Parties de promouvoir une approche fondée sur les droits de la personne humaine dans le développement, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et programmes de prévention de la traite. Le rapport explicatif énonce que la principale valeur ajoutée apportée par la Convention est le fait qu'elle soit centrée sur les droits de la personne humaine et la protection des victimes. Dans le même esprit, les *Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des être humains : recommandations* des Nations Unies soulignent que les « droits fondamentaux des victimes de la traite doivent gouverner toute l'action visant à prévenir et combattre la traite, et à offrir protection, aide et réparation aux victimes »[14].

38. La traite constitue une atteinte à la dignité et aux libertés fondamentales de l'être humain, et donc une violation grave des droits humains. Le GRETA attire l'attention sur l'obligation des États de respecter, de mettre en œuvre et de protéger les droits humains, y compris en veillant au respect de ces droits par les acteurs non gouvernementaux, conformément à leur devoir de diligence. L'approche fondée sur les droits humains signifie qu'un État qui manque à ces obligations peut être tenu responsable de violations de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme a confirmé ce principe dans l'arrêt *Rantsev c. Chypre et Russie*, où elle a estimé que la traite, telle que définie à l'article 3(a) du Protocole de Palerme et à l'article 4(a) de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, tombe sous le coup de l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme[15] (qui interdit l'esclavage, la servitude et le travail forcé ou obligatoire). La Cour a conclu en outre que l'article 4 entraîne une obligation positive de protéger les victimes, ou les victimes potentielles, ainsi qu'une obligation procédurale d'enquêter sur la traite.

39. Le GRETA considère que l'application à la lutte contre la traite de l'approche fondée sur les droits humains impose aux États de mettre en place un cadre complet pour prévenir la traite, pour protéger les personnes victimes de la traite en tant que victimes d'une violation grave des droits humains, et pour mener des enquêtes et des poursuites effectives à l'encontre des trafiquants. Le dispositif de protection doit comprendre des mesures permettant de s'assurer que toutes les victimes de la traite sont correctement identifiées. Cela implique également de prendre des mesures pour favoriser l'autonomie des personnes victimes de la traite en renforçant leur droit à une protection, à une assistance et à une réparation adéquates, y compris des mesures de rétablissement et de réadaptation, et d'inscrire ces mesures dans un cadre participatif et non discriminatoire, indépendamment de la situation des victimes vis-à-vis du droit de séjour. En outre, des mesures de prévention de la traite doivent être intégrées dans les politiques économiques et sociales, de l'emploi et migratoires.

---

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

[15] *Rantsev c. Chypre et Russie*, requête n° 25965/04, paragraphe 282, Cour européenne des droits de l'homme, 2010.

40. Le GRETA attire l'attention sur la nécessité pour les États de considérer la traite également comme une forme de violence contre les femmes et de garder à l'esprit la dimension de genre des différentes formes d'exploitation, ainsi que la situation particulière des enfants victimes de la traite, en tenant compte des instruments juridiques internationaux pertinents[16].

41. Pour ce qui est de la situation au Danemark, les autorités danoises indiquent que l'article 262(a)(1) du Code pénal constitue un cadre juridique permettant de remplir l'obligation de criminaliser la traite en tant qu'atteinte à la dignité humaine et aux libertés fondamentales des victimes, qui emporte donc violation de l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme.

42. Le deuxième plan d'action national (PAN) précisait que « le respect des droits humains et l'aide à la démocratisation sont les axes fondamentaux de la contribution du Danemark à la lutte contre la traite », dans le cadre de la coopération bilatérale avec des pays tiers destinée à prévenir la traite et à protéger ses victimes. Le PAN visait à combattre certaines des causes profondes de la traite dans les pays tiers, en soulignant que les violations des droits humains, la mauvaise gouvernance, la violence et la discrimination ont les pires effets sur les personnes en situation de pauvreté et les groupes les plus vulnérables, notamment les femmes et les enfants, qui sont aussi les plus exposés au risque de traite. Le troisième PAN (2011-2014) souligne quant à lui que la traite constitue une forme grave de criminalité et une violation inacceptable des droits humains des victimes, et que la société dans son ensemble est dans l'obligation de combattre toutes les formes d'exploitation de personnes en situation de vulnérabilité.

43. Appliquer à la lutte contre la traite l'approche fondée sur les droits humains suppose, pour l'État, d'agir en toute transparence et d'assumer ses responsabilités en adoptant une politique et des plans d'action nationaux pour combattre la traite, en coordonnant les efforts de tous les acteurs compétents, en assurant la formation continue de tous les professionnels concernés, en menant des recherches, en collectant des données et en fournissant les fonds nécessaires à la mise en œuvre de ces différentes mesures. Les sections qui suivent examinent en détail l'efficacité des politiques menées et des mesures prises par les autorités danoises dans ces domaines.

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

i. Définition de la « traite des êtres humains »

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

[16] Tels que la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et son Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, et la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

45. En droit danois, la définition de la traite des êtres humains figure à l'article 262(a)(1) du Code pénal (CP), qui se lit ainsi : « Se rend coupable de l'infraction de traite des êtres humains et encourt jusqu'à huit ans d'emprisonnement quiconque recrute, transporte, transfère, héberge ou accueille ultérieurement une personne dans une situation impliquant, ou ayant impliqué, le recours

1) à une contrainte illégale, telle qu'elle est définie à l'article 260 du présent code,

2) à une privation de liberté, telle qu'elle est définie à l'article 261 du présent code,

3) à des menaces, telles qu'elles sont définies à l'article 266 du présent code,

4) à la création, la confirmation ou l'exploitation illégales d'une illusion

5) ou à une autre forme de comportement inapproprié,

aux fins d'exploiter cette personne, par une activité sexuelle indécente, le travail forcé, l'esclavage ou des pratiques analogues à l'esclavage, ou le prélèvement d'organes. »

46. Le deuxième plan d'action national précise que l'article 262(a) du CP comprend toutes les formes de traite définies dans le Protocole de Palerme de l'ONU et dans la décision-cadre de 2002 de l'UE. Les autorités danoises ont confirmé au GRETA que l'article 262(a) du CP couvre toutes les formes de traite : nationale et transnationale, liée ou non à la criminalité organisée.

47. Le GRETA note que l'article 262(a)(1) du CP englobe toutes les actions énumérées dans la Convention anti-traite du Conseil de l'Europe.

48. Le moyen consistant en « l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre », qui est mentionné dans la définition de la traite donnée dans la Convention, figure à l'article 262(a)(2)(2) du CP. La peine encourue dans ce cas est la même que celle qui est prévue à l'article 262(a)(1) (c'est-à-dire une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de huit ans).

49. La Convention fait référence à deux moyens qui ne sont pas explicitement mentionnés à l'article 262(a)(1) du CP : la « fraude » et l'« abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité ». Le dernier moyen énuméré dans la définition de la traite figurant à l'article 262(a)(1) du CP est « une autre forme de comportement inapproprié », formulation vague qui pourrait être interprétée comme englobant à la fois la « fraude » et l'« abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité ». Il ressort des travaux préparatoires du CP que l'expression « une autre forme de comportement inapproprié » sera interprétée au cas par cas. La Cour suprême du Danemark a invoqué cette disposition dans un arrêt de 2009[17] concernant quatre femmes victimes de la traite qui avaient été recrutées en République tchèque, venaient de milieux sociaux défavorisés et se trouvaient en situation de vulnérabilité dans la mesure où elles ne parlaient pas le danois et ne comprenaient pas cette langue. La Cour a suivi l'argument du ministère public selon lequel le moyen consistant en « une autre forme de comportement inapproprié » avait été intégré dans la définition de l'infraction de traite dans le but d'assurer le respect, par le Danemark, de ses obligations internationales ; la Cour a estimé que la disposition s'appliquait à l'affaire en question. La juridiction suprême a conclu que les défendeurs avaient abusé de leur autorité, compte tenu de la situation de vulnérabilité des femmes, en incitant celles-ci à se prostituer et en leur confisquant tout ce qu'elles avaient gagné.

50. L'infraction de fraude est définie à l'article 279 du CP[18]. Toutefois, l'article 262(a)(1)(4) du CP, qui vise « la création, la confirmation ou l'exploitation illégales d'une illusion », décrit une notion plus large que le libellé de l'article 279 consacré à la fraude. En conséquence, l'article 262(a)(1)(4) peut viser la fraude, mais ne se limite pas à la fraude définie à l'article 279. Le GRETA note l'absence de jurisprudence sur cette question.

---

17 Arrêt du 23 mars 2009 (U 2009.1439 H).

18 « Se rend coupable de fraude toute personne qui, aux fins d'obtenir un profit illégal pour elle-même ou pour autrui, en créant, confirmant ou exploitant illégalement une illusion, incite une autre personne à réaliser un acte qui entraîne une perte de biens pour la personne trompée ou pour d'autres personnes touchées par l'action ou l'omission. »

51. Les formes d'« exploitation » énumérées à l'article 262(a)(1) comprennent une « activité sexuelle indécente », et non pas « l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle », qui figurent parmi les éléments d'exploitation minimums requis par la Convention. Selon les travaux préparatoires du CP, cette disposition doit être interprétée à la lumière de l'article 228(1) du CP (qui concerne le proxénétisme). Les travaux préparatoires indiquent également que l'« exploitation sexuelle », au sens du Protocole de Palerme, est visée, en droit danois, par les articles 228(1) et 229(1) du CP, qui concernent respectivement le proxénétisme et l'offre d'autres services sexuels ; l'exploitation sexuelle englobe donc, outre l'exploitation de la prostitution, la production de pornographie.

52. L'article 262(a)(2)(1) du CP criminalise la traite des enfants. Cette disposition mentionne uniquement l'action et le but de l'exploitation, sans faire référence au moyen utilisé, ce qui est conforme à la définition de la traite des enfants figurant dans la Convention.

53. Selon l'article 4(b) de la Convention, le consentement d'une victime de la traite est indifférent lorsque l'un quelconque des moyens énoncés dans la définition de la traite a été utilisé. Bien que cette disposition importante de la Convention ne soit pas reprise à l'article 262(a) du CP, les autorités danoises ont expliqué qu'une personne (adulte ou enfant) ne peut pas consentir valablement à être soumise à la traite.

54. **Le GRETA considère que les autorités danoises devraient faire en sorte que le principe selon lequel le consentement de la victime est indifférent lorsque l'un des moyens énoncés dans la Convention a été utilisé s'applique à tous les aspects de l'identification, de la protection et de l'assistance aux victimes de la traite, ainsi que dans le contexte des procédures pénales.**

ii. Définition de « victime de la traite »

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

56. Les autorités danoises précisent que la législation nationale ne contient pas de définition explicite du terme « victime de la traite », mais que toute personne soumise à la traite, telle qu'elle est définie dans le CP, est généralement considérée comme une victime de la traite. Les victimes de la traite sont définies du point de vue du droit pénal et il n'existe pas de dispositions légales garantissant leurs droits à l'assistance, à la protection et à la réparation ; les victimes de la traite bénéficient uniquement des dispositions applicables à toutes les victimes de la criminalité.

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

c. Approche globale de la traite des êtres humains, coordination de tous les acteurs et de toutes les mesures et coopération internationale

i. Approche globale et coordination

58. L'un des buts de la Convention est de concevoir un cadre complet de protection et d'assistance pour les victimes et les témoins. Pour être efficace, toute action nationale destinée à combattre la traite doit être globale et multisectorielle et s'appuyer sur les compétences multidisciplinaires requises. L'article 29(2) de la Convention impose à chaque Partie d'adopter les mesures nécessaires pour assurer la coordination de la politique et de l'action nationales contre la traite des êtres humains, le cas échéant en mettant sur pied des instances de coordination spécifiques. En outre, la Convention mentionne la nécessité de coopérer et d'établir des partenariats stratégiques avec la société civile, au moyen de cadres de coopération susceptibles d'aider les États membres à satisfaire à leurs obligations découlant de la Convention (article 35).

59. Le deuxième plan d'action national comprenait des éléments qui ne figuraient pas dans le premier PAN, tels que l'objectif explicite de s'appliquer à toutes les victimes de la traite et d'aider les victimes dans tout le pays. En pratique, le deuxième PAN a cependant continué à s'intéresser essentiellement aux femmes soumises à la traite aux fins d'exploitation sexuelle, dans la mesure où la traite aux fins d'exploitation par le travail n'était pas considérée comme un problème.

60. Il ressort de l'évaluation du deuxième PAN que le Danemark est parvenu à apporter une réponse ciblée et efficace au phénomène de la traite des femmes grâce à la coopération entre le centre danois de lutte contre la traite (CMM), le service de l'immigration et la police. Dans l'évaluation, il est recommandé de concevoir les futurs dispositifs de lutte contre les autres formes de traite en s'inspirant des mesures efficaces destinées aux femmes soumises à la traite aux fins de prostitution et de la coopération fructueuse instaurée à cet égard entre les différents acteurs, au Danemark et à l'étranger.

61. Le troisième PAN (2011-2014) renforce la lutte contre la traite des enfants et contre la traite aux fins d'exploitation par le travail. Les victimes identifiées de ces formes de traite étant peu nombreuses, l'accent est mis sur les mesures d'identification. Cela passera notamment par des actions de terrain, la formation des travailleurs sociaux qui sont en contact avec des enfants vulnérables et de nouveaux groupes d'acteurs concernés par la traite aux fins d'exploitation par le travail, la réactivation du groupe de travail sur les enfants et la création d'un groupe de travail consacré à la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail.

62. Le GRETA tient à souligner que, s'il est nécessaire de poursuivre les efforts visant à prévenir et combattre la traite des femmes aux fins d'exploitation sexuelle, il faudrait aussi veiller à ce que les politiques danoises de prévention, de protection et de poursuite concernent bien toutes les victimes de la traite, quel que soit le type d'exploitation aux fins duquel la traite est pratiquée. Le GRETA se réjouit donc du champ d'application étendu du nouveau PAN.

63. Pour ce qui est de la coordination, le groupe de travail interministériel sur la lutte contre la traite assure la coordination politique globale de l'action gouvernementale contre la traite, tandis que le CMM coordonne les initiatives intersectorielles de lutte contre la traite, y compris celles des ONG. Le CMM participe à toutes les réunions du groupe de travail interministériel depuis le début de 2010. L'évaluation indépendante du deuxième PAN a conclu que sa mise en œuvre s'était caractérisée par les efforts concertés et intensifs de nombreux acteurs, notamment des ONG et de la police.

64. Bien que les ONG ne soient pas membres du groupe de travail interministériel sur la lutte contre la traite, elles ont été invitées à une réunion de consultation en novembre 2010, dans le cadre de la préparation du troisième PAN (2011-2014). Un réseau informel d'ONG participant à la lutte contre la traite a soumis plusieurs recommandations pour le nouveau PAN. Cela dit, les ONG ont souligné la nécessité, pour les instances gouvernementales responsables de la lutte contre la traite, de faire des efforts de transparence et de communication, afin d'établir un véritable partenariat avec la société civile et de reconnaître pleinement la contribution de cette dernière. Le GRETA considère que, étant donné l'expérience des ONG en matière d'identification des victimes de la traite et d'aide aux victimes, et leur rôle de partenaires dans la mise en œuvre du PAN, leurs points de vue méritent d'être dûment pris en compte. Le nouveau PAN dresse une liste d'ONG considérées comme des partenaires avec qui il convient de coopérer pour mettre en œuvre le PAN ; toutefois, l'étendue de la coopération n'étant pas définie avec précision, c'est seulement lors de la mise en œuvre du plan d'action que l'on pourra juger du degré de participation de la société civile à la lutte nationale contre la traite.

65. Le GRETA salue les dispositions prises par les autorités danoises pour appliquer une approche globale à la lutte contre la traite, ainsi que la coordination et la coopération entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux concernés, qui sont assurées par le CMM. Cela dit, **le GRETA considère que les autorités danoises devraient redoubler d'efforts pour repérer les enfants qui pourraient être victimes de la traite et les personnes qui pourraient être victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail**.

66. **En outre, le GRETA invite les autorités danoises :**

- **à convier des représentants d'ONG aux réunions du groupe de travail interministériel sur la lutte contre la traite et à associer les ONG à l'élaboration des politiques ;**
- **à améliorer encore la coopération et la coordination entre les ministères, le centre danois de lutte contre la traite (CMM), la police, les ONG et les autres membres de la société civile œuvrant dans le domaine de la lutte contre la traite et de la protection des victimes.**

ii. Formation des professionnels concernés

67. Selon les informations données par les autorités danoises, la police nationale a commencé en 2007, avec le CMM, à former aux questions de traite les étudiants de première année de l'école de police. La police nationale dispense aussi une telle formation aux étudiants de troisième année. Les policiers expérimentés se voient également proposer une formation aux questions de traite, que tous les membres de la police participant aux enquêtes sur les cas de traite sont d'ailleurs tenus de suivre. A ces formations s'ajoutent un à deux séminaires annuels, auxquels tous les responsables des services de police locale sont invités à participer pour mettre à jour leurs connaissances sur la traite et échanger les bonnes pratiques. A la demande des services de police locale, la police nationale peut aussi organiser des séminaires sur la traite pour les policiers chargés du contrôle aux frontières et pour les membres de la police de proximité. De plus, des membres de la brigade volante de la police danoise sont affectés depuis 2011, en qualité d'agents de liaison temporaires, au bureau danois d'Europol pour une période de deux ans, afin d'être formés par leurs trois compatriotes exerçant la fonction d'agent de liaison permanent au siège d'Europol.

68. Le GRETA a aussi été informé que le CMM organisait, en collaboration avec le procureur général, une formation pour les juges à l'école de la magistrature. Une trentaine de magistrats siégeant dans les juridictions supérieures ou les tribunaux de district ont déjà participé à cette formation. En outre, le centre de formation des magistrats propose des formations sur les questions de traite aux juges et aux praticiens du droit. Le GRETA note que des ONG participent aussi à la formation des membres des professions juridiques. De plus, juges et avocats reçoivent une formation sur la manière de se comporter avec les parties lésées, y compris les victimes de la traite. Les relations avec les parties lésées et les témoins en général font partie de la formation de base dispensée à tous les procureurs durant leurs trois premières années d'activité. Le troisième PAN (2011-2014) fait une plus large place encore à la formation des juges, des procureurs et des avocats.

69. Les autorités danoises indiquent que le ministère des Affaires étrangères organise chaque année, en coopération avec la police nationale, une formation sur la traite pour les consuls, avant qu'ils soient envoyés en poste à l'étranger. Le but de cette formation est de faire en sorte que le personnel consulaire soit capable d'identifier les éventuelles victimes de la traite qui cherchent à entrer au Danemark. Le ministère n'a pas analysé les effets de ces formations, mais il actualise régulièrement leur contenu, en coopération avec la police nationale, pour l'adapter à l'évolution de la situation internationale. Le ministère considère que les connaissances des consuls sur la traite et leur sensibilisation à ce problème sont satisfaisantes, comme le confirment les fréquents rapports établis par des ambassades danoises au sujet de soupçons de traite ou d'autres infractions pénales en lien avec des demandes de visas.

70. Concernant la traite des enfants, les autorités danoises indiquent que le CMM organise des séminaires de formation pour les professionnels concernés travaillant dans les communes, dans des ONG, à la Croix-Rouge, dans la police (nationale ou locale) et dans l'administration pénitentiaire et les services de probation ; ces formations portent notamment sur l'identification et la protection et les procédures correspondantes.

71. Le GRETA salue les dispositions prises par les autorités danoises pour former les professionnels concernés, en particulier les membres des forces de l'ordre, les procureurs et les magistrats, et constate avec satisfaction que la formation reste une priorité dans le troisième PAN (2011-2014).

72. **Le GRETA considère que les autorités danoises devraient veiller à ce que tous les professionnels concernés soient formés périodiquement, tout au long de leur carrière, à l'identification des victimes de la traite, y compris en vue d'améliorer l'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail. Il faudrait concevoir cette formation en tenant pleinement compte des aspects liés au genre, ou concernant spécifiquement les enfants, et la proposer aux membres des forces de l'ordre, aux gardes-frontières, aux agents du service de l'immigration, au personnel travaillant dans les centres d'accueil des réfugiés et les centres de rétention pour migrants en situation irrégulière, au personnel des institutions relevant de l'aide sociale à l'enfance, au personnel diplomatique et consulaire, aux fonctionnaires des services sociaux et aux inspecteurs du travail.**

73. **En outre, le GRETA invite les autorités danoises à renforcer la formation dispensée aux juristes et au personnel judiciaire sur la question de la traite et sur la législation applicable et la jurisprudence, en soulignant la nécessité d'appliquer à la lutte contre la traite une approche fondée sur les droits humains et de s'appuyer sur la Convention anti-traite du Conseil de l'Europe et sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.**

iii. Collecte de données et recherches

74. Les principaux acteurs de la collecte de données sur la traite au Danemark sont le département de l'égalité entre les femmes et les hommes, le groupe de travail interministériel sur la lutte contre la traite, le centre danois de lutte contre la traite (CMM), la police nationale danoise et le service danois de l'immigration. Le département de l'égalité entre les femmes et les hommes est chargé de collecter, auprès de tous les acteurs concernés, les données qui alimenteront les rapports d'étape annuels sur la mise en œuvre du plan d'action national. Depuis 2007, la police nationale danoise publie des rapports annuels contenant des informations sur le nombre d'inculpations et de condamnations dans des affaires de traite. Quant au service de l'immigration, il collecte des données sur les étrangers en situation irrégulière au Danemark et les demandeurs d'asile identifiés en tant que victimes de la traite. Sont consignés le nom, le sexe, la date de naissance, la nationalité, les dates d'arrivée et de départ et le type d'exploitation.

75. La délégation du GRETA a été informée que le CMM utilise 11 formulaires différents pour collecter des données et des informations relatives à la traite, mais, dans le nouveau PAN pour 2011-2014, il est prévu de rationaliser les procédures et de réduire le nombre de formulaires. En collaboration avec la Croix-Rouge, le CMM collecte et publie des données sur les enfants victimes de la traite.

76. Des recherches ont été menées dans le cadre d'un projet régional sur la coopération visant à prévenir et combattre la traite dans la région de la mer Baltique, sous l'égide de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) et du Conseil des États de la mer Baltique (CEMB)[19] ; ces recherches ont mis au jour des lacunes en matière de collecte de données fiables, y compris au Danemark. Le rapport du CEMB intitulé "*Hard Data - Data Collection Mechanisms on Human Trafficking in the Baltic Sea Region*" fait état d'un manque général de données comparables et complètes, qui rend difficile toute détermination précise de l'ampleur de la traite. Le rapport souligne aussi le décalage entre les acteurs opérationnels qui collectent les données et les responsables politiques qui les utilisent ; il recommande d'instaurer un ensemble minimal d'indicateurs. Concernant le Danemark, il est indiqué dans le rapport que les informations recueillies par le CMM au sujet de la traite précisent le type de recrutement, les frontières nationales traversées, l'utilisation de documents frauduleux et le type et le pays d'exploitation, mais ne disent rien sur les moyens utilisés pour exercer une autorité sur la victime. De plus, selon le rapport, le Danemark ne collecte pas de données sur le nombre total d'enquêtes qui ont été ouvertes dans des affaires de traite et ont abouti à des condamnations. Enfin, le rapport constate l'absence d'informations sur le nombre de victimes qui déposent une demande d'indemnisation et sur le nombre de demandes satisfaites et rejetées.

77. Concernant les recherches sur la traite, le CMM a réalisé en 2010 une étude sur les personnes au pair et la traite au Danemark. Cette étude, qui portait sur un échantillon de 27 personnes travaillant au pair au Danemark, n'a pas mis en évidence de cas de traite, mais plutôt des situations dans lesquelles des personnes vulnérables risquent d'être exploitées, et le sont effectivement souvent[20].

78. En outre, le CMM consacre actuellement des recherches à la traite aux fins d'exploitation par le travail dans les secteurs de l'agriculture et du nettoyage au Danemark. **Le GRETA souhaiterait recevoir des informations sur les résultats de ces recherches**, qui doivent être publiés en septembre 2011.

---

19 "*Human Trafficking in the Baltic Sea Region: State and Civil Society Cooperation on Victims' Assistance and Protection*", UNODC, 2010.

20 *"Au pair and trafficked? - Recruitment, residence in Denmark and dreams for the future"*, CMM, 2010.

79. **Le GRETA considère que, aux fins d'élaborer, de superviser et d'évaluer les politiques de lutte contre la traite, les autorités danoises devraient concevoir, et faire fonctionner, un système statistique complet et cohérent sur la traite des êtres humains, en réunissant des données statistiques fiables émanant de tous les acteurs clés et pouvant être ventilées (par sexe, âge, type d'exploitation, pays d'origine et/ou de destination, etc.). La mise en place de ce système devrait s'accompagner de toutes les mesures nécessaires au respect du droit des personnes concernées à la protection des données à caractère personnel.**

80. **De plus, le GRETA invite les autorités danoises à continuer de mener et de soutenir des recherches sur les questions liées à la traite, en particulier dans des domaines encore peu étudiés, tels que la traite des enfants et la traite aux fins d'exploitation par le travail, l'objectif étant que les résultats de ces recherches aident les pouvoirs publics à concevoir les futures mesures de lutte contre la traite.**

iv. Coopération internationale

81. La Convention impose aux Parties de coopérer les unes avec les autres, « dans la mesure la plus large possible », aux fins de prévenir et de combattre la traite des êtres humains, de protéger et d'assister les victimes, et de mener des investigations concernant les infractions pénales connexes (article 32).

82. Reconnaissant que la traite est un problème qui dépasse les frontières et requiert donc la coopération de plusieurs pays, le deuxième PAN comprenait des mesures relatives à la coopération internationale, axées sur la prévention de la traite et destinées à créer des partenariats, au moyen de programmes communs avec des pays tiers, notamment de l'aide publique au développement en direction des pays d'Asie et d'Afrique. Le deuxième PAN avait aussi pour objectif spécifique d'inscrire la question des conséquences sociales de la traite à l'ordre du jour de différentes instances internationales, dont le Conseil nordique des Ministres et des instances regroupant les États de la mer Baltique.

83. Dans le cadre du programme de voisinage du Gouvernement danois[21], le ministère des Affaires étrangères mène des actions contre la traite au Bélarus, en Moldova et en Ukraine. Le programme vise à aider les organismes nationaux, les organisations internationales et les ONG à combattre la traite, notamment par des mesures de prévention et d'assistance aux victimes. L'OIM participe à la mise en œuvre de ce programme pour ce qui est du renforcement des stratégies nationales de lutte contre la traite, qui englobent la prévention et l'aide aux victimes, et pour ce qui est de l'échange d'informations et d'expériences au niveau régional. A cela s'ajoute, selon les autorités danoises, que le Danemark a mené des projets d'aide au développement dans des pays tiers comme le Kenya, le Népal, l'Inde et le Bangladesh, ainsi que des projets liés aux migrations en provenance de pays tiers, dont certains volets concernaient aussi la lutte contre la traite. Ces projets visaient notamment à faire mieux connaître la traite et la violence liée au genre et à sensibiliser la population à ces problèmes (Népal), à soutenir les victimes de la traite et les victimes potentielles (Bangladesh), à faire reculer la traite des enfants aux fins d'exploitation sexuelle (Kenya) et à prévenir la traite des enfants et à favoriser la réadaptation des enfants victimes de la traite (Inde).

84. En outre, le ministère des Affaires étrangères a alloué récemment 5 millions de couronnes (DKK) au Fonds des Nations Unies pour la population, pour accueillir et soutenir des femmes victimes de la traite, venant notamment du Nigeria, qui doivent retourner dans leur pays d'origine.

[21] Ce programme de voisinage est le programme de développement bilatéral du Danemark pour les pays voisins de l'UE situés à l'est et au sud-est de l'UE. Il contribue à l'objectif prioritaire de la politique étrangère du Danemark consistant à promouvoir une Europe de paix, de stabilité, de progrès et de prospérité. Le programme, qui est actuellement dans sa deuxième phase (2008-2012), est doté d'un budget de 1 milliard de couronnes (DKK).

85. L'évaluation du deuxième PAN, déjà mentionnée, reconnaissait que le Danemark avait contribué de manière significative à la création de mécanismes d'orientation nationaux au Bélarus, en Moldova et en Ukraine, ce qui avait permis de favoriser la réadaptation et la réinsertion de 729 personnes dans ces trois pays en 2009. L'évaluation concluait toutefois que les autorités danoises devraient se demander si des dispositions supplémentaires pourraient être prises pour combattre la traite directement par l'aide au développement[22].

86. Concernant la coopération internationale dans le domaine des enquêtes de police sur la traite, la police nationale danoise coopère avec des organisations internationales (Interpol, Europol, le CEMB) et dans le cadre d'accords internationaux (Schengen, la coopération nordique en matière policière et douanière et l'accord nordique de coopération policière). La police nationale danoise a aussi mené des enquêtes communes avec les forces de police d'autres pays (par exemple, enquête sur une affaire de traite ayant conduit à des arrestations et à des extraditions de la Roumanie vers le Danemark, ou échange d'informations avec la police thaïlandaise). Une visite en Roumanie a été organisée en mai 2011, dans le but de discuter avec la police roumaine de la future coopération contre la traite. Cela dit, le Danemark n'a pas participé à des équipes communes d'enquête avec d'autres États membres de l'UE pour enquêter sur des affaires de traite.

87. Par ailleurs, le Danemark coopère avec les autres États de la région de la mer Baltique par le biais du Conseil des États de la mer Baltique (CEMB). En 2006, les chefs de gouvernement des 11 États formant le CEMB[23] ont décidé de créer un groupe d'action contre la traite (*Task Force against Trafficking in Human Beings* (TF-THB)). Le groupe d'action, qui se compose d'experts issus des différents pays membres, vise à combattre la traite dans la région de la mer Baltique et dans les pays voisins, par des activités de prévention et de protection, y compris des échanges d'informations et de bonnes pratiques et des projets communs.

88. En 2010, le TF-THB et l'UNODC ont réalisé un projet régional destiné à favoriser la coopération entre les ONG et les services de détection et de répression pour prévenir et combattre la traite, qu'elle soit interne à la région de la mer Baltique ou que les pays de la région soient des pays d'origine ou de destination de la traite (voir paragraphe 76). Le Danemark a participé à ce projet, dans le cadre duquel des recherches ont été menées sur l'aide et la protection apportées aux victimes de la traite grâce à la coopération entre acteurs gouvernementaux et organisations de la société civile.

89. Même si le deuxième PAN visait à bien préparer le retour des victimes de la traite chez elles (avec la participation de l'OIM) et à établir des contacts plus étroits avec les ONG et les organismes sociaux des pays d'origine, il reste nécessaire d'améliorer la coopération avec les pays tiers en matière de retour et de réinsertion des personnes ayant été victimes de la traite au Danemark (voir section III.3.f). Le GRETA est préoccupé par les informations provenant d'ONG qui font état d'un manque de communication avec les pays d'origine des victimes de la traite, y compris des personnes mineures, que le Danemark renvoie sans avoir sérieusement évalué les risques et qui risquent donc d'être de nouveau soumises à la traite.

90. **Le GRETA considère que les autorités danoises devraient étudier d'autres possibilités de coopération internationale avec des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux en ce qui concerne la protection des victimes de la traite et l'aide aux victimes, et notamment la préparation de leur retour et de leur réinsertion dans leurs pays d'origine.**

91. **En outre, le GRETA invite les autorités danoises à continuer de développer la coopération internationale en vue de prévenir et de combattre la traite.**

---

[22] Évaluation du plan d'action danois pour la lutte contre la traite des êtres humains, 2007-2010 (résumé en anglais), par *COWI (Consultancy within Engineering, Environmental Science and Economics)*, 2010.

[23] Danemark, Estonie, Finlande, Allemagne, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pologne, Fédération de Russie et Suède.

2. Mise en œuvre par le Danemark de mesures visant à prévenir la traite des êtres humains

92. Selon l'article 5 de la Convention, les Parties doivent prendre des mesures coordonnées pour prévenir la traite, en y associant les ONG pertinentes, d'autres organisations et des membres de la société civile le cas échéant. La Convention impose notamment aux Parties de prendre des mesures pour décourager la demande, de renforcer les contrôles aux frontières et d'assurer l'intégrité, la sécurité et la validité des documents de voyage ou d'identité (articles 6 à 9).

a. Actions de sensibilisation et mesures pour décourager la demande

93. Les dispositions de la Convention consacrées aux mesures destinées à décourager la demande de services fournis par des victimes de la traite, en particulier des femmes et des enfants, doivent être considérées comme imposant aux Parties l'obligation positive d'adopter ou de renforcer de telles mesures, quelle que soit la forme d'exploitation aux fins de laquelle la traite est pratiquée (voir paragraphe 108 du rapport explicatif de la Convention). Ainsi que cela est indiqué dans les *Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations* des Nations Unies, les stratégies de prévention de la traite doivent s'attaquer à la demande, qui est à l'origine du problème[24].

94. Année après année, des campagnes de sensibilisation visant à lutter contre la traite des femmes aux fins d'exploitation sexuelle et s'adressant aux clients potentiels ont été menées par le département de l'égalité entre les femmes et les hommes, le CMM et des ONG partenaires. En 2006, la campagne d'information et de débat sur le thème « Vous avez le choix, mais pas elle » a été lancée par le ministère de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les journaux, à la télévision et dans les cinémas. La même année, une campagne sur le web était organisée à l'intention des élèves en fin d'école primaire, pour les mettre en garde contre la prostitution et l'exploitation sexuelle.

95. En 2008, la campagne « Qui paie le prix ? » avait pour objectif de réduire la demande de la part des jeunes hommes dans le domaine du commerce du sexe. La campagne, qui visait à réduire la demande de services sexuels en s'adressant aux clients potentiels, s'est poursuivie en 2009. Selon les autorités danoises, il ressort de l'évaluation de cette campagne que l'attitude envers la prostitution n'a guère évolué. Étant donné que l'objectif de la campagne était de réduire la demande de services sexuels en général, il n'y a pas eu d'évaluation de l'impact de la campagne sur la lutte contre la traite.

96. Des campagnes de sensibilisation sont aussi organisées et financées par des ONG. Ainsi, l'ONG *Hope Now* a produit des documentaires de sensibilisation aux questions de traite et, en 2007-2008, a mené une campagne sur la base d'une vidéo de 30 secondes consacrée aux femmes victimes de la traite.

97. Les autorités danoises ont annoncé le lancement, avant la fin de 2011, d'une grande campagne nationale destinée à sensibiliser les clients des prostituées au problème de la traite. Cette campagne, intitulée "*Ud med bagmændene*" (« Assez des trafiquants ! »), est dotée d'un budget de 1 million de couronnes (DKK). Dénonçant le rôle des trafiquants, elle insiste sur le fait que le client entre dans leur jeu lorsqu'il achète les services sexuels de femmes soumises à la traite aux fins de prostitution. La campagne aura recours à des choix médiatiques non conventionnels pour attirer l'attention de la presse et du public. Le but de la campagne est de susciter une sensibilisation, une réflexion et un débat, parmi les jeunes hommes et dans l'ensemble de la population, au sujet de la traite des femmes aux fins de prostitution. A long terme, cela devrait contribuer à réduire la demande, et donc l'ampleur de la traite aux fins de prostitution forcée au Danemark.

[24] Principe 4 de l'addendum au rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (E/2002/68/Add.1), http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingfr.pdf

98. Les autorités danoises ont expliqué qu'il n'était pas prévu de mettre en œuvre des campagnes ou des programmes destinés à avertir les ressortissants danois du danger de devenir victimes de la traite, car le Danemark est surtout un pays de destination et de transit des victimes de la traite. Pour la même raison, les autorités jugent inutile de prendre des mesures de prévention de la traite nationale. Cela dit, les autorités danoises signalent qu'en mai 2011, le CMM a détecté un cas dans lequel un étranger était victime d'une forme de traite nationale. Selon les autorités, le CMM recense actuellement les secteurs où des étrangers risquent d'être soumis à la traite nationale ; dans un premier temps, il prend des dispositions pour avertir et former le personnel qui est en position d'agir.

99. Le Danemark finance et gère des projets de prévention de la traite dans certains pays d'origine, par exemple au Bélarus, en Moldova et en Ukraine (voir le programme mentionné au paragraphe 83), qui englobent des activités visant à développer les capacités de prévention chez les groupes vulnérables et à renforcer la coopération nationale et internationale en matière de lutte contre la traite. Il est nécessaire de mener des actions de prévention similaires dans des pays africains comme le Nigeria, premier pays d'origine des femmes soumises à la traite aux fins d'exploitation sexuelle au Danemark. Des travailleurs sociaux du CMM se sont d'ailleurs rendus au Nigeria en mai 2011 pour étudier la situation des femmes qui y sont retournées et voir comment éviter qu'elles soient de nouveau soumises à la traite (voir paragraphe 181).

100. Le GRETA salue les actions de sensibilisation menées par les autorités danoises dans les pays d'origine pour prévenir la traite aux fins d'exploitation sexuelle. **Le GRETA souhaiterait recevoir des informations sur l'évaluation de l'impact des mesures prises.**

101. Le GRETA constate que, jusqu'à présent, les mesures destinées à décourager la demande et les actions de sensibilisation ont porté exclusivement sur la prévention de la traite des femmes aux fins d'exploitation sexuelle. Il doit souligner la nécessité d'envisager également des mesures de prévention qui concernent les autres types d'exploitation et toutes les victimes de la traite.

102. **Le GRETA considère que les autorités danoises devraient adopter des mesures visant à sensibiliser à la traite aux fins d'exploitation par le travail et à décourager la demande de services fournis par des personnes victimes de la traite, en particulier dans les secteurs de l'agriculture, du bâtiment et du nettoyage.**

103. **En outre, le GRETA invite les autorités danoises :**

- **à étudier la possibilité de participer à des activités de sensibilisation dans des pays comme le Nigeria, la Thaïlande et la Roumanie, d'où sont originaires la majorité des femmes soumises à la traite aux fins d'exploitation sexuelle au Danemark ;**
- **à prévoir d'organiser, pour prévenir la traite, des campagnes d'information et de sensibilisation, en y associant la société civile, sur la base des résultats des recherches et de l'évaluation de l'impact des actions déjà menées.**

b. Mesures aux frontières destinées à prévenir la traite et mesures en faveur de la légalité des migrations

104. Le groupe d'action contre la traite du Conseil des États de la mer Baltique (TF-THB) a produit récemment un manuel à l'intention du personnel diplomatique et consulaire sur le rôle de ce personnel en matière d'aide aux victimes de la traite et de protection des victimes[25]. Le manuel comprend des indicateurs à utiliser lors du traitement des demandes de visas, ainsi que des principes à suivre lors des procédures d'orientation. Il contient aussi des lignes directrices spécialement consacrées à la manière d'identifier et d'aider les enfants victimes de la traite. Une partie de ce manuel porte également sur la question des employés de maison tenus en servitude par des diplomates. En 2008-2010, le TF-THB a mis en œuvre, avec la mission de l'OIM en Moldova, un programme de formation de deux ans pour le personnel diplomatique et consulaire, qui visait à donner à ce personnel les informations et les outils nécessaires pour identifier et conseiller les personnes vulnérables et aider les victimes de la traite, en coopération avec la police, les services sociaux, les ONG, les services de l'immigration et les autres acteurs compétents. Ce programme, dans le cadre duquel 12 séminaires ont été organisés dans les États membres du CEMB, dont un à Copenhague, a permis de former quelque 550 membres des corps diplomatiques et consulaires de plus de 90 pays qui sont des pays d'origine, de destination ou de transit pour les victimes de la traite dans la région de la mer Baltique.

105. Les autorités danoises ont expliqué que les contrôles aux frontières ne sont plus pratiqués qu'en de rares endroits du territoire danois (aux îles Féroé et au Groenland, qui ne font partie ni de l'UE ni de l'espace Schengen) et que la police nationale danoise a pour politique de faire connaître les indicateurs de la traite à tous les policiers, pour qu'ils sachent comment réagir face à des cas de traite. L'Union nordique des passeports permet aux citoyens du Danemark (îles Féroé incluses), de la Suède, de la Norvège, de la Finlande et de l'Islande de voyager et de séjourner dans les autres pays nordiques sans passeport ni permis de séjour. Depuis mars 2001, les dispositions de l'acquis de Schengen s'appliquent aux cinq pays de l'Union nordique des passeports, ce qui a conduit à la suppression des postes-frontières à l'intérieur de la zone Schengen. La coopération nordique en matière policière et douanière, qui a été établie en 1984 et visait à l'origine à combattre la criminalité liée à la drogue, englobe désormais la lutte contre toutes les formes de criminalité, dont la traite, et la coopération concernant les demandes de visas.

106. Dans l'évaluation du deuxième PAN, déjà mentionnée, il est fait état des aspects positifs de la coopération nordique et des résultats obtenus concernant le contrôle des visas en Thaïlande[26], effectué en collaboration avec le ministère danois des Affaires étrangères, qui a abouti à deux condamnations pour traite.

107. **Le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre des mesures pour informer les étrangers ayant l'intention de se rendre au Danemark, de manière à ce qu'ils soient avertis des risques liés à la traite aux fins d'exploitation sexuelle ou d'exploitation par le travail, et à ce qu'ils connaissent leurs droits.**

108. **En outre, le GRETA encourage les autorités danoises à diffuser largement le manuel à l'usage du personnel diplomatique et consulaire sur l'assistance et la protection des victimes de la traite, qui doit aider ce personnel à détecter les risques de traite dans le cadre du système de demande de visas et à agir en conséquence.**

[25] *Handbook for diplomatic and consular personnel on how to assist and protect victims of human trafficking*, secrétariat du Conseil des Etats de la mer Baltique, Stockholm, 2011.

[26] Le deuxième PAN précise que les autorités thaïlandaises se sont engagées à aider la police danoise, dans toute la mesure du possible, à mener une action renforcée contre les éléments essentiels de la prostitution en lien avec la Thaïlande (voir, dans le PAN, la note de bas de page n°10, p. 15).

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

a. Identification des victimes de la traite

109. L'article 10 de la Convention impose aux Parties d'adopter les mesures nécessaires à l'identification des victimes. A cette fin, les Parties doivent s'assurer que leurs autorités compétentes disposent de personnes formées et qualifiées dans la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains et dans l'identification des victimes, notamment des enfants, et dans le soutien aux victimes. L'identification d'une victime de la traite est un processus qui prend un certain temps. C'est pourquoi la Convention précise que, si les autorités compétentes d'un État estiment qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne a été victime de la traite des êtres humains, cette personne ne doit pas être éloignée du territoire de cet État avant la fin du processus d'identification et doit recevoir l'assistance requise par la Convention.

110. Au Danemark, il y a deux procédures d'octroi du statut de victime de la traite, l'une pour les personnes séjournant légalement sur le territoire danois, l'autre pour les personnes en situation irrégulière. Dans le premier cas, c'est le CMM qui accorde ce statut, sur la base d'informations émanant de travailleurs sociaux et/ou d'ONG. Dans le second cas, l'identification des victimes de la traite incombe au service danois de l'immigration.

111. Dans le cas où la victime potentielle de la traite est un adulte séjournant illégalement au Danemark, le service danois de l'immigration procède à l'identification dans un délai de 72 heures, période maximale durant laquelle un étranger privé de liberté en application de la loi relative aux étrangers peut rester placé sous l'autorité de la police dans un centre de rétention (voir les articles 36 et 37 de la loi relative aux étrangers). Étant donné que la majorité des victimes potentielles de la traite au Danemark sont des étrangers soumis à la traite aux fins d'exploitation sexuelle et arrêtés par la police pour séjour illégal, les dispositions de la loi relative aux étrangers leur sont applicables, ce qui explique le délai limité dans lequel l'identification doit être faite. Si un étranger en situation irrégulière au Danemark doit être expulsé, il peut rester placé dans un centre de rétention jusqu'à son expulsion. Cette pratique est contraire aux *Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des être humains : recommandations* des Nations Unies[27]. La décision d'accorder ou non à une personne le statut de victime de la traite est essentielle, car elle détermine si cette personne est renvoyée ou expulsée ou fait l'objet d'une mesure de « départ différé » et dispose ainsi d'un délai de 30 jours durant lequel elle peut bénéficier d'un soutien social (voir section III.3.c).

[27] Voir la directive 2 (« Identification des personnes victimes de la traite et des trafiquants ») des *Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des être humains : recommandations* des Nations Unies, dans l'addendum au rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (E/2002/68/Add.1), http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingfr.pdf.

112. En 2002, les autorités danoises ont mis en place un service téléphonique spécial, destiné à faciliter le signalement d'éventuels cas de traite, à conseiller les victimes potentielles et à orienter les victimes vers les organisations compétentes pour les aider. Les personnes qui appellent peuvent garder l'anonymat et les informations qu'elles donnent sont soumises aux règles de confidentialité. Selon les autorités danoises, l'expérience montre que les victimes potentielles de la traite aux fins d'exploitation sexuelle appellent directement les travailleurs sociaux ou entrent en contact avec les services sociaux lorsque ceux-ci viennent à leur rencontre ou assurent des permanences dans des centres de conseil, par exemple. Le service téléphonique est donc utilisé principalement par des professionnels qui sont en contact avec des victimes potentielles ayant besoin de conseils et d'une aide sociale et/ou de se faire identifier. Ainsi, en 2010, ce service a reçu au total 193 appels, dont 115 de la police ; 68 des appels de la police concernaient des cas où des femmes arrêtées étaient susceptibles d'être des victimes potentielles de la traite et où les travailleurs sociaux du CMM devaient confirmer ou établir l'existence d'éléments liés à la traite. La police a aussi passé 23 appels pour informer le CMM qu'elle allait mener une opération dans les milieux de la prostitution et que l'assistance sociale du CMM serait ensuite requise**.**

113. Les policiers sont souvent les premières personnes à entrer en contact avec les victimes potentielles de la traite. La police utilise le service téléphonique géré par le CMM pour avertir les services sociaux d'un nouveau cas et faire en sorte qu'ils rencontrent la victime potentielle. De plus, la police informe le CMM des opérations prévues et des visites de routine dans des lieux où sont proposés des services sexuels, pour solliciter la présence du CMM et/ou d'ONG ; il peut en effet être difficile de déterminer d'emblée si un cas relève de la traite ou du proxénétisme. Les ONG sont également censées avertir le CMM lorsqu'elles entrent en contact avec une victime potentielle de la traite. Cependant, la police et le service de l'immigration n'informent pas toujours le CMM des cas de traite.

114. Selon le CMM et les ONG, la plupart des interrogatoires de victimes potentielles de la traite ont lieu dans des postes de police ou des centres de rétention. Selon les autorités danoises, l'expérience montre que, si un étranger en situation irrégulière au Danemark n'est pas privé de liberté, il disparaît immédiatement, ce qui empêche le service de l'immigration de déterminer le statut de l'intéressé et empêche la police de faire en sorte que l'intéressé quitte le territoire s'il n'est pas une victime de la traite. Ce point de vue n'est toutefois pas partagé par le CMM et les ONG. Le fait est que, dans certains cas, des policiers ont placé des victimes potentielles de la traite dans un centre d'accueil d'urgence, et non pas dans un centre de rétention, possibilité prévue par la loi relative aux étrangers. Ainsi, un service de police du Jutland occidental a fait séjourner des victimes potentielles dans un foyer durant la procédure d'identification et ces personnes, loin de s'enfuir, ont coopéré avec les autorités. Les autorités danoises indiquent que, dans le cadre du troisième PAN (2011-2014), la possibilité de placer une victime potentielle de la traite dans un foyer pour femmes, et non pas dans un centre de rétention, sera mentionnée dans les lignes directrices sur la traite destinées à la police, de manière à ce que les policiers danois soient tous informés de cette possibilité. Il sera également précisé dans les lignes directrices que tout étranger en situation irrégulière qui a été identifié en tant que victime de la traite doit être libéré et adressé à un foyer d'accueil. **Le GRETA souhaiterait recevoir des informations sur les possibilités prévues dans les lignes directrices de la police concernant l'hébergement des hommes victimes de la traite qui séjournent illégalement dans le pays.**

115. Le service de l'immigration procède généralement à l'identification des victimes de la traite sur la base des informations données par la police et le CMM[28]. Les décisions du service de l'immigration concernant l'identification des victimes sont définitives et ne peuvent faire l'objet d'aucune contestation, sauf devant les tribunaux, comme le prévoit la Constitution danoise pour toutes les décisions administratives. Selon un principe général du droit danois, une décision administrative peut être reconsidérée en présence d'éléments nouveaux pertinents ; dans ce cas, une nouvelle décision peut être rendue au sujet de l'identification de la victime de la traite.

116. En cas de divergence entre les avis de la police et du CMM sur la question de savoir si une personne doit être identifiée comme victime de la traite, c'est la décision du service de l'immigration qui l'emporte sur les deux avis. Selon les rapports mis à la disposition du GRETA, il y a eu, depuis 2007, environ 10 à 15 cas dans lesquels le service de l'immigration n'a pas suivi l'avis du CMM, le plus souvent à cause de l'interprétation restrictive de l'expression « personnes amenées au Danemark dans le cadre de la traite » (voir paragraphes 125 et 126). Il ressort des informations données par le CMM qu'en 2010, il y a eu sept cas dans lesquels le service de l'immigration n'a pas confirmé l'identification de victimes de la traite effectuée par le CMM.

117. Le deuxième PAN s'est penché sur la difficulté de déterminer si une personne prostituée de nationalité étrangère a été soumise à la traite ; il préconisait d'établir des normes et des méthodes interdisciplinaires communes à toutes les organisations participant à l'identification des victimes. Concernant la question délicate de l'identification des enfants victimes de la traite, le PAN envisageait l'instauration d'indicateurs pour évaluer le risque qu'un enfant ait été soumis à la traite.

118. Le droit danois ne prévoit pas de critères communs pour l'octroi du statut de victime de la traite. Le CMM a toutefois établi un « document de définition et d'identification » qui contient des indicateurs inspirés de ceux qu'ont élaborés l'OIT, la Commission européenne et *Anti-Slavery International*. Concernant les enfants, les indicateurs utilisés par le CMM s'appuient sur les travaux de l'UNICEF et de *Save the Children* (Italie), ainsi que sur certains indicateurs de l'Initiative mondiale des Nations Unies pour la lutte contre la traite des êtres humains (UN.GIFT). Le document de définition et d'identification du CMM vise à promouvoir une compréhension et une définition communes de la traite, car le processus d'identification requiert une coopération entre la police, le service de l'immigration, le CMM et la personne concernée.

119. Le service de l'immigration dispose d'un ensemble de lignes directrices internes pour l'identification des victimes de la traite[29]. De plus, la police nationale a son propre ensemble de lignes directrices internes et d'indicateurs liés à l'identification des victimes de la traite (contenus dans un document de travail interne classé secret). Ces lignes directrices internes ressembleraient beaucoup à celles qui sont utilisées par le CMM.

120. Si une victime potentielle de la traite demande l'asile au Danemark, le délai de 72 heures susmentionné n'est plus appliqué et le processus d'identification peut prendre plus de temps. Le service de l'immigration est la première instance responsable de l'évaluation de la demande d'asile ; la commission d'appel pour les réfugiés constitue la deuxième instance.

---

[28] Le document d'identification utilisé par les travailleurs sociaux du CMM (formulaire 1a) contient les éléments suivants : des données à caractère personnel sur la victime potentielle ; la déclaration de cette personne ; des indicateurs directs concernant la traite ; les motifs de l'évaluation faite par le travailleur social ; une déclaration de consentement, que la victime potentielle peut signer pour autoriser le CMM à consulter les dossiers du service de l'immigration relatifs à l'affaire. Il faut préciser aux victimes interrogées par les travailleurs sociaux que les informations qu'elles donneront au cours de l'entretien seront communiquées au service de l'immigration, aux fins de l'évaluation de leur situation.

[29] *"Notat vedrørende udlændingelovens § 33, stk. 14 og 15 - udrejsefrist for ofre for menneskehandel (refleksionsperiode)"*, 2 février 2008.

121. Les autorités danoises indiquent que le délai de 72 heures est rarement un problème, puisque l'identification est possible durant une période plus longue lorsqu'un étranger en situation irrégulière dépose une demande d'asile et puisque, en tout état de cause, il n'y a pas de règle imposant au service de l'immigration de procéder à l'identification dans un certain délai. Lors de l'évaluation du deuxième PAN, il a toutefois été considéré que 72 heures représentent une période extrêmement courte pour recueillir les informations nécessaires auprès d'une personne susceptible d'être très stressée. En outre, l'évaluation concluait que l'identification des victimes de la traite restait un point faible, car un certain nombre de facteurs dissuadaient les victimes de s'adresser à la police ou aux organismes sociaux. Des ONG ont fait part au GRETA de la difficulté d'avoir un véritable entretien avec une victime potentielle de la traite très perturbée dans le très court laps de temps qui leur est imparti et dans un cadre souvent peu adapté (un lieu de privation de liberté, par exemple). De l'avis de nombreux professionnels rencontrés au cours de la visite au Danemark, le délai de 72 heures s'applique dans la majorité des cas et il est insuffisant pour procéder correctement à l'identification et décider d'accorder ou non le statut de victime de la traite.

122. Dans le cas de mineurs étrangers non accompagnés demandant l'asile, qui sont hébergés dans des centres de la Croix-Rouge danoise, le service de l'immigration peut être averti de la présence de victimes potentielles de la traite. Le CMM finance un projet de la Croix-Rouge danoise qui prévoit qu'un membre du personnel est chargé de repérer les victimes potentielles de la traite parmi les mineurs non accompagnés ; environ cinq cas par an ont ainsi été détectés au cours des cinq dernières années. Les victimes potentielles doivent cependant encore être identifiées comme telles par le service de l'immigration. Dans l'intervalle, les enfants victimes de la traite restent, faute de structures spécialisées, dans des centres pour demandeurs d'asile destinés aux mineurs non accompagnés.

123. La Croix-Rouge danoise désigne un tuteur pour chaque enfant non accompagné séjournant illégalement au Danemark. Il incombe au tuteur de défendre l'intérêt supérieur de l'enfant en tant que considération primordiale et de consulter et conseiller son protégé dans le cadre de toute décision pouvant le concerner. Tout enfant non accompagné victime de la traite est représenté personnellement par un professionnel (un travailleur social, par exemple). A terme, l'objectif est de renvoyer le mineur dans son pays d'origine s'il n'obtient pas de permis de séjour. Des lignes directrices spécifiques s'appliquent au traitement des demandes d'asile ; un enfant débouté du droit d'asile peut se voir délivrer un permis de séjour dans certaines conditions, notamment si la situation dans son pays d'origine n'est pas sûre (mais pas au seul motif que l'enfant a été victime de la traite). Des études montrent qu'un nombre important de mineurs non accompagnés disparaissent des centres d'accueil (environ 10 % par an), ce qui laisse penser que le Danemark est un pays de destination ou de transit pour des réseaux de traite d'enfants. Cette préoccupation a été exprimée par l'Agence des droits fondamentaux dans une étude thématique de 2009 consacrée à la traite des enfants[30].

124. Les autorités danoises indiquent qu'une juridiction pénale peut aussi décider si une personne est une victime de la traite, dans le cas où cette personne est déférée à la justice. Cela dit, le GRETA croit comprendre que certaines victimes potentielles de la traite n'ont pas été identifiées avant leur inculpation car le juge estimait que l'identification n'était pas l'affaire du tribunal, mais du service de l'immigration.

[30] *Thematic Study on Child Trafficking,* Olsen, B.K., Badse, K. et Krusaa, N.M., Agence des droits fondamentaux, 2009.

125. Dans le texte d'introduction du deuxième PAN, qui décrit la portée de l'action menée par le Danemark contre la traite, il est indiqué que « le présent plan d'action englobe toutes les personnes amenées au Danemark dans le cadre de la traite ». De nombreux acteurs de la lutte contre la traite ont attiré l'attention du GRETA sur le fait que le service danois de l'immigration donne de l'expression « personnes amenées au Danemark dans le cadre de la traite » une interprétation restrictive, selon laquelle cette expression ne s'applique qu'aux personnes amenées au Danemark en provenance directe de leur pays d'origine. Cette interprétation aurait empêché des victimes de la traite d'obtenir ce statut parce qu'elles avaient transité par un autre pays avant d'arriver au Danemark. L'évaluation du deuxième PAN a mis en évidence des conséquences imprévues de ce malentendu et conclu à la nécessité d'examiner plus attentivement les implications de l'interprétation de l'expression « personnes amenées au Danemark dans le cadre de la traite », de telle sorte que tous les acteurs concernés aient une compréhension commune de la base sur laquelle les décisions sont prises et de manière à protéger la sécurité et les droits des victimes potentielles de la traite et des victimes identifiées.

126. Selon les autorités danoises, l'expression « personnes amenées au Danemark dans le cadre de la traite » ne s'interprète pas comme permettant de reconnaître le statut de victimes de la traite aux seules personnes amenées au Danemark dans le cadre de la traite en provenance directe de leur pays d'origine. Les autorités danoises ajoutent que cette expression désigne des personnes dont le séjour au Danemark est une conséquence directe de leur situation de victimes de la traite et que les étrangers amenés au Danemark dans le cadre de la traite en provenance d'un pays autre que leur pays d'origine peuvent aussi être identifiés comme victimes de la traite. Le nouveau PAN pour 2011-2014 s'applique à toute personne arrivée au Danemark dans le cadre de la traite ou toujours soumise au résultat de la traite[31]. Les autorités danoises précisent que les étrangers soumis à la traite interne peuvent aussi être identifiés comme victimes de la traite.

127. Selon les statistiques fournies par les autorités danoises, 29 victimes de la traite ont été identifiées en 2008 et 48 en 2009. Toutes les victimes identifiées en 2008 étaient des femmes étrangères soumises à la traite aux fins d'exploitation sexuelle. La situation était analogue en 2009, puisque, à l'exception d'un homme et d'un enfant, toutes les victimes identifiées étaient encore des femmes. En 2010, 52 personnes ont été identifiées comme victimes de la traite, à savoir 33 (30 femmes et 3 hommes) par le service de l'immigration et 19 par le CMM (toutes des femmes soumises à la traite aux fins d'exploitation sexuelle). Deux personnes victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail et un enfant victime ont été identifiés par le service de l'immigration et un second enfant victime de la traite a été identifié par le CMM. Les autorités danoises ont fait état d'un cas de traite nationale en avril 2010 ; il concernait une femme danoise soumise à la traite aux fins d'exploitation sexuelle. Un deuxième cas de traite nationale a été détecté en mai 2011 ; il s'agissait là d'une femme étrangère, qui a été officiellement identifiée comme victime de la traite en juin 2011.

128. Le GRETA constate avec inquiétude qu'au Danemark, l'identification des victimes de la traite est envisagée principalement sous l'angle de l'immigration illégale. Cela se traduit par une procédure décisionnelle accélérée, qui vise à renvoyer dans leur pays d'origine les étrangers séjournant illégalement au Danemark. Ceux qui ne sont pas considérés comme des victimes de la traite sont expulsés, tandis que les adultes officiellement identifiés comme victimes de la traite disposent de 30 à 100 jours pour préparer leur retour dans leur pays d'origine (voir section III.3.f). En conséquence, les personnes victimes de la traite ne sont guère incitées à se faire connaître et à coopérer avec les autorités aux fins d'enquête. De plus, étant donné que la décision concernant l'identification des victimes de la traite doit être prise dans un délai de 72 heures, la notion de « victime potentielle de la traite » ne peut être appliquée aux cas dans lesquels il y a des motifs raisonnables de croire qu'une personne pourrait être victime de la traite ; cette personne ne bénéficie donc pas de mesures de protection et d'assistance pendant le déroulement de l'enquête sur l'identification. En conséquence, l'actuel système d'identification des victimes de la traite au Danemark n'est pas efficace, puisqu'il ne permet pas d'identifier les victimes qui sont réticentes à se faire connaître et celles qui ne veulent pas coopérer avec les autorités.

[31] Plan d'action pour lutter contre la traite 2011-2014, page 4.

129. Il convient de noter que l'examen périodique universel du respect, par le Danemark, de ses obligations en matière de droits humains, effectué par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies et achevé en septembre 2011, comprend une recommandation selon laquelle le Danemark devrait renforcer l'identification des victimes de la traite, et notamment les capacités des acteurs participant au processus d'identification.

130. **Le GRETA exhorte les autorités danoises à revoir la procédure d'identification des victimes de la traite, pour faire en sorte que les victimes potentielles soient considérées d'abord comme des personnes ayant été exposées à des violations des droits humains, et non pas comme des délinquants. A cette fin, le GRETA considère que les autorités danoises devraient :**

- **veiller à ce que soient pris en compte, lors de l'identification des enfants victimes de la traite, la situation et les besoins particuliers de ces victimes, ce qui suppose notamment d'établir un mécanisme d'orientation spécial pour les mineurs non accompagnés ;**
- **envisager un délai plus long pour l'identification des victimes de la traite, afin de tenir compte de l'expérience traumatisante qu'elles peuvent avoir subie et de la nécessité de disposer d'assez de temps pour rassembler toutes les informations nécessaires et pour décider d'accorder ou non aux personnes concernées le statut de victime de la traite ;**
- **veiller à ce que l'interprétation restrictive de l'expression « personnes amenées au Danemark dans le cadre de la traite » ne soit plus appliquée ;**
- **revoir la pratique consistant à retenir des victimes potentielles de la traite dans des lieux de privation de liberté en attendant l'issue de la procédure d'identification, et trouver d'autres solutions pour les hommes et les femmes victimes de la traite ;**
- **adopter une approche proactive en matière d'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, par exemple en veillant à ce que les inspecteurs du travail se rendent régulièrement sur les lieux de travail, dans les secteurs où le risque de traite est le plus élevé, comme l'agriculture, le bâtiment, le nettoyage, l'hôtellerie et la restauration ;**
- **donner au centre danois de lutte contre la traite (CMM) un rôle accru dans l'identification des victimes en situation irrégulière au Danemark, notamment en vue de faire en sorte que les victimes potentielles ne soient pas inculpées par les tribunaux avant d'avoir été identifiées.**

131. **En outre, le GRETA invite les autorités danoises à veiller à ce que les lignes directrices, les indicateurs et les autres outils d'identification des victimes de la traite utilisés par les services de détection et de répression, les ministères et les prestataires de services couvrent toutes les formes de traite et soient harmonisés, et à ce que ces instances s'échangent régulièrement des informations.**

b. Assistance aux victimes

132. La Convention impose aux Parties de prendre des mesures pour assister les victimes dans leur rétablissement physique, psychologique et social, en tenant compte des besoins des victimes en matière de sécurité et de protection, en coopération avec les ONG et d'autres organisations engagées dans l'assistance aux victimes. Cette assistance doit être apportée sur une base consensuelle et informée, qui prenne en considération les besoins spécifiques des personnes en situation vulnérable, ainsi que des enfants, et ne doit pas être subordonnée à la volonté de la victime de témoigner (article 12). La nécessité de prendre en considération les besoins des victimes est également mentionnée dans les dispositions de la Convention concernant les permis de séjour temporaires (article 14) et les droits des enfants victimes de la traite (article 12(7)). La Convention établit aussi que l'assistance aux victimes de la traite doit comprendre un hébergement convenable et sûr.

133. L'un des objectifs du deuxième PAN (2007-2010) était de soutenir les victimes de la traite en renforçant l'assistance sociale disponible au Danemark, en définissant les responsabilités des différentes autorités et organisations qui proposent des services aux victimes, en améliorant l'action de terrain et en étendant la gamme des services disponibles. Les autorités danoises indiquent que, lors de la mise en œuvre du deuxième PAN, le CMM s'est vu allouer 66,2 millions de couronnes (DKK) pour améliorer l'assistance sociale aux victimes de la traite, pour coordonner les initiatives des ONG et des pouvoirs publics et pour collecter et diffuser des connaissances dans le domaine de la traite. Ces fonds ont servi à financer le centre de crise pour victimes de la traite, des centres de conseil, des actions de terrain, etc.

134. Le deuxième PAN précisait que les femmes soumises à la traite aux fins de prostitution devaient avoir la possibilité de séjourner dans un centre de crise adapté à leur situation particulière, tandis que les mineurs non accompagnés devaient être hébergés dans un centre pour demandeurs d'asile disposant d'un personnel spécialement formé. Le troisième PAN (2011-2014) prévoit que les hommes et les femmes adultes victimes de la traite séjournent dans un centre de crise, dans un centre pour demandeurs d'asile ou dans une autre structure, en fonction de leurs besoins personnels, tandis que les enfants victimes de la traite doivent être hébergés dans un lieu sûr relevant soit des municipalités, soit du système d'asile.

135. Le Danemark compte trois foyers pour femmes victimes de violences : l'un est géré par l'ONG *Reden/The Nest International*, un autre par la Croix-Rouge et le troisième par *LOKK*, l'organisation nationale des foyers pour femmes. Ces trois foyers, d'une capacité totale de 54 places, ont hébergé 14 victimes de la traite en 2008 et 34 en 2009. En 2010, 9 victimes de la traite identifiées par le CMM ont été hébergées dans ces foyers.

136. Le foyer géré par l'ONG *Reden* (Le Nid) *International* à Copenhague fonctionne depuis 2003. Lors de la visite de la délégation du GRETA, le foyer comptait 12 places, employait cinq personnes (une présence était assurée 24 heures sur 24) et disposait d'un budget annuel de 6 millions de couronnes (alloué par le CMM). Les victimes de la traite hébergées dans ce foyer bénéficient gratuitement de soins médicaux et d'un accompagnement psychologique, et ont la possibilité de suivre un enseignement. Elles peuvent rester dans le foyer pendant trois mois au maximum (ce qui correspond à la durée maximale du délai consenti dans le cadre d'une mesure de départ différé, soit 100 jours), sauf si elles ont déposé une demande d'asile ; dans ce cas, leur séjour peut être plus long.

137. Les victimes de la traite en situation irrégulière au Danemark sont aussi hébergées dans des centres de crise, dans des structures privées ou dans des centres pour demandeurs d'asile. Le Danemark ne dispose pas de centres spécialisés pour les hommes ni pour les enfants victimes de la traite. L'hébergement des enfants en situation irrégulière est assuré par le biais d'accords avec la Croix-Rouge et la ville de Copenhague. Les hommes et les enfants identifiés comme victimes de la traite étant peu nombreux, les autorités danoises n'envisagent pas de créer des centres spécialisés pour ces catégories de victimes, mais il est prévu de former le personnel des centres accueillant des victimes de la traite. D'après les autorités danoises, le troisième PAN prévoit la conclusion d'accords avec certains centres de Copenhague, aux fins de l'hébergement des hommes victimes de la traite. Le GRETA rappelle que les autorités danoises sont tenues de veiller à ce que toutes les victimes de la traite soient hébergées dans des conditions satisfaisantes et souligne la nécessité de prendre en compte les besoins spécifiques des enfants.

138. Le deuxième PAN prévoyait que les victimes de la traite soient informées de leurs droits et des services et possibilités d'assistance proposés au Danemark. En pratique, des travailleurs sociaux du CMM renseignent les victimes potentielles sur le soutien et l'aide disponibles. Il y a aussi des centres de conseil à Copenhague et Fredericia et deux dispensaires mobiles gérés par le CMM où les victimes potentielles de la traite peuvent obtenir des informations, y compris des conseils juridiques. Le centre sur la prostitution (qui fait partie du conseil national des services sociaux) et des ONG comme *Reden/The Nest International* et *Hope Now* vont à la rencontre des victimes potentielles pour leur donner des informations, dans la rue, mais aussi dans les salons de massages et les lieux similaires. Après l'identification, le CMM remet aux victimes des documents d'information écrits et les coordonnées des membres de son personnel.

139. Les victimes de la traite sont informées de leurs droits et des possibilités de demander l'asile ou un permis de séjour pour raisons humanitaires, y compris du droit de se faire conseiller par un avocat rémunéré par le CMM. Le GRETA considère que les victimes de la traite qui ne souhaitent pas demander l'asile devraient aussi bénéficier de conseils juridiques et de l'assistance d'un défenseur, pour étudier les possibilités limitées de séjourner légalement au Danemark si elles craignent des représailles de la part des trafiquants dans leur pays d'origine. Les autorités danoises indiquent que le troisième PAN (2011-2014) envisage d'améliorer l'information et l'accompagnement des personnes se trouvant dans cette situation. Le GRETA prend note de ces projets mais constate avec inquiétude que la plupart de ces informations et conseils sont donnés oralement, et non pas par écrit.

140. Il incombe au service de l'immigration de veiller, en collaboration avec le CMM, à ce que les victimes de la traite se voient proposer un traitement médical, une aide psychologique, l'assistance d'un défenseur et un accompagnement socio-pédagogique. Les autorités danoises précisent que les propositions d'aide et d'assistance prévues par la loi relative aux étrangers ne sont pas subordonnées à la volonté de l'étranger victime de la traite de participer à l'enquête judiciaire ou à la procédure pénale. Les victimes de la traite qui demandent l'asile ou sont en situation irrégulière au Danemark reçoivent l'aide du service de l'immigration. Quant aux victimes qui séjournent légalement au Danemark ou sont titulaires d'un permis de séjour, elles bénéficient de la prise en charge, par le CMM, de toute une série de prestations : hébergement, accompagnement psychologique et juridique, services de conseil, formation professionnelle et soins médicaux.

141. Les travailleurs sociaux, qui ont des contacts avec des personnes séjournant illégalement au Danemark, peuvent rencontrer ainsi des victimes potentielles de la traite. Les autorités danoises précisent que, même si ces personnes ne veulent pas parler à la police ni suivre la procédure d'identification conduite par le service de l'immigration, elles peuvent être hébergées et aidées (par le biais du centre de conseil pour femmes étrangères créé par le CMM en 2008, par exemple).

142. Le CMM a délégué à plusieurs ONG des aspects de l'assistance aux victimes de la traite. Des actions sociales de terrain sont ainsi menées par le centre sur la prostitution, *Reden/The Nest International* et *Pro Vest*, en accord avec le CMM. Outre l'hébergement, ces ONG proposent toute une gamme de services : soins médicaux et dentaires et accompagnement psychologique ; conseil et orientation concernant les possibilités existantes, les droits et les services ; accompagnement social ; aide juridique ; programmes de développement des compétences ; préparation au retour dans le pays d'origine.

143. Les autorités danoises indiquent que, en 2008, 27 victimes de la traite (sur un total de 29 victimes identifiées) ont reçu une aide ; en 2009, elles étaient 44 (sur 48 victimes identifiées) et en 2010, 48 (sur 52).

144. Dans le cas d'enfants victimes de la traite, le service danois de l'immigration établit un plan d'action individuel, en collaboration avec le représentant personnel de l'enfant. Tous les enfants d'âge scolaire qui séjournent, légalement ou illégalement, au Danemark pendant au moins six mois sont soumis à l'obligation scolaire, conformément à la loi relative à l'enseignement public. Cette obligation s'applique aussi aux mineurs non accompagnés identifiés comme victimes de la traite. Les autorités danoises indiquent que, en pratique, tout enfant placé sous la responsabilité du service de l'immigration est scolarisé dans un établissement d'enseignement primaire ou secondaire immédiatement après son installation dans un centre pour demandeurs d'asile, dans un centre de crise ou dans une autre structure d'hébergement appropriée financée par le service de l'immigration.

145. Ainsi que cela est indiqué au paragraphe 123, les enfants victimes de la traite identifiés dans les centres pour mineurs non accompagnés de la Croix-Rouge danoise se voient attribuer un tuteur professionnel, qui les informe de leurs droits et leur explique le statut de victime d'un crime. La Croix-Rouge soutient ces enfants durant leur séjour et les tient informés du déroulement de la procédure les concernant. Si un enfant victime de la traite est renvoyé dans son pays d'origine, la Croix-Rouge danoise prend contact avec des ONG œuvrant dans ce pays ; si l'enfant obtient un permis de séjour, elle étudie les possibilités d'hébergement avec les autorités locales.

146. Ni les étrangers en situation irrégulière au Danemark ni les demandeurs d'asile n'ont accès au marché du travail. Les autorités danoises indiquent cependant que le programme d'aide au retour de l'OIM en faveur des étrangers victimes de la traite (voir paragraphe 177) prévoit un enseignement et une formation professionnelle, adaptés aux besoins et aux capacités de chacun, en vue d'aider ces personnes à se prendre en charge dans leur pays d'origine. Dans l'évaluation du deuxième PAN, il est précisé qu'en général l'accompagnement social consiste essentiellement à aider les victimes à faire face à leur situation, et non pas à anticiper et à leur proposer des possibilités concrètes de retour et de réinsertion. Il est également souligné dans l'évaluation que, en l'absence d'une réadaptation et d'une réinsertion effectives et durables, la personne concernée risque d'être de nouveau soumise aux phénomènes de migration et de traite, d'où l'importance de lier étroitement le soutien apporté pendant le « délai de réflexion » et la réinsertion ultérieure de cette personne dans le pays où elle retourne.

147. Le GRETA doit souligner que les programmes d'assistance et de protection devraient répondre aux besoins des victimes de la traite et satisfaire à certaines normes de qualité, dans le but d'assurer le rétablissement physique, psychologique et social des victimes, ainsi que leur réinsertion après leur retour dans leur pays d'origine. Le GRETA conclut qu'il faudrait s'employer plus activement encore à apporter un soutien approprié aux adultes et aux enfants victimes de la traite, pendant leur séjour au Danemark et dans la perspective de leur réinsertion dans le pays où ils retournent.

148. De plus, le GRETA note qu'il est nécessaire d'informer davantage les victimes de la traite, y compris les enfants, sur les droits et obligations prévus par la loi et sur les prestations et services à leur disposition et la manière d'en bénéficier. Le GRETA se doit de souligner l'importance de donner ces informations dans des langues que les victimes comprennent, comme le précise la Convention, ce qui suppose de faire appel à des interprètes qualifiés. Les victimes ont aussi besoin d'informations spécifiques sur les conséquences de leur reconnaissance en tant que victimes de la traite, ainsi que de l'assistance d'un défenseur et d'une assistance juridique pour engager des actions civiles en indemnisation ou en réparation.

149. **Le GRETA exhorte les autorités danoises à veiller à ce que toutes les victimes de la traite bénéficient d'un soutien et d'une assistance appropriés, y compris de l'accès à l'éducation, à la formation professionnelle et au marché du travail, pendant leur séjour au Danemark et dans la perspective de leur réinsertion et de leur réadaptation après leur retour dans leur pays d'origine.**

150. **En outre, le GRETA considère que les autorités danoises devraient :**

- **améliorer l'information des victimes de la traite sur leurs droits et obligations inscrits dans la législation, ainsi que sur les services et les mesures d'assistance proposés et sur les moyens d'en bénéficier : assistance d'un défenseur, accès à l'assistance juridique et droit à une indemnisation, par exemple. Dans ce contexte, les documents d'information écrits sur les droits des victimes potentielles ou identifiées devraient être diffusés dans une gamme de langues appropriée ;**
- **évaluer les besoins des adultes et des enfants victimes de la traite et revoir en conséquence les mesures de protection et d'assistance et les services proposés, qui doivent notamment comprendre un hébergement convenable et sûr.**

c. Délai de rétablissement et de réflexion

151. Les victimes de la traite étant extrêmement vulnérables après le traumatisme qu'elles ont subi, l'article 13 de la Convention impose aux Parties l'obligation de prévoir dans leur droit interne un délai de rétablissement et de réflexion d'au moins 30 jours. Ce délai minimum de 30 jours constitue une garantie importante pour les victimes et les victimes potentielles et a plusieurs objectifs, dont celui de permettre à la victime de se rétablir, d'échapper à l'influence des trafiquants et/ou de prendre une décision quant à sa coopération avec les autorités compétentes. Les Parties sont tenues de surseoir à l'exécution d'un éventuel ordre d'expulsion et d'autoriser la personne concernée à rester sur leur territoire pendant ce délai.

152. En application de l'article 33(1) de la loi relative aux étrangers, le délai imparti pour quitter le Danemark doit être précisé dans toute décision de refus ou d'annulation d'un permis de séjour et dans toute décision d'expulsion ou de retour. Selon l'article 33(14) de la loi relative aux étrangers, le service de l'immigration fixe ce délai à 30 jours si la personne concernée est une victime de la traite (les autres étrangers ayant fait l'objet d'une telle décision doivent quitter le territoire danois immédiatement). Ce délai de 30 jours, qui s'applique aux personnes identifiées comme victimes de la traite qui séjournent illégalement au Danemark, peut être porté à 100 jours si la victime accepte de participer à la préparation de son retour dans son pays d'origine, préparation gérée par l'OIM (voir section III.3.f). Les autorités danoises indiquent que le délai de réflexion s'applique uniquement aux étrangers victimes de la traite qui ne remplissent pas les conditions requises pour se voir accorder un permis de séjour – ou qui n'en font pas la demande – et doivent donc quitter le Danemark. Cela dit, les motifs pour lesquels des victimes de la traite peuvent obtenir un permis de séjour au Danemark sont extrêmement limités (voir paragraphes 160 et 161).

153. Selon le deuxième PAN, toute victime de la traite se voit normalement accorder, à sa demande, un délai de voyage de 30 jours, dont elle pourra solliciter la prorogation. Cette disposition vise à permettre à la personne concernée de bénéficier d'un soutien et de conseils. Les victimes qui sont des ressortissants de l'UE sont autorisées à rester dans un premier temps jusqu'à trois mois au Danemark. Dans le PAN, ce délai de voyage est considéré comme un « délai de réflexion » d'une durée maximale de 100 jours pour les victimes de la traite qui collaborent à la préparation de leur retour. Le troisième PAN (2011-2014) n'a pas changé cette politique, mais prévoit la désignation d'une personne de contact pour toutes les victimes de la traite ; l'objectif est d'établir des plans d'action individuels, de manière à ce que le délai de réflexion permette de s'occuper des besoins particuliers de chaque victime en termes de logement, de soins médicaux, d'assistance juridique, d'accompagnement socio-éducatif, etc.

154. Toutefois, même si les victimes de la traite sont soutenues et conseillées durant la période susmentionnée, le but est, en définitive, de préparer leur départ du Danemark, comme le prévoit la loi relative aux étrangers, et non pas de leur permettre de se remettre de l'exploitation qu'elles ont subie et de prendre une décision quant à leur coopération avec les autorités compétentes, comme le prévoit la Convention. C'est là une conséquence supplémentaire de l'approche adoptée par le Danemark, qui consiste à voir dans la traite un problème d'immigration illégale.

155. Les autorités danoises précisent que 20 victimes de la traite se sont vu accorder un « délai de réflexion » en 2008 (sur 29 victimes identifiées), contre 25 en 2009 (sur 48 victimes identifiées) et 28 en 2010 (sur 52 victimes identifiées).

156. **Le GRETA exhorte les autorités danoises à revoir la législation pour faire en sorte que les victimes de la traite bénéficient d'un délai de rétablissement et de réflexion adéquat, comme le prévoit l'article 13 de la Convention, et non pas du délai accordé aux étrangers en situation irrégulière pour préparer leur départ du Danemark.**

d. Permis de séjour

157. L'article 14(1) de la Convention prévoit deux possibilités concernant la délivrance de permis de séjour renouvelables aux victimes de la traite : en raison de leur situation personnelle et/ou de leur coopération avec les autorités compétentes aux fins de l'enquête ou de la procédure pénale.

158. Les États membres de l'UE ont été encouragés à suivre la seconde option dans leur application de la directive 2004/81/CE du Conseil de l'UE relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes. Toutefois, ainsi que cela a déjà été indiqué (voir paragraphe 13), le Danemark n'est pas lié par cette directive.

159. En droit danois, il n'y a pas de dispositions spécifiques qui régiraient la délivrance de permis de séjour aux victimes de la traite ; ces victimes peuvent uniquement demander l'asile ou un permis de séjour temporaire pour raisons humanitaires, comme tous les autres étrangers. Les autorités danoises expliquent que l'octroi de permis de séjour aux victimes de la traite est soumis aux mêmes règles que l'octroi de permis de séjour aux demandeurs d'asile et aux ressortissants étrangers qui, s'ils retournaient chez eux, seraient exposés à des risques comme la peine de mort ou la torture (articles 7(1) et 7(2) de la loi relative aux étrangers).

160. Selon l'article 9(b)(1) de la loi relative aux étrangers, un permis de séjour peut être accordé pour motifs humanitaires à une personne victime de la traite qui est inscrite comme demandeur d'asile, lorsque cela est justifié par des considérations importantes (une maladie physique ou mentale grave, par exemple), et sur la base de la situation personnelle du demandeur. Un permis de séjour peut aussi être accordé si cela est justifié par des raisons exceptionnelles, telles que l'ampleur de la médiatisation, ou si le séjour de la victime au Danemark est nécessaire au bon déroulement de l'enquête judiciaire ou de la procédure pénale. Dans le cas d'un mineur non accompagné, un permis de séjour peut être délivré s'il y a des raisons de penser que le mineur se trouverait dans une situation d'urgence à son retour dans son pays d'origine (article 9(c)(3)(ii) de la loi relative aux étrangers).

161. Cependant, les dispositions ci-dessus ont rarement été utilisées pour délivrer un permis de séjour à un ressortissant étranger victime de la traite. Selon les statistiques fournies par les autorités danoises, deux victimes de la traite ont obtenu un permis de séjour pour raisons humanitaires en 2008, une en 2009 et aucune en 2010.

162. Faute de disposition spécifique qui permettrait aux victimes de la traite de rester au Danemark au-delà du délai imparti pour quitter le pays, ces personnes ne peuvent pas obtenir de permis de séjour temporaire au Danemark sur la base de leur statut de victime de la traite. Les victimes de la traite qui risquent des persécutions dans leur pays d'origine peuvent se voir accorder l'asile, mais l'existence de cette possibilité n'exempte pas le Danemark de ses obligations au titre de l'article 14, paragraphes 1 et 5, de la Convention.

163. En 2004, le premier Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souligné la nécessité de revoir les motifs permettant aux victimes de la traite de rester au Danemark et la durée de ces séjours. Il a recommandé que l'autorisation de séjourner au Danemark au moins pendant la durée des poursuites pénales soit accordée automatiquement aux témoins, indépendamment du caractère légal ou irrégulier de leur présence dans le pays, et que cette décision ne soit pas laissée à la discrétion des autorités d'immigration[32]. Le Commissaire a aussi recommandé d'envisager d'accorder le droit de rester dans le pays au-delà des poursuites pénales, car la menace d'une expulsion rapide peut inciter les victimes à ne pas livrer les informations dont elles disposent sur les trafiquants et à ne pas comparaître en tant que témoin. En 2007, son successeur a réitéré la recommandation de délivrer un permis de séjour provisoire, voire permanent, aux victimes de la traite qui coopèrent avec les autorités[33].

164. Dans le même esprit, l'une des recommandations formulées dans le cadre de l'examen périodique universel concernant le Danemark effectué par les Nations Unies en 2011 (voir paragraphe 129) est de renforcer la protection des victimes de la traite en leur permettant de demeurer dans le pays avec un permis de travail ou de séjour. Les autorités danoises n'ont pas accepté cette recommandation. Elles ont expliqué qu'elle suppose d'instaurer un permis de séjour spécial pour les étrangers victimes de la traite ; or, selon la loi relative aux étrangers, il n'est pas possible d'accorder un permis de séjour à une personne de nationalité étrangère (adulte ou enfant) au seul motif qu'elle a été exposée à la traite[34].

165. **Le GRETA exhorte les autorités danoises à revoir le système d'octroi de permis de séjour aux victimes de la traite, de manière à appliquer pleinement l'approche centrée sur la victime qui sous-tend la Convention et à éviter que les victimes soient de nouveau soumises à la traite.**

e. Indemnisation et recours

166. L'article 15 de la Convention établit l'obligation, pour les Parties, de prévoir dans leur droit interne le droit à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuite pour les victimes de la traite. Les Parties sont aussi tenues de prévoir le droit pour les victimes à être indemnisées par les auteurs d'infractions et d'adopter des mesures législatives ou autres afin de garantir l'indemnisation des victimes par l'État. En outre, l'article 15(1) de la Convention précise que les victimes de la traite doivent avoir accès aux informations sur les procédures judiciaires et administratives pertinentes dans une langue qu'elles peuvent comprendre.

167. En collaboration avec le centre sur la prostitution et *Pro Vest*, le CMM propose une assistance juridique aux victimes de la traite en allant à leur rencontre, dans les centres de conseil et les foyers. Cette assistance englobe une information sur les questions juridiques et les droits prévus par la loi, la consultation d'un juriste et, si nécessaire, la désignation d'un avocat qui représentera la victime dans la procédure judiciaire. Il n'y a pas d'avocats dans le personnel du CMM, mais le recrutement d'un avocat est prévu. De plus, les tribunaux désignent des juristes chargés de l'accompagnement des victimes de la traite (en application de l'article 741(a) de la loi relative à l'administration de la justice). Ces juristes remplissent notamment les tâches suivantes : expliquer les procédures ; informer la victime sur les moyens de bénéficier d'un soutien psychologique et social et de se faire indemniser ; assister la victime devant le tribunal ; s'occuper de la demande d'indemnisation ; aider la victime dans ses démarches si elle demande l'asile ou un permis de séjour.

---

[32] Rapport du Commissaire aux droits de l'homme sur sa visite au Danemark (13-16 avril 2004), CommDH(2004)12, juillet 2004.

[33] Mémorandum au Gouvernement danois : évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations de 2004 du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, CommDH(2007)11, juillet 2007, paragraphe 68.

[34] Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel – Danemark - Additif, Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements exprimés et réponses de l'Etat partie, Conseil des droits de l'homme, 18e session, A/HRC/18/4/Add.1, 13 septembre 2011, page 11.

168. La législation danoise ne comporte pas de disposition spécialement consacrée à l'indemnisation des victimes de la traite. Ces personnes ont les mêmes droits que les victimes d'autres infractions. Ils sont définis dans la loi relative à l'indemnisation par l'État des victimes de la criminalité. Selon cette loi, toute victime ayant subi un préjudice corporel ou des dommages matériels causés par une infraction au Code pénal peut se faire indemniser si l'auteur de l'infraction est connu. Il est possible de demander à se faire indemniser par l'État une fois la procédure pénale achevée, puisque la personne reconnue coupable de traite peut être condamnée à verser des dommages-intérêts à la victime à titre de réparation du préjudice corporel, matériel ou moral. Une victime qui reçoit des dommages-intérêts de l'auteur de l'infraction ne peut pas se faire dédommager du même préjudice par l'État.

169. Il convient de se référer à la directive 2004/80/CE relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité, qui permet à la victime d'une infraction intentionnelle violente de se faire indemniser par l'État membre de l'UE sur le territoire duquel l'infraction a été commise, et d'introduire sa demande dans l'État membre où elle réside habituellement. Les dispositions relatives à l'accès à l'indemnisation dans les situations transfrontalières fonctionnent sur la base des régimes en vigueur dans les États membres pour l'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente commise sur leurs territoires respectifs. A cet égard, l'article 1(1) de la loi danoise relative à l'indemnisation par l'État des victimes de la criminalité prévoit une indemnisation par l'État lorsque l'infraction a été commise sur le territoire danois, quelles que soient la nationalité de la victime et celle de l'auteur de l'infraction. De plus, en application de l'article 1(3) de cette loi, une indemnisation peut être accordée, dans des situations spécifiques, à titre de réparation d'un préjudice causé par des actes commis hors du Danemark, si la victime réside habituellement au Danemark, ou possède la nationalité danoise, ou travaillait pour une mission danoise à l'étranger au moment de l'infraction.

170. Les autorités danoises indiquent que les policiers informent les victimes de la traite des possibilités d'indemnisation et leur remettent notamment un formulaire de demande d'indemnisation par l'État. La demande est envoyée à la police de la circonscription où l'infraction a été commise, qui la transmet à la commission d'indemnisation des victimes d'infractions violentes. Cette dernière estime avoir reçu 10 demandes de victimes de la traite ; des indemnités comprises entre 10 000 et 50 000 DKK ont été accordées dans certains cas. Le petit nombre de demandes pourrait s'expliquer par la méconnaissance de la possibilité de se faire indemniser par l'État, mais aussi par la difficulté de remplir les conditions requises : avoir signalé l'infraction à la police dans un délai de 72 heures ; avoir demandé à se faire indemniser par l'auteur de l'infraction si l'affaire a été déférée à la justice ; avoir déposé la demande d'indemnisation par l'État dans un délai de deux ans à compter de la date de l'infraction[35]. Selon les autorités danoises, la commission d'indemnisation des victimes d'infractions violentes a modifié sa procédure d'enregistrement en 2011 et les demandes émanant de victimes de la traite seront désormais enregistrées séparément.

171. Par ailleurs, le GRETA a été informé qu'en 2010, le tribunal municipal de Copenhague a accordé une indemnisation à deux victimes de la traite dans le cadre d'une procédure pénale ; l'auteur de l'infraction a été condamné à verser l'indemnisation à titre de réparation du préjudice moral. Dans un cas, la victime s'est vu allouer 25 000 DKK (soit 3 350 euros) et dans l'autre, 40 000 DKK (soit 5 300 euros).

172. Une troisième possibilité, pour les victimes de la traite, de se faire indemniser est d'engager une action civile, indépendante de la procédure pénale. Il est plus difficile d'obtenir gain de cause par cette voie, car il faut apporter la preuve de la traite. Cela explique qu'aucune demande d'indemnisation n'ait été déposée par des victimes de la traite en dehors d'une procédure pénale.

[35] Les autorités danoises indiquent que, dans le cas d'une affaire déférée à la justice, le délai de deux ans court à partir de la date du jugement définitif. Si la police enquête sur l'affaire sans engager de procédure pénale, le délai est calculé à partir de la date de la décision de la police d'interrompre l'enquête. Si l'affaire a été jugée, la commission d'indemnisation des victimes d'infractions violentes n'exige pas le respect du délai de 72 heures imparti pour signaler l'infraction à la police ; la commission fait généralement aussi abstraction de ce délai si l'auteur de l'infraction est connu.

173. Le GRETA constate que, s'il est difficile de demander une indemnisation de la part de l'État, c'est notamment parce que les victimes de la traite ne sont autorisées à rester que peu de temps au Danemark. Le délai maximal de 100 jours imparti aux victimes en situation irrégulière est insuffisant pour mener à bien la procédure en indemnisation par l'État, qui devrait être engagée après la condamnation pénale des trafiquants.

174. **Le GRETA invite les autorités danoises :**

- **à poursuivre leurs efforts visant à informer les victimes de la traite et à leur proposer l'assistance d'un défenseur, pour leur permettre d'exercer leur droit à être indemnisées par les trafiquants et/ou par l'État, et à veiller à ce que les victimes aient effectivement accès à une assistance juridique gratuite en la matière ;**
- **à envisager d'accorder des permis de séjour aux victimes de la traite pour la durée de la procédure judiciaire, en vue de leur permettre d'être indemnisées et d'obtenir réparation ;**
- **à améliorer l'enregistrement des demandes d'indemnisation, par l'État ou par l'auteur de l'infraction, émanant de victimes de la traite.**

f. Rapatriement et retour des victimes

175. L'article 16 de la Convention impose aux Parties de mettre en place des programmes de rapatriement qui visent à éviter la re-victimisation et d'associer à ces programmes les institutions nationales ou internationales et les ONG concernées, ainsi que de déployer des efforts pour favoriser la réinsertion des victimes dans la société de l'État de retour. Les Parties doivent aussi mettre à la disposition des victimes de la traite des renseignements sur les instances susceptibles de les aider dans le pays où elles retournent : services de détection et de répression, ONG, professions juridiques et organismes sociaux, par exemple. Le retour des victimes de la traite doit de préférence être volontaire ; il est nécessaire d'assurer ce retour en tenant dûment compte des droits, de la sécurité et de la dignité de la personne concernée et de l'état de toute procédure judiciaire liée au fait qu'elle est une victime de la traite.

176. L'aide au retour des victimes de la traite est gérée par l'OIM et financée par le service danois de l'immigration et le département de l'égalité entre les femmes et les hommes. L'OIM est responsable de l'élaboration de programmes de réinsertion pour les victimes de la traite qui choisissent de retourner volontairement dans leur pays d'origine.

177. L'aide au retour volontaire proposée par l'OIM aux victimes de la traite englobe plusieurs prestations : une somme de 450 USD (payée sous la forme de trois versements mensuels de 150 USD), destinée à permettre à la victime de subvenir à ses besoins fondamentaux après son arrivée dans le pays de retour ; une aide (de 3 000 USD au maximum) à la création d'une activité génératrice de revenus qui s'appuie sur l'expérience professionnelle et la formation de la personne concernée ; une aide au logement, adaptée aux besoins de la personne ; une aide médicale dans le cas où la victime a des problèmes de santé qui requièrent des soins après son retour. Si la victime de la traite ne peut pas retourner vivre avec sa famille, l'OIM peut l'aider à trouver un hébergement provisoire convenable, comme un foyer ou un refuge gérés par l'OIM ou une ONG. A l'arrivée dans le pays de retour, une aide à la réinsertion est apportée à la victime par le bureau de l'OIM dans ce pays ou par un partenaire de l'OIM, conformément au programme de réinsertion personnel établi au Danemark.

178. Selon les statistiques fournies par les autorités danoises, trois victimes de la traite ont été rapatriées en 2008 (sur 29 victimes identifiées) et sept en 2009 (sur 48). Le bureau de l'OIM au Danemark indique s'être occupé de 18 retours volontaires entre mars 2008 et janvier 2011 ; il constate une augmentation du nombre de retours depuis l'instauration, en 2010, d'une aide à la réinsertion plus complète.

179. L'évaluation du deuxième PAN faisait état d'une réticence générale des victimes identifiées à profiter de l'aide au retour proposée par l'OIM. Le taux d'abandon important était imputé à la difficulté, pour les participants au programme, de se représenter leur vie après leur retour, notamment à cause du souvenir des circonstances de leur départ de leur pays. Par ailleurs, il était recommandé dans l'évaluation du PAN de soumettre le dispositif d'aide au retour à une évaluation externe, pour mieux comprendre ses résultats et rétablir la confiance dans le dispositif. Selon les autorités danoises, une évaluation externe de l'aide au retour, prévue par le troisième PAN, devrait être réalisée en 2011.

180. Les mineurs non accompagnés qui n'obtiennent ni l'asile ni de permis de séjour bénéficient d'une préparation au rapatriement, également gérée par l'OIM. Le GRETA est toutefois préoccupé par des informations émanant d'ONG selon lesquelles aucune évaluation des risques ne serait réalisée avant le retour du mineur dans son pays d'origine. Les autorités danoises indiquent qu'aucun mineur non accompagné victime de la traite et venant d'un pays tiers n'est retourné dans son pays contre son gré et sans avoir bénéficié d'une aide appropriée. Sur les deux enfants identifiés comme victimes de la traite en 2010, l'un a disparu et l'autre est retourné volontairement dans son pays, avec l'aide de la police danoise. Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a prié instamment les autorités danoises de prendre des mesures effectives pour protéger les droits des enfants sur l'ensemble de leur territoire, en particulier les droits des enfants non accompagnés, afin d'empêcher qu'ils ne soient victimes de traite ; le Comité a aussi recommandé de faire en sorte que les enfants victimes de traite ne soient pas rapatriés si cette mesure est contraire à leur intérêt supérieur (« Observations finales : Danemark », CRC/C/DNK/CO/4, 7 avril 2011). Par ailleurs, il est indiqué dans le troisième PAN (2011-2014) que la préparation au retour et à la réinsertion des enfants victimes de la traite doit être planifiée en collaboration avec le représentant personnel de l'enfant et doit comprendre un soutien et une aide apportés à l'enfant dans son pays d'origine.

181. Les autorités danoises indiquent que, au printemps 2011, le CMM a effectué une série de missions et de voyages d'étude pour rencontrer certaines organisations gouvernementales ou non gouvernementales apportant une aide aux personnes victimes de la traite au Danemark qui retournent dans des pays comme le Nigeria, l'Italie, l'Espagne et la Roumanie. Par exemple, des travailleurs sociaux du CMM ont accompagné une victime lors de son retour au Nigeria, en 2011, pour l'aider à se réinstaller et à créer une petite entreprise. Le but est de renforcer les liens et d'instaurer une coordination et une collaboration plus directe, de manière à pouvoir travailler efficacement ensemble dans des cas précis. Des documents d'information sur les services et l'assistance proposés dans le pays d'origine sont en cours d'élaboration ; ils sont destinés aux ONG et aux victimes de la traite.

182. **Le GRETA considère que les autorités danoises devraient revoir l'actuel cadre institutionnel et procédural pour le retour et le rapatriement des victimes de la traite, de manière à ce qu'il tienne compte de leur besoin de sécurité, de protection et de dignité et permette d'éviter une nouvelle victimisation. Dans le cas d'enfants, il faudrait procéder à une évaluation des risques spécifique et suivre une procédure visant à déterminer ce qui est dans l'intérêt supérieur de l'enfant.**

183. **En outre, le GRETA invite les autorités danoises à poursuivre leurs efforts de coopération avec les autorités nationales des pays où retournent les victimes de la traite, et avec les ONG œuvrant dans ces pays, dans le but d'améliorer la réinsertion et la réadaptation des victimes.**

4. Mise en œuvre par le Danemark des mesures concernant le droit pénal matériel, les enquêtes, les poursuites et le droit procédural

a. Droit pénal matériel

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

185. L'infraction de traite a été instaurée au Danemark en 2002, en vertu de l'article 262(a) du Code pénal (CP). Selon cette disposition, quiconque pratique la traite est passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de huit ans (le CP ne fixe pas de peine minimale). De plus, comme cela est mentionné plus haut, une personne reconnue coupable de traite peut être condamnée à verser une indemnisation à la victime, à titre de réparation du préjudice corporel, matériel ou moral. Si l'infraction de traite a été commise à l'encontre d'un enfant, la peine est la même que dans le cas d'une victime adulte (c'est-à-dire huit ans d'emprisonnement au maximum).

186. Les autorités danoises indiquent que le ministère de la Justice prépare actuellement un projet de loi portant modification de l'article 262(a) du CP, pour rendre la législation danoise conforme à la nouvelle directive de l'UE sur la traite en ce qui concerne la peine maximale punissant l'infraction de traite, ainsi que l'exploitation des victimes de la traite par la mendicité et l'exploitation d'activités criminelles. Le projet de loi devrait être présenté au Parlement en 2011. **Le GRETA souhaiterait être tenu informé des futures modifications du CP concernant l'infraction de traite.**

187. En application de l'article 59(7) de la loi relative aux étrangers, quiconque aide intentionnellement un étranger à entrer ou à séjourner illégalement au Danemark est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de deux ans. Cette aide peut consister à permettre à l'étranger de traverser la frontière, à lui procurer de faux papiers ou à mentir aux autorités pour que cette personne obtienne l'autorisation d'entrer sur le territoire. Les autorités danoises indiquent que le parquet général n'a pas connaissance de cas où cette disposition de la loi relative aux étrangers aurait été appliquée à l'infraction de traite. Il y a toutefois eu un cas où l'auteur de l'infraction, qui avait procuré un faux passeport à la victime, a aussi été condamné pour falsification (sur la base de l'article 171 du CP).

188. Les autorités danoises signalent que les circonstances aggravantes énumérées à l'article 24 de la Convention sont appliquées au Danemark. Le GRETA note toutefois que l'article 81 du CP, qui précise les circonstances aggravantes applicables lors de la détermination de la peine, n'englobe pas les quatre situations figurant à l'article 24 de la Convention. En particulier, la circonstance aggravante consistant à commettre l'infraction à l'encontre d'un enfant n'est pas mentionnée spécifiquement, même si l'article 81(11) du CP renvoie au fait de profiter de la vulnérabilité de la partie lésée ou de son incapacité à se défendre. Les travaux préparatoires de l'article 262(a) du CP indiquent que, si la victime de la traite aux fins d'exploitation sexuelle a moins de 15 ans, cela devrait être considéré comme une circonstance aggravante. Les travaux préparatoires ne sont cependant pas juridiquement contraignants. De plus, dans la Convention, le terme « enfant » désigne toute personne âgée de moins de 18 ans et la circonstance aggravante consistant à commettre l'infraction de traite à l'encontre d'un enfant concerne tous les types d'exploitation, pas uniquement l'exploitation sexuelle. En outre, le GRETA constate qu'une autre circonstance aggravante prévue par la Convention, lorsque l'infraction « a mis en danger la vie de la victime délibérément ou par négligence grave », n'est pas non plus mentionnée spécifiquement à l'article 81 du CP.

189. L'article 81 du CP prévoit la possibilité d'alourdir la peine en cas de récidive, si l'auteur de l'infraction a déjà été condamné au Danemark ou à l'étranger au cours des 10 dernières années. Les autorités danoises donnent un exemple d'application de cette disposition : dans une affaire remontant à 2009, l'auteur de l'infraction, qui avait déjà été condamné pour traite, a été condamné à trois ans et demi d'emprisonnement.

190. Les autorités danoises précisent que, selon les articles 5(1) et 5(2)(3) de la loi relative aux passeports, toute personne qui, à des fins illégales, altère ou supprime des éléments d'un passeport ou d'un autre document de voyage est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de six mois. En outre l'article 171 du CP définit l'infraction de falsification de documents, tandis que l'article 174 du CP définit l'infraction consistant à faire de documents authentiques un usage contraire à l'usage prévu. Le GRETA constate toutefois que ces dispositions n'englobent pas toutes les obligations découlant de l'article 20 de la Convention, qui impose de conférer le caractère d'infraction pénale aux actes ci-après, lorsqu'ils ont été commis intentionnellement afin de permettre la traite : procurer ou fournir un document de voyage ou d'identité frauduleux, ou encore retenir, soustraire, altérer, endommager ou détruire un document de voyage ou d'identité.

191. Concernant les personnes morales, telles que les sociétés à responsabilité limitée, les associations, les fondations ou les pouvoirs publics, l'article 306 du CP, qui a été introduit en 2000 et modifié en 2001 et 2002, établit la possibilité de tenir une personne morale pour responsable de la violation de toute disposition du CP, dont l'article 262(a) sur la traite, à condition que la violation ait été commise dans l'établissement de la personne morale et par la faute d'une ou de plusieurs personnes physiques liées à la personne morale ou par la faute de la personne morale. A la connaissance du parquet général, aucune personne morale n'a encore fait l'objet d'une procédure pénale pour traite.

192. Le Danemark envisage actuellement d'incriminer l'utilisation des services d'une personne dont on sait qu'elle est victime de la traite, dans les cas de traite aux fins d'exploitation sexuelle. Le GRETA a été informé que le conseil de droit pénal est censé soumettre en 2012 un rapport sur la révision du chapitre 24 du CP, consacré aux infractions sexuelles. **Le GRETA souhaiterait être tenu informé du déroulement de ce processus et recevoir un exemplaire du rapport lorsqu'il sera disponible.**

193. Les articles 75 et 76 du CP prévoient la confiscation des produits d'activités criminelles. Sont passibles d'une mesure de confiscation toute personne qui a récupéré directement les produits d'une infraction pénale ainsi que les personnes pour le compte desquelles cette personne a agi. En décembre 2008, le tribunal municipal de Copenhague a condamné deux personnes pour traite et chacune d'elles s'est vu confisquer la somme de 20 000 DKK, considérée comme correspondant à des revenus illégaux. En mars 2010, le même tribunal a condamné deux personnes pour traite, ce qui a conduit à confisquer à chacune 135 000 DKK de revenus illégaux. En janvier 2011, le tribunal de Frederiksberg a condamné trois personnes pour traite ; deux d'entre elles se sont vu confisquer 50 000 DKK de revenus illégaux, et la troisième, 497 500 DKK. Étant donné que l'article 23(3) de la Convention impose aux Parties d'adopter les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour leur permettre de confisquer ou de priver autrement des instruments et des produits des infractions pénales liées à la traite, ou des biens dont la valeur correspond à ces produits, le GRETA prend note avec satisfaction des confiscations de produits d'infractions pénales liées à la traite au Danemark. Le GRETA rappelle que la confiscation d'avoirs d'origine criminelle est un moyen essentiel de renforcer l'effet de la peine et de faire en sorte qu'une indemnisation soit versée à la victime ; il souligne à cet égard que la confiscation suppose de détecter, d'identifier et de saisir les actifs illégaux lors de l'enquête judiciaire, et d'avoir mis en place les procédures nécessaires.

194. **Le GRETA exhorte les autorités danoises à revoir la législation de manière à ce qu'elle tienne pleinement compte des dispositions de droit matériel figurant dans la Convention qui concernent l'incrimination des actes relatifs aux documents de voyage ou d'identité (article 20) et les circonstances aggravantes (article 24).**

195. **Le GRETA invite aussi les autorités danoises à envisager d'incriminer l'utilisation des services d'une personne dont on sait qu'elle est victime de la traite, quelle que soit la forme d'exploitation aux fins de laquelle la traite est pratiquée.**

b. Non-sanction des victimes de la traite

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

197. L'article 82(6) du CP mentionne les circonstances atténuantes suivantes : l'infraction a été commise sous la contrainte ou à la suite d'une tromperie, ou du fait d'une exploitation abusive de la jeunesse de l'auteur de l'infraction, de ses grandes difficultés personnelles ou financières, de son irresponsabilité ou de sa situation de dépendance. Les autorités danoises précisent que, dans certaines circonstances, une infraction commise sous la contrainte peut ne pas être punissable. En vertu de l'article 83 du CP, il est possible de prononcer une peine inférieure à la peine minimale prévue lorsque cela se justifie au vu des informations sur l'infraction, l'auteur de l'infraction et d'autres circonstances. Les autorités danoises ajoutent que la peine peut être annulée dans d'autres circonstances atténuantes et qu'il y a des cas dans lesquels la décision d'expulsion prononcée par une juridiction à l'encontre d'une personne condamnée pour avoir utilisé un faux passeport a été annulée après que cette personne avait été identifiée comme victime de la traite.

198. Le GRETA note que les infractions commises sous la contrainte par des victimes de la traite ne sont pas considérées comme une catégorie d'infractions particulière, qui exempterait les victimes de toute peine. Selon le CP, la contrainte, la tromperie, l'exploitation et l'état de dépendance sont des circonstances atténuantes pouvant justifier de prononcer une peine moins sévère ou de ne pas prononcer de peine, mais ces circonstances doivent être évaluées au cas par cas.

199. Dans l'évaluation du deuxième PAN est mentionnée la possibilité de renoncer à condamner pénalement une victime de la traite, puisque le procureur peut tenir compte du fait que la victime a peut-être agi sous la contrainte et ne pas porter contre elle d'accusation pénale. Mais cela suppose impérativement que la victime ait été identifiée comme telle. Or, l'évaluation a montré que le CMM n'est pas toujours présent lorsqu'une victime potentielle entre en contact avec les autorités ; il peut y avoir des cas où la victime est effectivement punie deux fois si son statut de victime potentielle de la traite n'est pas examiné et qu'elle est inculpée d'infractions liées à son séjour illégal au Danemark ou à l'absence de documents d'identification. Cette situation risque aussi de dissuader des victimes de la traite de se faire connaître pour demander de l'aide et échapper aux trafiquants lorsqu'elles sont conscientes d'avoir agi illégalement, même si elles y ont été contraintes.

200. Le GRETA est préoccupé par des informations selon lesquelles des victimes de la traite ont été poursuivies pour des infractions qu'elles avaient commises en conséquence directe du fait d'être soumises à la traite (pour la falsification de documents d'identité, par exemple), et ont été condamnées à des sanctions pénales : peine d'emprisonnement de 40 jours ou davantage, expulsion et interdiction de revenir dans l'espace Schengen avant cinq ans, par exemple. Si une victime de la traite fait l'objet d'une condamnation pénale, elle est victime une deuxième fois ; être considéré comme un criminel est une expérience traumatisante et cette perspective peut dissuader les victimes de demander de l'aide lorsqu'elles savent avoir commis une infraction. D'un autre côté, le GRETA constate que des juridictions ont exempté des victimes de la traite de toute peine et annulé des ordres d'expulsion assortis d'une interdiction d'entrée sur le territoire ; à cet égard, on peut mentionner la décision de la Cour suprême du Danemark du 4 août 2010 et les décisions rendues par le tribunal régional oriental les 22 octobre 2010 et 26 novembre 2010.

201. Les autorités danoises indiquent que le troisième PAN (2011-2014) souligne l'importance d'éviter la re-victimisation des victimes de la traite et envisage l'élaboration de lignes directrices sur la possibilité de ne pas punir les victimes pour des infractions qu'elles ont commises pendant qu'elles étaient soumises à la traite.

202. **Le GRETA exhorte les autorités danoises à adopter une approche centrée sur la victime et à prendre les mesures nécessaires à une mise en œuvre effective de l'article 26 de la Convention :**

- **en prévoyant la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes ;**

- **en veillant à ce que, durant la procédure d'identification, les victimes potentielles de la traite ne soient pas punies pour être entrées ou avoir séjourné illégalement au Danemark.**

c. Enquêtes, poursuites et droit procédural

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

204. Dans l'affaire *Rantsev c. Chypre et Russie*[36], la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé que l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme implique l'obligation procédurale d'enquêter sur les situations de traite potentielle, étant donné que, lorsque des soupçons ont été portés à l'attention des autorités, ces dernières doivent agir de leur propre chef. Ces enquêtes doivent pouvoir conduire à l'identification et à la sanction des responsables. De plus, la Cour a souligné que la traite est un problème qui, bien souvent, ne connaît pas de frontières et que, par conséquent, à l'obligation de mener une enquête nationale vient s'ajouter l'obligation de coopérer efficacement avec les autorités compétentes des autres États concernés, en vue d'établir les faits qui se sont produits par-delà les frontières.

205. Nombre d'enquêtes et d'opérations de police se fondent sur des renseignements qui ont une dimension internationale (voir paragraphe 86), c'est-à-dire qui concernent aussi d'autres pays de l'UE, d'autres États de la mer Baltique ou des pays d'origine comme la Thaïlande. La plupart des enquêtes se concentrent à Copenhague, notamment parce que l'unité anti-traite de la police de Copenhague est très active. Les autorités danoises annoncent qu'à partir de 2011, la police déploiera ses activités de lutte contre la traite essentiellement au niveau local, sur la base d'une évaluation des caractéristiques locales de la criminalité.

206. Des enquêteurs qui s'occupent d'affaires de traite ont informé le GRETA qu'ils disposent des outils et des techniques d'enquête nécessaires (écoutes téléphoniques et autres moyens de surveillance). Le centre national d'enquêtes (NEC) surveille aussi les mouvements d'argent liés aux infractions de traite, comme il le fait pour d'autres formes de criminalité organisée.

207. Tant les services de l'État que les acteurs non gouvernementaux, y compris les syndicats, commencent à reconnaître qu'il y a peut-être des cas de traite aux fins d'exploitation par le travail au Danemark[37], notamment dans les secteurs de l'agriculture, du bâtiment, du nettoyage, de la restauration et du travail au pair. Des préoccupations ont été exprimées au sujet du manque de coopération entre la police et les syndicats en ce qui concerne l'identification des personnes soumises à la traite aux fins d'exploitation par le travail. La difficulté de détecter ces cas tient au rôle d'intermédiaires joué par les agences de recrutement dans les pays d'origine, ainsi qu'aux habitudes des inspecteurs du travail, qui s'intéressent davantage aux règles d'hygiène et de sécurité qu'à la situation sociale des salariés.

---

[36] *Rantsev c. Chypre et Russie*, requête n° 25965/04, paragraphe 288, Cour européenne des droits de l'homme, 2010.

[37] Selon les informations dont dispose le GRETA, il n'y a eu jusqu'ici que deux cas identifiés de traite aux fins d'exploitation par le travail au Danemark.

208. Le GRETA note que la police devrait renforcer les enquêtes proactives sur les cas potentiels de traite, notamment au moyen de la coopération entre les forces de police, les inspecteurs du travail et les organisations patronales et syndicales, de manière à lutter contre la traite aux fins d'exploitation par le travail.

209. Selon l'article 28 de la Convention, les Parties doivent prendre des mesures pour assurer une protection effective et appropriée face aux représailles ou intimidations possibles, notamment au cours des enquêtes et des poursuites à l'encontre des auteurs des infractions ou après celles-ci. Cette protection, qui peut prendre différentes formes (protection physique, attribution d'un nouveau lieu de résidence, changement d'identité, etc.), doit être apportée aux victimes de la traite, aux personnes qui donnent des informations sur la traite ou qui collaborent d'une autre manière avec les autorités chargées des investigations ou des poursuites, aux témoins qui font une déposition et, si nécessaire, aux membres de la famille des personnes susmentionnées. En outre, l'article 30 de la Convention impose aux Parties de prendre des mesures pour protéger la vie privée des victimes et leur identité, et pour assurer leur sécurité et leur protection contre l'intimidation au cours de la procédure judiciaire, y compris des mesures de protection spécifiques lorsqu'il s'agit d'enfants victimes.

210. Au Danemark, l'action pénale peut être engagée à l'initiative de la victime ou du ministère public. Les autorités danoises précisent que les ONG et les associations d'aide aux victimes ne peuvent pas intervenir dans une procédure pénale contre un trafiquant, mais qu'elles peuvent proposer une assistance aux victimes et les accompagner durant le procès.

211. Les victimes de la traite ne sont pas parties au procès pénal, mais elles sont généralement citées comme témoins, et le juge les autorise en principe à assister à l'audience après leur déposition. Toutefois, la période limitée durant laquelle un étranger victime de la traite est autorisé à rester au Danemark (elle atteint au maximum 100 jours si l'intéressé coopère avec les autorités dans le cadre d'une aide au retour volontaire) est rarement assez longue pour permettre aux victimes d'être présentes lors du procès. Cela dit, les autorités danoises mentionnent la possibilité d'accorder un permis de séjour temporaire aux personnes dont la présence au Danemark est rendue nécessaire par une procédure pénale en cours (voir paragraphe 160), même si la loi relative aux étrangers ne fait pas figurer cette situation parmi les motifs justifiant d'accorder un permis de séjour.

212. Les victimes de la traite ont également la possibilité de revenir au Danemark pour témoigner devant un tribunal. La police de Copenhague a fait état de deux cas où les victimes sont revenues au Danemark pour déposer en justice ; à la demande du procureur, le tribunal a pris en charge les frais de voyage et de séjour des victimes et des personnes qui les accompagnaient (une personne d'une ONG du pays de retour venant en aide aux victimes de la traite, et une personne d'un foyer pour femmes soutenant les victimes à leur retour). Le GRETA salue les efforts visant à permettre aux étrangers victimes de la traite d'avoir accès à la justice après leur départ du Danemark. Quant aux demandes d'indemnisation, elles peuvent être présentées au cours de la procédure pénale même en l'absence de la victime (la demande est alors présentée par un avocat désigné pour assister la victime).

213. Lorsqu'une personne citée comme témoin dans une affaire pénale a des besoins particuliers, la police et le ministère public doivent en informer le tribunal (article 193 de la loi relative à l'administration de la justice) ; celui-ci peut alors décider des mesures à prendre, par exemple de prononcer le huis clos ou de faire sortir l'accusé du prétoire avant la déposition de la victime (articles 29, 29(a) et 856(1) de la loi relative à l'administration de la justice). En outre, la police nationale a établi un programme de protection des témoins. Le service danois de sécurité et de renseignement a indiqué que, pour des motifs de fond et dans l'intérêt des personnes bénéficiant du programme de protection des témoins, il n'est pas possible de révéler le nombre des victimes de la traite sous protection ni les raisons pour lesquelles une protection est nécessaire. Si le GRETA reconnaît la nécessité de garder ces raisons secrètes, il ne comprend pas, en revanche, le refus de divulguer le nombre d'affaires dans lesquelles des victimes de la traite ont bénéficié de mesures de protection des témoins.

214. Concernant la protection des victimes dans le cadre des procédures pénales, l'article 123 du Code pénal précise que quiconque use de menaces de violence ou commet une infraction en ayant recours à la violence ou à la contrainte, par exemple, contre une personne ou contre ses proches, en lien avec les déclarations de cette personne à la police ou devant un tribunal, encourt une amende ou une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de huit ans.

215. D'après les informations données par les autorités danoises, 25 actions pénales pour traite ont été engagées en 2008, 29 en 2009 et 13 en 2010. La justice a prononcé 7 condamnations en 2008, 11 en 2009 et 11 en 2010. La durée des peines d'emprisonnement allait de six mois à trois ans et neuf mois. Le GRETA constate avec inquiétude que les sanctions appliquées aux cas de traite ne semblent ni proportionnées à la gravité de l'infraction ni suffisamment dissuasives. Les auteurs des infractions étaient presque tous de nationalité étrangère et la plupart d'entre eux ont fait l'objet d'une mesure d'expulsion assortie d'une interdiction du territoire d'au moins 10 ans.

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

- **continuer à ouvrir des enquêtes de leur propre initiative pour détecter les cas de traite aux fins d'exploitation sexuelle ;**
- **renforcer les enquêtes proactives sur des cas potentiels de traite aux fins d'exploitation par le travail dans des secteurs comme l'agriculture, le bâtiment, le nettoyage, la restauration et le travail au pair, notamment au moyen de la coopération entre la police et les autres acteurs concernés ;**
- **veiller à ce que les victimes de la traite soient dûment informées, protégées et assistées pendant la procédure judiciaire, ce qui suppose notamment de prendre des mesures pour protéger leur vie privée et leur sécurité ;**
- **faciliter le séjour légal au Danemark des victimes de la traite, pour que celles-ci puissent témoigner et exercer leurs droits à se faire indemniser et à obtenir réparation.**

5. Conclusions

217. Le GRETA se réjouit des affirmations des autorités danoises selon lesquelles la traite est une violation des droits humains. Cela dit, après avoir évalué les mesures de protection et d'assistance concrètes prises en faveur des victimes de la traite au Danemark, le GRETA conclut que les autorités danoises n'ont pas encore tiré toutes les conséquences de la définition de la traite en tant que violation des droits humains.

218. En particulier, le GRETA constate avec inquiétude que l'identification des victimes de la traite est envisagée principalement sous l'angle de l'immigration illégale. En conséquence, les victimes potentielles sont considérées d'abord comme des délinquants, et non pas comme des personnes ayant été exposées à des violations des droits humains. De plus, le GRETA note que, dans la mesure où la priorité est donnée au retour des victimes de la traite dans leur pays d'origine, elles n'ont guère la possibilité de rester au Danemark jusqu'à la fin de l'enquête et de la procédure judiciaire, ce qui réduit leurs chances de se faire indemniser et d'obtenir réparation, que ce soit de la part de l'État ou de l'auteur de l'infraction. A cela s'ajoute que les trafiquants sont condamnés à des peines relativement légères.

219. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre des mesures complémentaires pour faire en sorte que l'approche fondée sur les droits humains et centrée sur la victime qui sous-tend la Convention soit pleinement prise en compte et appliquée dans le cadre de la politique nationale de lutte contre la traite, de la prévention à l'indemnisation, en passant par la protection et les poursuites. Cela suppose de prendre les mesures nécessaires pour que toutes les victimes de la traite sont dûment identifiées, et de prendre des dispositions complémentaires pour favoriser leur autonomie en renforçant leur droit à une protection, à une assistance et à une réparation adéquates. L'amélioration de la coordination, de la coopération et des partenariats entre les agences gouvernementales, les ONG et d'autres membres de la société civile au Danemark est essentielle pour progresser dans la lutte contre la traite.

220. Par ailleurs, l'ensemble des responsables et professionnels en contact avec les victimes ou victimes potentielles, y compris les membres des forces de l'ordre, les procureurs, les juges, les inspecteurs du travail et les travailleurs sociaux, devraient bénéficier d'une information et d'une formation adaptées concernant la nécessité d'appliquer une approche fondée sur les droits humains pour lutter contre la traite, sur la base de la Convention anti-traite du Conseil de l'Europe et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

221. Le GRETA invite les autorités danoises à le tenir informé des faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention anti-traite du Conseil de l'Europe et espère poursuivre sa bonne coopération avec la Gouvernement danois en vue d'atteindre les objectifs de la Convention.

Annexe I : Liste des propositions du GRETA

Concepts de base et définitions

1. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient faire en sorte que le principe selon lequel le consentement de la victime est indifférent lorsque l'un des moyens énoncés dans la Convention a été utilisé s'applique à tous les aspects de l'identification, de la protection et de l'assistance aux victimes de la traite, ainsi que dans le contexte des procédures pénales.

Approche globale et coordination

2. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient redoubler d'efforts pour repérer les enfants qui pourraient être victimes de la traite et les personnes qui pourraient être victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail.

3. Le GRETA invite les autorités danoises :

- à faire participer des représentants d'ONG aux réunions du groupe de travail interministériel sur la traite des êtres humains et à associer les ONG à l'élaboration des politiques ;

- à améliorer encore la coopération et la coordination entre les ministères, le centre danois de lutte contre la traite (CMM), la police, les ONG et les autres membres de la société civile œuvrant dans le domaine de la lutte contre la traite et de la protection des victimes.

Formation des professionnels concernés

4. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient veiller à ce que tous les professionnels concernés soient formés périodiquement, tout au long de leur carrière, à l'identification des victimes de la traite, y compris en vue d'améliorer l'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail. Il faudrait concevoir cette formation en tenant pleinement compte des aspects liés au genre, ou concernant spécifiquement les enfants, et la proposer aux membres des forces de l'ordre, aux gardes-frontières, aux agents du service de l'immigration, au personnel travaillant dans les centres d'accueil des réfugiés et les centres de rétention pour migrants en situation irrégulière, au personnel des institutions relevant de l'aide sociale à l'enfance, au personnel diplomatique et consulaire, aux fonctionnaires des services sociaux et aux inspecteurs du travail.

5. En outre, le GRETA invite les autorités danoises à renforcer la formation dispensée aux juristes et au personnel judiciaire sur la question de la traite et sur la législation applicable et la jurisprudence, en soulignant la nécessité d'appliquer une approche fondée sur les droits humains à la lutte contre la traite, sur la base de la Convention anti-traite du Conseil de l'Europe et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Collecte de données et recherches

6. Le GRETA considère que, aux fins d'élaborer, de superviser et d'évaluer les politiques de lutte contre la traite, les autorités danoises devraient concevoir, et faire fonctionner, un système statistique complet et cohérent sur la traite des êtres humains, en réunissant des données statistiques fiables émanant de tous les acteurs clés et pouvant être ventilées (par sexe, âge, type d'exploitation, pays d'origine et/ou de destination, etc.). La mise en place de ce système devrait s'accompagner de toutes les mesures nécessaires au respect du droit des personnes concernées à la protection des données à caractère personnel.

7. De plus, le GRETA invite les autorités danoises à continuer de mener et de soutenir des recherches sur les questions liées à la traite, en particulier dans des domaines encore peu étudiés, tels que la traite des enfants et la traite aux fins d'exploitation par le travail, l'objectif étant que les résultats de ces recherches aident les pouvoirs publics à concevoir les futures mesures de lutte contre la traite.

Coopération internationale

8. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient étudier d'autres possibilités de coopération internationale avec des partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux, dans les domaines de la protection et de l'assistance aux victimes de la traite, y compris en ce qui concerne la préparation et le suivi de leur retour et de leur réinsertion dans leur pays d'origine.

9. Le GRETA invite les autorités danoises à continuer à développer la coopération internationale en vue de prévenir et de combattre la traite.

Prévention de la traite

10. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient adopter des mesures visant à sensibiliser à la traite aux fins d'exploitation par le travail et à décourager la demande de services fournis par des personnes victimes de la traite, en particulier dans les secteurs de l'agriculture, du bâtiment et du nettoyage.

11. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient prendre des mesures pour informer les étrangers ayant l'intention de se rendre au Danemark, de manière à ce qu'ils soient avertis des risques liés à la traite aux fins d'exploitation sexuelle ou d'exploitation par le travail, et à ce qu'ils connaissent leurs droits.

12. En outre, le GRETA invite les autorités danoises :

- à étudier la possibilité de participer à des activités de sensibilisation dans des pays comme le Nigeria, la Thaïlande et la Roumanie, d'où sont originaires la majorité des femmes soumises à la traite aux fins d'exploitation sexuelle au Danemark ;

- à prévoir d'organiser, pour prévenir la traite, des campagnes d'information et de sensibilisation, en y associant la société civile, sur la base des résultats des recherches et de l'évaluation de l'impact des actions déjà menées.

13. Enfin, le GRETA encourage les autorités danoises à diffuser largement le '*Handbook for diplomatic and consular personnel on how to assist and protect victims of human trafficking' (*manuel à l'usage du personnel diplomatique et consulaire sur l'assistance et la protection des victimes de la traite), qui doit aider ce personnel à détecter les risques de traite dans le cadre du système de demande de visa et à agir en conséquence.

Identification des victimes de la traite

14. Le GRETA exhorte les autorités danoises à revoir la procédure d'identification des victimes de la traite, pour faire en sorte que les victimes potentielles soient considérées d'abord comme des personnes ayant été exposées à des violations des droits humains, et non pas comme des délinquants.

15. A cette fin, le GRETA considère que les autorités danoises devraient :

- veiller à ce que soient pris en compte, lors de l'identification des enfants victimes de la traite, la situation et les besoins particuliers de ces victimes, ce qui suppose notamment d'établir un mécanisme d'orientation spécial pour les mineurs non accompagnés ;

- envisager un délai plus long pour l'identification des victimes de la traite, afin de tenir compte de l'expérience traumatisante qu'elles peuvent avoir subie et de la nécessité de disposer d'assez de temps pour rassembler toutes les informations nécessaires et pour décider d'accorder ou non aux personnes concernées le statut de victime de la traite ;

- veiller à ce que l'interprétation restrictive de l'expression « personnes amenées au Danemark dans le cadre de la traite » ne soit plus appliquée ;

- revoir la pratique consistant à retenir des victimes potentielles de la traite dans des lieux de privation de liberté en attendant l'issue de la procédure d'identification, et trouver d'autres solutions pour les hommes et les femmes victimes de la traite ;

- adopter une approche proactive en matière d'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, par exemple en veillant à ce que les inspecteurs du travail se rendent régulièrement sur les lieux de travail, dans les secteurs où le risque de traite est le plus élevé, comme l'agriculture, le bâtiment, le nettoyage, l'hôtellerie et la restauration ;

- donner au centre danois de lutte contre la traite (CMM) un rôle accru dans l'identification des victimes en situation irrégulière au Danemark, notamment en vue de faire en sorte que les victimes potentielles ne soient pas inculpées par les tribunaux avant d'avoir été identifiées.

16. En outre, le GRETA invite les autorités danoises à veiller à ce que les lignes directrices, les indicateurs et les autres outils d'identification des victimes de la traite utilisés par les services de détection et de répression, les ministères et les prestataires de services couvrent toutes les formes de traite et soient harmonisés, et à ce que ces instances s'échangent régulièrement des informations.

Assistance aux victimes

17. Le GRETA exhorte les autorités danoises à veiller à ce que toutes les catégories de victimes de la traite bénéficient d'un soutien et d'une assistance appropriés, y compris de l'accès à l'éducation, à la formation professionnelle et au marché du travail, pendant leur séjour au Danemark et dans la perspective de leur réinsertion après leur retour dans leur pays d'origine.

18. En outre, le GRETA considère que les autorités danoises devraient :

- améliorer l'information des victimes de la traite sur leurs droits et obligations inscrits dans la législation, ainsi que sur les services et les mesures d'assistance proposés et sur les moyens d'en bénéficier : assistance d'un défenseur, accès à l'assistance juridique et droit à une indemnisation, par exemple. Dans ce contexte, les documents d'information écrits sur les droits des victimes potentielles ou identifiées devraient être diffusés dans une gamme de langues appropriée ;

- évaluer les besoins des adultes et des enfants victimes de la traite et revoir en conséquence les mesures de protection et d'assistance et les services proposés, qui doivent notamment comprendre un hébergement convenable et sûr.

Délai de rétablissement et de réflexion

19. Le GRETA exhorte les autorités danoises à revoir la législation pour faire en sorte que les victimes de la traite bénéficient d'un délai de rétablissement et de réflexion adéquat, comme le prévoit l'article 13 de la Convention, et non pas du délai accordé aux étrangers en situation irrégulière pour préparer leur départ du Danemark.

Permis de séjour

20. Le GRETA exhorte les autorités danoises à revoir le 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.

Indemnisation et recours

21. Le GRETA invite les autorités danoises :

- à poursuivre leurs efforts visant à informer les victimes de la traite et à leur proposer l'assistance d'un défenseur, pour leur permettre d'exercer leur droit à être indemnisées par les trafiquants et/ou par l'État, et à veiller à ce que les victimes aient effectivement accès à une assistance juridique gratuite en la matière ;
- à envisager d'accorder des permis de séjour aux victimes de la traite pour la durée de la procédure judiciaire, en vue de leur permettre d'être indemnisées et d'obtenir réparation ;
- à améliorer l'enregistrement des demandes d'indemnisation, par l'État ou par l'auteur de l'infraction, émanant de victimes de la traite.

Rapatriement et retour des victimes de la traite

22. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient revoir l'actuel cadre institutionnel et procédural pour le retour et le rapatriement des victimes de la traite, de manière à ce qu'il tienne compte de leur besoin de sécurité, de protection et de dignité et permette d'éviter une nouvelle victimisation. Dans le cas d'enfants, il faudrait procéder à une évaluation des risques spécifique et suivre une procédure visant à déterminer ce qui est dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

23. En outre, le GRETA invite les autorités danoises à poursuivre leurs efforts de coopération avec les autorités nationales des pays où retournent les victimes de la traite, et avec les ONG œuvrant dans ces pays, dans le but d'améliorer la réinsertion et la réadaptation des victimes.

Droit pénal matériel

24. Le GRETA exhorte les autorités danoises à revoir la législation de manière à ce qu'elle tienne pleinement compte des dispositions de droit matériel figurant dans la Convention qui concernent l'incrimination des actes relatifs aux documents de voyage ou d'identité (article 20) et les circonstances aggravantes (article 24).

25. Le GRETA invite aussi les autorités danoises à envisager d'incriminer l'utilisation des services d'une personne dont on sait qu'elle est victime de la traite, quelle que soit la forme d'exploitation aux fins de laquelle la traite est pratiquée.

Non-sanction des victimes de la traite

26. Le GRETA exhorte les autorités danoises à adopter une approche centrée sur la victime et à prendre les dispositions nécessaires à une mise en œuvre effective de l'article 26 de la Convention. Il s'agirait notamment :

- d'adopter des mesures législatives prévoyant la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes ;
- en veillant à ce que, durant la procédure d'identification, les victimes potentielles de la traite ne soient pas punies pour être entrées ou avoir séjourné illégalement au Danemark.

Enquêtes, poursuites et droit procédural

27. Le GRETA considère que les autorités danoises devraient :

- continuer à ouvrir des enquêtes de leur propre initiative pour détecter des cas de traite aux fins d'exploitation sexuelle ;

- renforcer les activités d'enquête menées de leur propre initiative sur des cas potentiels de traite aux fins d'exploitation par le travail, dans des secteurs comme l'agriculture, le bâtiment, le nettoyage, la restauration et le travail au pair, notamment au moyen de la coopération entre la police et les autres acteurs concernés ;

- veiller à ce que les victimes de la traite soient dûment informées, protégées et assistées pendant la procédure judiciaire, ce qui suppose notamment de prendre des mesures pour protéger leur vie privée et leur sécurité ;

- faciliter le séjour légal au Danemark des victimes de la traite, pour que celles-ci puissent témoigner et exercer leurs droits à se faire indemniser et à obtenir réparation.

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

Institutions publiques

- ministère de la Justice
- ministère des Affaires étrangères
- ministère des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration
- ministère des Affaires sociales
- département de l'égalité entre les femmes et les hommes
- conseil national des services sociaux
- service de l'immigration
- ministère public
- police nationale (police des étrangers et centre national d'enquêtes)
- police de Copenhague, unité spéciale de lutte contre la traite
- bureaux d'aide sociale de la ville de Copenhague
- commission d'indemnisation des victimes d'infractions violentes
- centre danois de lutte contre la traite
- institut danois des droits de l'homme
- M^{me} Line Barfod, députée
- conseil du barreau danois
- conseil des avocats spécialisés en droit des étrangers

Organisations intergouvernementales

- bureau de l'OIM à Copenhague

Organisations non gouvernementales

- *Consultancy within Engineering, Environmental Science and Economics (COWI)*
- Croix-Rouge danoise
- *Gadejuristen* (Les avocats de rue)
- *Hope Now*
- *Pro Vest*
- *Reden* (Le Nid) *International*
- organisation danoise de défense des travailleurs du sexe
- syndicat 3F (fédération unifiée des travailleurs danois)

Commentaires du Gouvernement

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

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 14 octobre en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux dans le délai d'un mois. Les commentaires des autorités danoises, reçus le 19 décembre 2011, se trouvent ci-après.

Les autorités danoises ont demandé que leur commentaires préliminaires relatifs au projet de rapport du GRETA, qui avaient été pris en compte dans l'élaboration du rapport final, soient également publiés.

JUSTITSMINISTERIET

Ministry of Justice

GRETA Secretariat
Ms Petya Nestorova
Council of Europe
67075 Strasbourg CEDEX
France

Date: 19 December 2011
Office: Strafferetskontoret
Contact: Mette Kjølby Miller-Harris
Our ref..: 2011-733-0015
Doc.: 296647

Dear Ms Nestorova,

I hereby enclose the comments from the Government of Denmark to the final GRETA report concerning the evaluation of the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark.

Yours sincerely,

Carsten Kristian Vollmer
Head of Division

Final comments to the GRETA report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark, submitted on 19 December 2011

At the 11th meeting of GRETA (20-23 September 2011), the final report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark was adopted. Denmark received GRETA's final report on 14 October 2011 and has been invited to submit any final comments to this report.

A draft version of the report was adopted by GRETA at its 10th meeting (21-24 June 2011) and was submitted to the Danish authorities for comments. The Government of Denmark commented on the draft report on 23 August 2011 (included).

In the following, Denmark's comments to GRETA's final report are made. Reference is also made to the comments given on 23 August 2011.

Chapter II

Paragraph 14
Reference is made to Denmark's comments of 23 August 2011 to this paragraph from which the possibilities of granting residence permit outside the asylum procedure appears. It should be noted that the mentioned sections in the Aliens Act are section 9 b and 9 c (1). Section 9, which is mistakenly referred to in GRETA's final report, concerns family reunification.

Paragraph 27
Please note that the Danish Immigration Service (DIS), which is now a directorate under the Ministry of Justice, is responsible for the administration of (not the « implementation » of) the Aliens Act.

Chapter III

Paragraph 56
From Denmark's point of view it is incorrect that "… there are no legal provisions guaranteeing their rights to assistance, protection and redress, other than as victims of crime". Reference is made to Denmark's former remarks to then paragraphs 118, 132 and 134 (primarily) and paragraphs 29, 80 and 117 of the draft report.

Paragraph 110
It should be noted that the DIS bases its decision whether there are grounds to believe that a foreigner has been exposed to trafficking on information and determinations from the police and the Danish Centre against Human Trafficking (CMM), cfr. paragraph 115.

Paragraph 111, 120 and 121
Reference is made to Denmark's former remarks to then paragraph 113 and 114 of the draft report. It must once again be stressed that there is no time limit for the DIS' identification of victims of trafficking.

Paragraph 113
Please note that the DIS always – as standard procedure – informs CMM of all new identified victims of trafficking.

Furthermore, it is incorrect as stated in paragraph 113 that the police do not always inform the CMM regarding cases of THB.

As previously stated, please note that CMM will always be informed about potentially trafficked persons, who have been in contact with the police. According to internal police guidelines the Danish police shall and as such will contact CMM through the CMM hotline when the police come across a person who potentially is a victim of trafficking.

Paragraph 114:
The internal police guidelines do not differ between men and women. As such, men will be treated the same way as women.

Paragraph 122
Unaccompanied minors under the provision of the DIS are accommodated in special facilities run by the Danish Red Cross or a local municipality. Information regarding a potential unaccompanied minor victim of trafficking may come to the knowledge of the DIS from a variety of sources including the personal representative, asylum center staff, social workers, the police or the minor him/herself.

It should be noted that the DIS is not familiar with the mentioned 25 cases said to have been identified under the joint CMM/Red Cross project. Only a few cases of potential minor victims of THB have been shared with the DIS in the past 5 years.

Paragraph 137
Accommodation of unaccompanied minor staying illegally in Denmark (and asylum seekers) is provided by the DIS through agreements with the Danish Red Cross and local municipalities.

Paragraph 148
Please note that all adult victims of trafficking are appointed a contact person (a social worker appointed by the CMM). The contact person supports the said person during the stay in Denmark and provides him/her with information regarding legal rights and obligations, different offers of aid and assistance available etc.

It should also be noted that according to section 56 a (1) in the Danish Aliens Act all unaccompanied minor foreigners, including victims of trafficking, are appointed a personal representative to care for their interests. In case of trafficking, a representative with experience in this field, e.g. a social worker or an employee at the Danish Red Cross, will be appointed.

Paragraph 160
The correct reference to the Aliens Act regarding residence permit granted to unaccompanied minors on grounds of being placed in an emergency situation upon return to the country of origin is section 9 c (3).

Paragraph 165
Reference is made to the former remarks to then paragraphs 14, 146 and 148 of the draft report.

Paragraph 180 and 182
Unaccompanied minor asylum seekers have their asylum cases thoroughly processed by the DIS and the Refugee Board, including where relevant the risk of being subject to trafficking in human beings. If the conditions for asylum are not fulfilled, an unaccompanied minor can be granted a residence permit if he/she has no family, access to public care or similar or the possibility of staying in a reception and care center in his/her country of origin and consequently would be left to fend for him/herself.

Appendix 1: List of GRETA's proposals:

1. Reference is made to Denmark's comments of 23 August 2011 to the draft report regarding (then) paragraph 55.

2. The efforts to detect potential child victims and victims of trafficking for the purpose of labour exploitation are already stepped up with the launch of the third National Action Plan to combat Trafficking in Human Beings (2011-2014).

Funds are allocated for developing outreach work in selected cities and training of social workers in contact with vulnerable children. Extensive training programs for a broader range of relevant front personnel and information and guidance material are being developed. A working group gathering governmental actors, municipalities and NGOs is set up and chaired by the Danish Centre against Human Trafficking (CMM).

In relations to trafficking for labour exploitation new groups of relevant actors will be identified, trained and involved in the action. Outreach work will be strengthened and systematised. Agreements on accommodation for male victims of trafficking will be concluded and a working group is established with relevant actors from the governmental level, municipality level, trade unions and NGOs chaired by the CMM. It will focus on exchange of knowledge of where and in which sectors trafficking for labour exploitation can occur and how potential victims can be identified.

3.1. NGOs are already associated in the policy development e.g. through close involvement in the evaluation of the second National Action Plan (2007-2010) and furthermore by providing input during the development of the third National Action Plan (2011-2014).

NGOs are also represented in the regional and national referral groups that report to the inter-ministerial working group (the national referral mechanism system) and NGOs can be invited on an ad hoc basis to inter-ministerial working group meetings but cannot be permanent members of the group. This is why they are represented in the national and regional groups.

3.2. The importance of coordination and cooperation between all actors in the field is highly acknowledged by the Danish authorities. This is also why the CMM was established already in 2007.

With regards to the coordination and cooperation between the different actors the external evaluation of the second National Action Plan (2007-2010) concluded that (from the English summary):

"An important result has been the establishment of the Centre against Human Trafficking (CMM). The Evaluation Team considers that the Centre should take a large part of the credit for the improvements in Denmark's response to trafficking and it is difficult to see how the protection activities undertaken would have achieved the same level of success without CMM's contribution.

Likewise, the inter-ministerial working group and the regional reference groups contribute to effective coordination, knowledge dissemination, and empowerment of contributing organisations. Overall, the Evaluation assesses that the implementation of the Action Plan has been characterised by a common, coordinated, and dedicated input from many actors, including social organisations and the police, where it has been important that the different actors are familiar with each other's roles and responsibilities".

On this basis the role of and resources to the Centre has been affirmed with the third National Action Plan (2011-2014).

4. Extensive training programs for a variety of professionals within relevant fields have been carried out under the second National Action Plan (2007-2010). This work will continue and be further developed within the third National Action Plan (2011-2014).

The Danish Working Environment Authority (WEA) finds it relevant, that the labour inspectors in Denmark are trained and informed in the identification of victims of trafficking thus being able to give an increased focus on trafficking whilst on inspections.

WEA has a well established experience in training a number of inspectors who are then able to train all other inspectors.

As stated in paragraph 67 and Denmark's reply to GRETA's questionnaire of 1 February 2010, the Danish National Police started training students at the Danish Police Academy in THB in 2007.

In addition the Danish National Police started training more experienced police officers in fighting THB. All police officers dealing with the investigation of THB are as such obliged to participate in a course where THB is among the topics.

Furthermore, since 2007 the Danish National Police has organised 1-2 seminars a year where all key persons in the local police districts are invited to be updated on THB and to share good practice.

Upon request from the local police districts the Danish National Police also organises local seminars on THB. The participants are police officers involved in border control and patrolling the streets.

Because of the Schengen Treaty there are only a few places left in Denmark where border control is still carried out. The strategy of the Danish National Police is therefore to provide all police officers with knowledge of indicators of THB which enables them to react in the right way when encountering THB. Furthermore, local police districts have appointed police officers who are experts in THB.

This educational effort will continue and, as such, the Ministry of Justice finds that the police are already complying with GRETA's recommendations in paragraph 72/recommendation 4.

5. Under the third National Action Plan (2011-2014) focus on education and training of judicial staff, the prosecution and defence lawyers will be stepped up.

6. The CMM collects, compiles and presents data on the total number of identified victims of trafficking, their gender, age, type of exploitation, country of origin, number of prepared returns etc. Data is presented on a quarterly basis on the centre's webpage.

7. Conducting and supporting research on THB-related issues is still a part of the work that the CMM will be carrying out. Thus, the effort will be continued.

8. Extensive measures were taken by the CMM in 2010 and 2011 to strengthen cooperation with authorities and NGO's in countries of origin with regard to a prepared return for victims of trafficking. This work continues and will be further developed.

9. The Danish National Police considers international cooperation to be of great importance and as such, due attention is given to further develop international cooperation through relevant fora in order to prevent and combat THB.

10. It is part of the third National Action Plan (2011-2014) to carry out educational and prevention campaigns directed at the general public on human trafficking. These initiatives will focus on different aspects of trafficking.

14/15. With the goal of ensuring a higher degree of identification of victims through outreach work the most successful efforts are strengthened with the third National Action Plan (2011-2014). In order for victims quickly to receive support and help, clear guidelines for identification of potential victims of trafficking are being maintained and developed with regards to foreign women in prostitution. Furthermore, new activities in relation to minors will be launched, e.g. further focus on revealing any occurrence of human trafficking in minors within other areas than prostitution.

As previously stated, please note that according to the Aliens Consolidations Act potential victims of trafficking must be placed in crisis centers rather than detentions facilities if this measure is sufficient to ensure the departure of the alien.

According to the said act, an alien without legal stay in Denmark must leave the country. If the alien does not leave the country voluntarily the police will ensure his or her departure.

Furthermore, according to the same act, aliens without legal stay in Denmark can be detained in order to enable the abovementioned departure of the alien. Such a decision is made by the police if detention is necessary for the case and it is proportional. This decision includes an assessment of whether measures such as imposing a place of stay, duty to report to the police daily or detention of identity documents etc. are sufficient to enable the departure of the alien.

The police are in all cases under the obligation to use the lesser intrusive measure if possible. It is, however, always a concrete assessment of how it is possible to ensure the alien's presence.

Normally the police will detain an alien without legal stay in Denmark until the DIS has determined whether the alien is a victim of trafficking. This practice is carried out because the aliens in question are without legal stay in Denmark and the DIS must assess whether the aliens are to be sent out of the country. In the police's experience the aliens in question will disappear immediately if they are not detained, which prevents the DIS from making an assessment of the alien's status and the police from ensuring the alien's departure if they are in fact not victims of trafficking.

If and when an alien is identified as a victim of trafficking, the person is released from detention – typically to a women's shelter – and the person will be granted a reflection period and offered a prepared return to the person's home country.

Because of the good experiences, the options under the Aliens Consolidations Act have been thoroughly described in internal police guidelines and all local police districts have been informed about good practice in this area.

Furthermore, as part of the new action plan against trafficking in human beings 2011-2014 the options under the Aliens Consolidations Act of placing potential victims of trafficking in women's shelters instead of detention centers will be described thoroughly in the police guidelines specific for trafficking in order to ensure knowledge of these options throughout the Danish police force. The guidelines will also underline that an alien identified as a victim of trafficking is to be released from detention typically to a women's shelter as mentioned above.

In relation to victims of trafficking for the purpose of labour exploitation, it should be noted that in Denmark, there is no statutory minimum wage, and it is the responsibility of the social partners to regulate pay and working conditions in collective agreements. Due to the strong organisations on the Danish labour market and the wide access to take industrial actions, the so-called 'Danish model' has been successful in securing a well functioning labour market with high level of pay and good working conditions.

It follows from the Danish labour market model that the WEA does not inspect pay and working conditions as these are exclusively handled by the social partners. The role of the WEA is to inspect the working environment of the enterprises.

WEA will inspect the working environment in all enterprises with two employees or more within the next eight years.

To the extent that WEA's inspectors become aware of situations indicating trafficking, the WEA will pass on the information to the police. The police will then take over the case.

16. Ensuring that procedures and tools for identification are harmonised and streamlined is an ongoing task already carried out by the CMM.

Please also note that police guidelines focus on information and evidence needed in potential criminal proceedings and as such must differentiate from other governmental guidelines.

The Danish National Police and other relevant government bodies already exchange general knowledge about trafficking tendencies within, among other things, the national referral mechanism. Such information exchange will continue.

17. All victims are provided with support and assistance following their individual needs. It is an ongoing task to improve the assistance offered to the victims based on their feedback. During their stay in Denmark, victims have access to various qualifying courses and vocational training.

18. Information produced by the CMM in the form of flyers and brochures about services and assistance measures is available to potential victims of trafficking in a number of relevant languages. Written information on legal requirements for residency is in progress. Potential victims of trafficking have access to legal advice and assistance in drop-in centres and during the reflection period.

19. It should be noted that the purpose of the reflection period and the different offers of aid and assistance given to victims of trafficking during the reflection period aim at helping and strengthening each individual and at helping the person in question to escape the influence of the traffickers and thereby minimize the risk of re-trafficking. Therefore – if a victim of trafficking seeks asylum – the special aid and assistance is already offered to the said person during the asylum process (meaning before a deadline for leaving Denmark may be relevant).

20. Reference is made to Denmark's comments to the draft report, cf. paragraph 148 (primarily), 14 and 216.

21. Reference is made to Denmark's comments to the draft report, cf. paragraph 176 and 182. As mentioned, victim compensation is applicable to all victims regardless as to whether the victim has a residence permit in Denmark or not.

22. Reference is made to the above-mentioned remarks regarding paragraph 182.

23. Reference is made to Denmark's comments to the draft report, cf. Paragraph 80.

24. Reference is made to the remarks regarding recommendation 26, see below.

25. In December 2011, the Danish Government will present an amendment to Article 262 (a) of the Danish Criminal Code on THB, according to which the exploitation of victims of trafficking for all types of criminal activity is covered. The proposed amendment will bring Danish legislation in line with the new EU-directive.

26 (1). As stated previously the third National Action Plan (2011-2014) addresses the importance of not re-victimizing victims of trafficking, including the possibility of not sanctioning criminal offences committed by victims of THB.

As such, the Director of Public Prosecutions has under the new action plan been tasked with developing guidelines for the Danish prosecution service regarding when charges can be withdrawn for criminal offences committed by victims of trafficking as a result of them being trafficked e.g. falsifying id-documents.

27 (1). As previously stated, the police effort against trafficking in human beings is continued as in previous years with focus on among other things conducting proactive investigations regarding THB for the purpose of sexual exploitation.

Building on the experience from previous years the effort is from 2011 anchored in the local police districts and based on an assessment of the local conditions and crime situation.

27 (2). As previously stated the Danish National Police has earmarked resources to collect relevant knowledge about forced labour. As forced labour is found to be of a very limited extent in Denmark, the Danish National Police finds no need for an enforced police effort in this area. As such, only one person has ever been identified as a victim of THB for this purpose in Denmark.

THB for the purpose of forced labour will of course be investigated as any other criminal offence committed in Denmark.

However, please note that the Danish police have a widely founded cooperation with the labour market in Denmark and other relevant parties and government bodies ensuring an efficient police effort against illegal work and any other criminal offences as a consequence hereof. Furthermore, the Danish government has just – as part of the 2012 budget negotiations – taken new initiatives regarding labour exploitation.

Preliminary comments of the Danish authorities to GRETA's draft evaluation report, submitted on 23 August 2011

Paragraph 10:
The number of identified victims of trafficking in human beings was 29 in 2008 and 48 in 2009, cf. paragraphs 130, 140 and 187.

Paragraph 14:
The Aliens Act should be referred to as "Aliens (Consolidations) Act no. 1061 of 18 August 2010".

The reference to sections 7 and 8 in the Aliens Act is incorrect as these sections in fact do concern asylum: A trafficked foreigner who risk persecution in his/her home country can be granted asylum if the foreigner falls within the provisions of the Convention relating to the Status of Refugees (28 July 1951), cf. section 7 (1) (convention status) in the Danish Aliens Act, or if the foreigner risks the death penalty or being subjected to torture or inhuman or degrading treatment or punishment in case of return to his/her country of origin, cf. section 7 (2) (protected status) in the Aliens Act. Section 8 concerns foreigners who arrive in Denmark under an agreement made with the United Nations High Commissioner for Refugees or similar international agreement, and who fall within the provisions of section 7 (1) or 7 (2) in the Aliens Act.

However, residence permit outside the asylum procedure can be granted if humanitarian considerations warrant it, cf. section 9 b in the Aliens Act, if exceptional reasons make it appropriate or if a trafficked foreigner's stay in Denmark is necessary regarding criminal investigations or proceedings, cf. section 9 c (1) in the Aliens Act.

Paragraph 22:
The Inter-ministerial working group is composed of:
- The Department of Gender Equality
- The Ministry of Justice
- The Ministry of Refugees, Immigration and Integration Affairs
- The Ministry of Social Affairs
- The Ministry of Foreign Affairs
- The Ministry of Employment
- The Ministry of Taxation
- The Ministry of Interior and Health.

These 8 ministries are permanent members and they can invite other governmental actors to join working group meetings. Both the Immigration Service under the Ministry of Refugees, Immigration and Integration and the Danish Centre against Human Trafficking under the Department of Gender Equality participate in all meetings.

The CMM has participated in all meetings in the Inter-Ministerial Working Group since the beginning of 2010.

It is, however, not correct, as stated in the draft report, that the Director of Public Prosecution is represented in the Inter-Ministerial Working Group on Human Trafficking.

Paragraph 24:
The National Board of Social Services does not generally report to the Department of Gender Equality, but to the Ministry of Social Affairs. Only CMM, which is placed under the Board of Social Services, reports to the Department of Gender Equality.

Paragraph 25:
[The text in bold indicates specific adjustments and additions to the drafted text.]

"CMM has three main objectives: **to develop** and to improve …. etc."

The CMM has the authority to identify VoTs residing legally in Denmark. With regard to VoTs residing illegally in the country the CMM is requested to submit an identification form based on interviews with the victim. On the basis of this form and a police report the Danish Immigration Service identifies VoTs.

Paragraph 26:
[The text in bold indicates our specific adjustments and additions to the drafted text.]

"The service providers/NGOs **hold contracts with CMM** and receive their funding via CMM."

Paragraph 27:
[The text in bold indicates our specific adjustments and additions to the drafted text.]

"At the present moment the CMM employs a co-ordinator, **3 consultants and a part-time secretary."**

Paragraph 29:
Please note that the Danish Immigration Service (DIS) is also responsible for granting the status of victim for asylum seekers (who are allowed to stay in the country during the asylum procedure).

Paragraph 31:
The participating NGOs in the regional and national referral groups are the following:

1. Red Cross
2. Pro Vest
3. Reden International/The Nest International
4. Reden/The Nest
5. Gadejuristen/The Street Lawyer
6. Hope Now
7. LOKK
8. The Danish Institute for Human Rights

Also represented in the referral groups are The Danish Tax and Customs Administration and a defence lawyer.

Paragraph 32:
[The text in bold indicates our specific adjustments and additions to the drafted text.]

"The national referral group meets **four times a year** and is run by the CMM."

Paragraph 34:
Please note that the National Centre of Investigations (NEC) sorts under the Danish National Police.

Paragraph 35:
Please note that the national database is managed by the Danish National Police.

The annual report referred to in this paragraph is also published by the Danish National Police. The report has been published annually since 2007, not 2006. This should be corrected consequently throughout the report, e.g. in para. 83.

Paragraph 50:
The wording in Section 262 A (1) (4) of the Criminal Code ("unlawful creation, corroboration or exploitation of a delusion") is broader than the wording of Section 279 on fraud. Consequently, Section 262 A (1) (4) may cover fraud, but it is not limited to fraud as defined in Section 279.

Paragraph 52:
According to the preparatory works, "indecent sexual activity" in Section 262 A must be interpreted in accordance with Section 228 (1) of the Criminal Code.
It is supposed that Section 228 (1) also includes production of pornographic movies and pornographic pictures in which models are depicted under sexual relations with others. Thus, Section 262 A also covers such situations.
The office of the Director of Public Prosecutions has only knowledge of case law related to the exploitation for prostitution. A summary (in Danish) of this case law is enclosed.

Paragraph 55:
All the elements of the three components (action, means and purpose) contained in Article 4 a of the Convention are covered by Section 262 A of the Criminal Code.

As stated in the draft report, a person cannot give valid consent to being a victim of THB. Consequently, such consent of a victim is irrelevant in the context of criminal proceedings as well as identification, protection and assistance of victims.

Paragraph 62:
Actions in relation to trafficking in children and trafficking for labour exploitation are strengthened with the new NAP (2011-2014). As the numbers of identified victims are low for these categories, main focus is on developing identification measures e.g.:

- Outreach work in relations to potential child victims in the streets of selected cities in Denmark.
- Social workers already in contact with vulnerable children will be trained in THB.
- Reactivation of working group on children. Chaired by CMM and both governmental actors, municipalities and NGOs will participate.
- The existing information and guidance material on children within the social area will be updated with information on children and trafficking.
- New groups of relevant actors within trafficking for labour exploitation will be identified and trained.
- Outreach work within trafficking for labour exploitation will be strengthened and systematised.
- A working group will be established with relevant actors from the governmental level, municipality level, trade unions and NGOs chaired by CMM. It will focus on exchange of knowledge of where/in which sectors trafficking for labour exploitation can occur and how potential victims can identified.

Paragraph 64:
The meeting with the NGOs was held in beginning of November 2010 and not in December.

Paragraph 65:
Cf. the comments regarding para. 71, 89 and 134.

Paragraph 66:

The external evaluation of the second NAP concluded with regards to the coordination and cooperation between the different actors the following (from the English summary): "An important result has been the establishment of the Centre against Human Trafficking (CMM). The Evaluation Team considers that the Centre should take a large part of the credit for the improvements in Denmark's response to trafficking and it is difficult to see how the protection activities undertaken would have achieved the same level of success without CMM's contribution.

Likewise, the inter-ministerial working group and the regional reference groups contribute to effective coordination, knowledge dissemination, and empowerment of contributing organisations. Overall, the Evaluation assesses that the implementation of the Action Plan has been characterised by a common, coordinated, and dedicated input from many actors, including social organisations and the police, where it has been important that the different actors are familiar with each others roles and responsibilities."

As pointed out by the COWI evaluation of the second action plan, coordination between governmental departments, the CMM and NGOs is well established and works to the satisfaction of all involved parties. The organizational structure of the CMM acting as a link between NGOs and governmental departments and authorities works to ensure that NGOs are actually heard and influence policy, procedures and social activities.

Social workers from NGOs (Red Cross, The Nest International, Hope Now and Pro Vest) work closely on a daily basis with social workers from the CMM/The Danish Prostitution Centre) which ensures a flow of information from social practice to the CMM and to governmental departments, especially The Ministry for Gender Equality with whom the CMM works very closely.

Furthermore, NGOs are represented in the referral system (see 31) – a cross sectorial and cross ministerial cooperation platform where information is shared, procedures discussed and regulated, social activities adjusted, etc.

CMM has participated in all meetings during the last two years. CMM is part of the policy development and was closely involved in the development of the third NAP (2011-2014).

Paragraph 67:
[The text in bold indicates our specific adjustments and additions to the drafted text.]

"The National Police **together with CMM, started training of first year** students at the Police Academy."

The National Police also provides training of third year student at the Police Academy.

Paragraph 68:
CMM has organized and completed training for judges together with the Director of Public Prosecutions at The Court Academy under The Courts of Denmark. In total approximately 30 lawyers have participated from high courts and districts courts.

Paragraph 69:
The Ministry of Foreign Affairs (MFA) has not conducted systematic reviews of the effect of the training courses for consuls carried out annually before their posting abroad. In cooperation with the National Police, the MFA adapts the training regularly in relation to external conditions. The MFA is of the opinion that the consuls' capacity and attention to the issue of THB is satisfying. The MFA further notes that its training courses are evaluated internally on a regular basis, which also applies for the training courses for consuls.

Training of consular personnel has resulted in frequent reports from the Danish embassies regarding suspicion of trafficking or other criminal offences committed in connection to visa applications.

Paragraph 70:
Training of all relevant professionals is a huge and ongoing task which many actors are already deeply involved in. New relevant groups are continuously identified and they will be trained accordingly within the given resources available. Training activities are still a priority within the third NAP (2011-2014).

Paragraph 71:
With regard to child trafficking the CMM has arranged different training seminars for professionals with topics such as identification, protection and procedures. The professionals were staff from municipalities, relevant social organisations, Red Cross, police (local and national) and the Prison and Probation Service/detention centres.

Training is an on-going task for the CMM. Training of partners from the labour market and health workers is at present being planned.

Please see the response to Q26 to GRETA's questionnaire.

Paragraph 72:
Increased focus on training of legal and juridical staff is part of the third NAP (2011-2014).

Paragraph 75:
Regarding **India**: Denmark does not finance development projects in India focused on trafficking as all Danish development aid to India was terminated in 2005 when India implemented a lower boundary for bilateral development aid. However, as a member of the EU, Denmark contributes to the three EU financed projects in India to combat trafficking. The projects include, *inter alia*, the prevention and rehabilitation of children and young persons who have been exposed to trafficking.

Regarding **Nepal**: In 2007-2009, Denmark, via the Danish Embassy in Kathmandu, supported an advocacy project on trafficking and gender related violence with DKK 1,1 million. The project aimed at enhancing awareness and knowledge about trafficking and gender related violence in two Nepalese districts. Women and children received training in legal rights and financial management, safe migration and anti-trafficking initiatives.

Regarding **Kenya**: The MFA can provide the following information about the project ”Recovery and Integration of Sexually Exploited Children and Youth”, funded by Denmark:

This project ran between the period of 1st October 2007 and ended on the 31st December 2009. The project was designed to contribute towards mitigating against the rampant trafficking of children and youth along the coast towards commercial sexual activities which was being attributed to international tourism. The project was implemented by a network of eight selected national NGOs based in the coast province of Kenya. A secretariat headed by a project coordinator consisted of the 8 NGOs, representation from the Children’s Department in the Ministry of Home Affairs, Ministry of Youth Affairs and the private sector i.e. hotel operators, pubs, private villas etc. The overall objective of the project was ‘an informed community contributing to reduction of sexually exploited children and youth engaged or forced into commercial sex work.

The results of the project are the following:

Three rescue centres were established. During the implementation period, the centres counselled and rehabilitated children and young persons, who were victims of sexual exploitation. Today, different organizations refer children to the centre for psychological healing and temporary care as resettlement arrangements are sought.

Establishment of a network of organizations. The network is vibrant and able to deliver more effective services to a wide range of clients.

Improved service delivery from organizations owing to capacity improvement. The organizations in the network, service provision was enhanced through capacity building in leadership and operational procedures. An exchange visit to Thailand enabled them to learn various lessons.

Rehabilitation and resettlement of sexually exploitation cases. The project enabled the rescue and rehabilitation of over 280 boys and 350 girls, who were victims of sexual exploitation or were estimated for being at risk. The young persons were also provided with vocational training, microenterprise and entrepreneurship training, school re-enrolment, psychosocial support as well initiation of other income generating projects.

Community awareness in sexual exploitation – Community awareness campaigns, education and training were conducted; establishment of child protection focal points, village elders committees were put up within the community so as to mitigate sexual exploitation of children and young persons at community level.

Regarding **Bangladesh**: Denmark has, via the Danish embassy in Dhaka, supported two trafficking related projects in 2007-2010. The two projects were part of the second phase of the Danish Programme for Human Rights and Good Governance in Bangladesh. Project 1 was an awareness campaign which was carried out in cooperation with a number of local NGOs and was funded by Denmark with DKK 3,41 million. Project 2 was conducted in cooperation with IOM and the Norwegian Embassy in Dhaka and focused on preventive awareness, support for victims and potential victims as well as authority capacity building. Denmark supported this project with DKK 8,98 million.

Paragraph 77:
Denmark has not participated in JITs regarding trafficking.

Paragraph 80:
Please note that all trafficked foreigners, who do not apply for or fulfil the conditions for a residence permit and therefore have to leave Denmark, are granted a reflection period (prolonged deadline for leaving the country) lasting from 30 up to 100 days. Such foreigners are furthermore offered a "prepared return" to their country of origin, which in practice implies an individually planed repatriation programme including among other things arranged reception by a social organization or NGO in the country of origin when possible, and that a reintegration plan will be drawn up to facilitate the return to the country of origin.

Since 2008 the DIS have had a contract with the International Organization for Migration (IOM) regarding the prepared returns. IOM handles the return programs, and the contract includes return preparations, travel assistance, and reintegration assistance, e.g. reception, accommodation, medical care, psycho-social care and counselling, "on the job"-training, education etc., and, if possible, occupation in the country of origin, covering the first 3 months after the return of the victim. In each case of a prepared return IOM finalize with a reintegration report, containing a description of the whole process.

All unaccompanied minor victims of trafficking (and third country nationals regardless of trafficking) not granted a residence permit are offered an assisted voluntary return under the joint DIS/IOM programme. The DIS has stated that the DIS is not familiar with any cases of unaccompanied minors who are third country nationals or victims of trafficking having been returned to their country of origin involuntarily and without the offer of appropriate assistance.

Paragraph 82:
As part of the third NAP an external evaluation of the prepared return is planned to be conducted during 2011. The evaluation will entail recommendations for the future programme.

Paragraph 83:
Please note that the Danish National Police and not the Danish police is the main actor in collecting data on THB in Denmark.

The Danish National Police have since 2007 published a report which contains information about the number of charges and convictions etc. regarding among other things trafficking. The Danish National Police does not disseminate any other information as they are gathered in connection to concrete investigations.

The Department of Gender Equality is responsible for collecting data presented in a yearly status report over the implementation of the NAP. All data is received from the registering authorities e.g. CMM, the Danish National Police and the Immigration Service.

For statistical purposes the DIS collects data on foreigners without legal stay in Denmark and asylum seekers identified by the DIS as victims of trafficking in human beings. The data collected include name, gender, date of birth, citizenship, date of entry and departure, and from 2010 onwards the type of exploitation. The data is not publicly available.

The office of the Director of Public Prosecutions does not systematically collect data related to THB. However relevant case law will be referred to in the enclosed summary mentioned under para. 52. The summery does not disclose any personal information, including the names of the persons involved.

Finally, it must be noted that all public employees are bound to observe professional secrecy.

Paragraph 85:
When Danish police come across a person who potentially is a victim of trafficking, they will contact CMM through the CMM hotline. Consequently, CMM will always be informed about potentially trafficked persons, who have been in contact with the police.

Paragraph 86:
Save the Children has decided to focus on other topics. The field is now monitored by the Red Cross and the CMM.

Paragraph 89:
Two studies are not yet finalized, but will be made available to GRETA as soon as they are published (expected September 2011). A summary of the three reports on forced labour (among au pairs, in the green sector and in cleaning) in English is forthcoming.

Paragraph 90:
Statistical data from CMM includes this kind of data. Data from all social efforts/CMM efforts are collected by CMM and that includes data such as gender, age, nationality, type of exploitation etc.

Paragraph 95:
The assessment of the campaign: "Who is paying the price" indicates that the attitude towards prostitution has not been particularly affected. Looking into specific questions both negative and positive attitudes towards prostitution has been registered.

There has not been made an assessment of the campaign's impact on combating THB as the objective of the campaign was to reduce the demand for sexual services in general in Denmark where prostitution is decriminalised and it is legal to buy sexual services of individuals more than 18 years old.

Paragraph 97:
The CMM's awareness raising campaign targeting the demand side has been postponed until September 2011 (cf. the comments to para. 102). Since two social organisations already launched information campaigns on trafficking in 2008 and 2009, it was considered a reasonable decision from a communicative and cost point of view.

Paragraph 98:
In May 2011 the CMM detected a case of internal trafficking of a foreign victim. The CMM is identifying sectors were internal trafficking of foreign victims are likely to occur and as a first step taking measures to alert and educate front staff in relevant positions.

Paragraph 99:
In addition to the Trafficking Programme under the Neighbourhood Programme, which is mentioned in the report, the MFA has granted DKK 5 million to the UN Population Fund (UNFPA) in order to receive and support women, particularly from Nigeria, who have been exposed to trafficking and are to be returned to their home country.

In connection with the earthquake in Haiti in January 2010 and under the humanitarian appeal of the Government of Haiti and the UN, Denmark contributed DKK 20 million for the protection of women and children in Haiti. The earthquake orphaned many children and young persons, and increased the problem of child abductions to inter alia the United States. The many orphaned and children separated from their parents constituted a particular challenge. A round-the-clock service was therefore created in cooperation with the Haitian government, UNICEF, Save the Children and International Organization for Migration. These services assisted with the identification of children and filing of missing persons reports. Due to the large risk of abuse and abduction of children, extra personnel was stationed at the airport and border control was established on the border between Haiti and the Dominican Republic in order to prevent child smuggling.

Also, it might be added that in May of 2011, Danish police visited the Rumanian police where future cooperation regarding trafficking was discussed.

Paragraph 101:
The Hotline has existed since 2002 and one of the intentions was that potential victims would call in case of emergency or if they needed help and assistance. But the overall experience is that potential victims of trafficking call social workers directly on mobile phones or get in contact with social assistance through outreach work, drop-in centres etc.

The hotline is mostly used by professionals that are in contact with potential victims and needs counselling or need social assistance and/or identification of trafficking.

For instance, in 2010 the total number of calls to the hotline was 193. Of these calls 115 were from the police, (59.6% of the all calls in 2010). 68 of these calls were placed because the police had arrested women that could be potential victims of trafficking and CMM social workers had to confirm or identify trafficking aspects.

In these cases 12 persons were identified as victims of trafficking of CMM.

Further 23 calls were made from the police to inform the CMM about up coming raids targeting prostitution areas which afterwards would require the social assistance from CMM.

Paragraph 102:
The national campaign targeting clients of prostitution and the Danish population in general has been postponed until September 2011 (cf. 97).

The campaign named “Ud med bagmændene” – “Let’s get rid of the traffickers” focus on the trafficker and how you as a client support the trafficker by buying a sexual service from a women trafficked for prostitution. The campaign will use unconventional media choices to create interest from the press and the public.

Every day during the campaign the problem will be viewed from a new angle and thereby hopefully grasp the complexity of the phenomenon.

A campaign website – www.ud-med-bagmaendene.dk – will be launched where the public can find more information on the traffickers and the women’s situation in Denmark.

The aim of the campaign is to kick start awareness, reflection and debate among young men and the public in general about trafficking in women for prostitution. The intention is on the long term basis that this will help reducing the demand side and thereby hopefully reduce the scope of trafficking for forced prostitution in Denmark.

Paragraph 107:
One of the twelve seminars was conducted in Copenhagen.

Paragraphs 113 and 114:
Reference is made to the remark regarding paragraph 29 above.

It should be noted that there is no rule according to which the DIS is required to perform the identification within a certain time limit – but if the foreigners in question are staying illegally in Denmark and do not seek asylum and therefore has to leave within a certain deadline, identification must be carried out soon.

Paragraph 115:
The effort of the Danish police is focused both on prosecuting the persons who control victims of trafficking as well as supporting the potential victims hereof.

In the beginning of an investigation it can be difficult to determine whether the case regards trafficking or procuring. In all cases CMM are contacted as described under paragraph 85.

Paragraph 116:
The option of placing potential victims of trafficking in crisis centers rather than detentions facilities is governed by the Aliens Consolidations Act and not just by police guidelines.

According to said act, an alien without legal stay in Denmark must leave the country. If the alien does not leave the country voluntarily the police will ensure his or her departure.

Furthermore according to the same act, aliens without legal stay in Denmark can be detained in order to enable the abovementioned departure of the alien. Such a decision is made by the police if detention is necessary for the case and it is proportional. This decision includes an assessment of whether measures such as imposing a place of stay, duty to report to the police daily or detention of identity documents etc. are sufficient to enable the departure of the alien.

The police are in all cases under the obligation to use the lesser intrusive measure if possible. It is, however, always a concrete assessment of how it is possible to ensure the alien's presence.

Normally the police will detain an alien without legal stay in Denmark until the Danish Immigration Service has determined whether the alien is a victim of trafficking. This practice is carried out because the aliens in question are without legal stay in Denmark and the Danish Immigration Service must assess whether the aliens is to be sent out of the country. In the police's experience the aliens in question will disappear immediately if they are not detained, which prevents the Danish Immigration Service from making an assessment of the alien's status and the police from ensuring the alien's departure if they are in fact not victims of trafficking.

If and when an alien is identified as a victim of trafficking, the person is released from detention – typically to a women's shelter – and the person will be granted a reflection period and offered a prepared return to the person's home country.

The options under the Aliens Consolidations Act have because of the good experiences as mentioned in paragraph 116 been thoroughly described in internal police guidelines and all local police districts have been informed about good practice in this area.

Furthermore as part of the Danish Governments new action plan against trafficking in human beings 2011-2014 the options under the Aliens Consolidations Act of placing potential victims of trafficking in women's shelters instead of detention centers will be described thoroughly in the police guidelines specific for trafficking in order to ensure knowledge of these options throughout the Danish police force. The guidelines will also underline that an alien identified as a victim of trafficking is to be released from detention typically to a women's shelter as mentioned above.

Paragraph 117:
The DIS is responsible for the identification of victims of trafficking in human beings who fall under the provision of the DIS i.e. asylum seekers and foreign nationals without legal stay in Denmark. The identification of other foreign nationals as victims of trafficking is the responsibility of the CMM.

Unaccompanied minors under the provision of the DIS are accommodated in special facilities run by the Danish Red Cross or a municipality. Information regarding a potential unaccompanied minor victim of trafficking in human beings may come to the knowledge of the DIS from other sources than the personal representative, including asylum center staff, social workers, the police or the minor him/herself.

It should be noted that it is a general principle in Danish law that an administrative decision always can be reconsidered if new relevant information appears.

Paragraph 118:
The DIS makes the final decision regarding the identification of victims of trafficking in human beings provided the said persons fall under the provision of the DIS. The identification is made on the basis of information, typically received from the police and the CMM. In case the views of the police and the CMM differ, the decision of the DIS prevails over both.

Paragraph 123:
Reference is made to the remark regarding paragraphs 113 and 114 above.

Paragraph 124:
Reference is made to the remark regarding paragraphs 113 and 114 above.

Paragraph 125:
This applies to unaccompanied minors with illegal residence in Denmark.

The DIS has stated that information regarding the majority of the approximately twenty five cases said to be identified under the joint CMM/Red Cross project has not been shared with the DIS.

Paragraph 126:
This applies to unaccompanied minors with illegal residence in Denmark.

The objective of returning an unaccompanied minor to his/her country of origin or former country of residence is only relevant if the minor is not granted a residence permit, e.g. asylum or according to the special rules applying to unaccompanied minors in the Aliens Act section 9 (3).

Paragraph 127:
This applies to unaccompanied minors with illegal residence in Denmark.

Paragraph 128:
The office of the Director of Public Prosecutions has no knowledge of cases where the court has announced that identification of victims of THB is not an issue for the court. However, there is case law where potential victims of THB have been acquitted. An example (in Danish) is enclosed.

Paragraph 129:
Please cf. the comments regarding para. 134.

Paragraph 130:
The CMM have reported one case of internal trafficking: A woman of Danish nationality forced into prostitution.

Paragraph 131:
The DIS has stated that in 2010 33 foreign nationals were identified by the DIS as victims of trafficking in human beings. Of these 30 were women, including one unaccompanied minor, and three were men. The oldest of the identified victims was born in 1957, the youngest in 1992. Two persons were victims of trafficking for purposes of forced labour, while the remaining 31 persons were trafficked for sexual exploitation.

As for the 52 VoTs identified by CMM, all were women trafficked for sexual exploitation.

VoT’s identified by the Danish Centre against Human Trafficking ranged from 19-45 years, with an average of 30.

Paragraph 132:
Concerning the mentioned time limit, reference is made to the remark regarding paragraphs 113 and 114 above.

The reflexion period (between 30 and 100 days) concerns only adults.

Please note that a deadline for leaving Denmark is only fixed when a foreigner does not have permission to stay in Denmark and therefore has to leave the country, e.g. alter final rejection of asylum.

It is important to note that if there is "reasonable grounds to believe that a person may be victim of trafficking" the DIS will determine the person "a victim of trafficking".

The time-limit (72 hours) is rarely a problem. Identification is possible over a longer period of time because they stay in Denmark for a longer time, due to their often illegal residence status and therefore placement in the asylum centres.

Furthermore, it should be noted that the offers of aid and assistance under the Aliens Act are not conditional on a trafficked foreigner's willingness to participate in criminal investigations or proceedings.

Paragraph 134:
It is very important to note that the interpretation of the term "trafficked to Denmark" does not imply that only persons trafficked directly to Denmark from their country of origin may be identified as victims of trafficking in human beings. It is not a prerequisite that such a person is trafficked directly from his/her country of origin. The interpretation of the term implies that the person in question is staying in Denmark as the direct result of being a victim of trafficking. Hence, foreigners who are trafficked to Denmark from a country other than their country of origin may be identified as victims of trafficking in human beings. Likewise, foreigners trafficked internally in Denmark may also be identified as victims of trafficking in human beings.

With regards to the remarks concerning the role of CMM in the identification of victims of trafficking staying illegally in Denmark, please note that the DIS bases the decisions regarding trafficking on CMM's and the police's assessment of the question, and that CMM plays a central role in the identification of the vast majority of foreign nationals identified by the DIS as victims of trafficking in human beings.

The CMM referral system also deals with minor victims of trafficking.

Concerning the identification of victims of THB for the purpose of labour exploitation, it must be noted that this is stressed as a new topic in the Government’s new action plan to combat trafficking in persons (2011-2014). As part of the initiatives a task force focusing on trafficking for forced labour will be established. CMM will be responsible for the group where relevant authorities and other stakeholders will participate. The aim of the task force is among other things to exchange knowledge on identification of potential victims of trafficking for forced labour.

Moreover, the outreach work to identify potential victims of forced labour will be improved and further systematized.

In addition please note that according to the Danish National Police guidelines on trafficking, women who are met in the environment surrounding prostitution are generally in a vulnerable situation and in need of support and guidance even though they are not identified as victims of trafficking. In cases where there is doubt regarding the persons status as victim of trafficking the person is given the benefit of the doubt and must be offered support and help.

In addition the guidelines state that the police must consider every – Danish as well as foreign – prostitute as potential victims of criminal offences.

Furthermore victims of trafficking are to be informed about their rights and the possibilities of support and help available to them in Denmark. The victims must also be informed about their situation. CMM is in this connection responsible for coordinating cooperation between the police and NGOs.

Also, please see comments to para. 116 and 171.

Paragraph 135:
The Danish National Police and CMM exchange general knowledge about trafficking tendencies.

It will, however, be undesirable to disseminate police guidelines in consideration of the investigations of concrete criminal cases. Please note that police guidelines differentiate from CMM guidelines, in as such that police guidelines focus on information and evidence needed in potential criminal proceedings.

Paragraph 140:
According to information from the DIS, 28 (of 33) victims of trafficking were granted a reflection period in 2010.

Paragraph 141:
It is important to note that the reflection period only applies to trafficked foreigners who do not fulfil the conditions for – or apply for – a residence permit and therefore have to leave Denmark. The "ordinary" reflection period can be prolonged up to a total of 100 days, if the person in question accepts the offer of a prepared return and cooperates with the Danish authorities in planning this. The purpose of the offer is to ensure the person in question a well planned return and reintegration in the country of origin and to provide her/him with a foundation for a life free from the trafficking.

Paragraph 144 and 145:
Please note that the 30 days reflection period is a prolonged deadline for leaving Denmark which is granted after rejection of residence permit if applied – this means after it has been decided whether the foreigner can stay in Denmark. The 30 days reflection period is not a temporary residence permit.
Furthermore, it should be noted that the offers of aid and assistance in the Aliens Act aim at helping and strengthening each person, help her/him to escape the influence of the traffickers and through that seek to minimize the risk of re-trafficking. Therefore, these offers are not conditional of whether the person in question cooperates in criminal procedures etc.

Paragraph 146:
According to the Aliens Act, Section 9 b (1), a residence permit on humanitarian grounds can be granted to a foreign national who is a registered asylum-seeker in the country when significant humanitarian considerations warrant it. When making this assessment, the Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs places emphasis on the applicant's personal situation. The majority of such residence permits are granted to applicants who suffer from serious physical or psychological illness. In this context, the Ministry also assesses whether the applicant can receive the necessary treatment for his/her illness in the country of origin. However, the Ministry also takes into account a variety of other considerations regarding the applicant's personal situation when deciding upon individual cases of humanitarian residence permit, including for instance whether the applicant comes from an area with extremely difficult living conditions, as well as the applicant's subjective fear to return to his/her country of origin.

In 2010, the Ministry granted a total number of 111 humanitarian residence permits. Based on a manual review of a summary of these decisions, it appears that none of the humanitarian residence permits in 2010 were granted solely on the grounds of the applicant being a victim of trafficking.

Paragraph 148:
A trafficked foreigner who risks persecution in his/her home country can be granted asylum if the foreigner falls within the provisions of the Convention relating to the Status of Refugees (28 July 1951), cf. section 7 (1) (convention status) in the Danish Aliens Act, or if the foreigner risks death penalty or being subjected to torture or inhuman or degrading treatment or punishment in case of return to his/her country of origin, cf. section 7 (2) (protected status) in the Aliens Act. Residence permit on humanitarian grounds can be granted, if significant humanitarian considerations warrant it, for example if the said person suffers from a serious physical or psychological illness. Residence permit can also be granted, if exceptional reasons make it appropriate. Besides this, (renewable) temporary residence permits may be granted to trafficked foreigners if the said persons' stay in Denmark is necessary regarding criminal investigations or proceedings.

As the ordinary rules in the Aliens Act already take the situations mentioned in Article 14 of the Convention into consideration, no need is found for providing the Aliens Act with a specific rule.

Paragraph 150:
[The text in bold indicates our specific adjustments and additions to the drafted text.]

"There **are also drop-in centres in Copenhagen and Fredericia and 2 mobile health units run by CMM** where **potential** victims can get information, including …..etc."

The Danish Prostitution Centre is not an NGO, but part of The National Board of Social Service.

Paragraph 151:
It is part of the third NAP to improve the information and guidance to victims on how they can explore the options to stay legally in Denmark if they fear the reaction from traffickers in their country of origin.

All identified victims of trafficking in human beings who fall under the provision of the DIS have access to the same level of support and assistance regardless of whether they apply for asylum or not.

Paragraph 153:
Such a paper is at present in progress.

All identified victims of trafficking in human beings who fall under the provision of the DIS have access to the same level of support and assistance regardless of whether they apply for asylum or not.

Paragraph 156:

It is not correct that the overall focus of social assistance measures during the second NAP (2007-2010) was placed on activities to improve the prepared return of victims. Of the DKK 83.2 million used to implement the second NAP, DKK 66.2 million was transferred to CMM (established end of 2007). The Centre has three executive goals:

- To improve the social assistance offered to victims of human trafficking.
- To coordinate collaboration between social organizations and other public authorities.
- To collect and convey knowledge in the field of human trafficking.

For these funds among other the special crisis centre for victims of THB is financed, the drop-in centres, the running healthcare units, the outreach work, the assistance during the reflection period (psychological, juridical, healthcare, etc).

Paragraph 158:
52 victims of trafficking were identified in 2010.

Two minor victims were identified in 2010: 1 girl, 15 years old (from Zimbabwe) and 1 boy (16 years old from Romania).

They were accommodated in the Danish asylum system and received different kinds of assistance (social, psychological and health-related assistance and services), support and counselling from Red Cross staff.

None of these minors got a prepared return; the girl disappeared and the boy was voluntarily returned back home with assistance from the Danish police.

Of the 33 victims of trafficking in human beings identified by the DIS in 2010, 29 received assistance.

Paragraph 161:
[The text in bold indicates our specific adjustments and additions to the drafted text.]

"There are three shelters for women victims of violence in Denmark, **one run by the Nest International, one run by the Red Cross and one run by LOKK…"**

In 2010 9 persons (of the victims identified by CMM) were accommodated in the above mentioned shelters for women victims of trafficking.

Paragraph 162:
Foreign nationals under the provision of the DIS who have not applied for asylum may also be accommodated in asylum centres.
Satisfactory accommodation for children residing illegally is already in place through agreements with the Red Cross. For child victims residing legally an agreement has been made with the municipality of Copenhagen to place potential victims in satisfactory centres within the municipality. For male victims it is part of the third NAP to establish agreements with specific centres in Copenhagen. This is in progress. With the low numbers of registered male and/or child victims specialised centres will not be developed. But personnel at the centres receiving victims will be trained.

Paragraph 164:
Besides The CMM's safe shelter for women and the use of Red Cross accommodations, the CMM has an agreement with the City of Copenhagen which can provide accommodation facilities for children. An agreement for accommodation for men with the City of Copenhagen is in progress.

Paragraph 167:
All school-aged children staying legally or illegally in Denmark for a minimum period of six months are subject to compulsory education under the provisions of the Public School Act (*folkeskoleloven)*. This also applies to (unaccompanied) minors who are identified as victims of trafficking in human beings. In practice, however, school-aged children who are under the provision of the Danish Immigration Service are enrolled in primary or lower secondary education immediately following their accommodation in an asylum centre, crisis centre or other appropriate form of accommodation financed by the Danish Immigration Service.

Paragraphs 169 and 171:
Asylum seekers and foreign nationals without legal stay in Denmark do not have access to the labour market. Though, all asylum seekers and foreigners without legal stay are supported by the DIS and, among other things, the support covers schooling and other activities. Trafficked foreigners are offered extended assistance and support, and the IOM/DIS program regarding prepared returns, cf. the remarks concerning paragraph 80 above, deals among other things with education, "on the job"-training etc. depending on the individual needs and capacity of each person aiming at providing him/her with a foundation for supporting themselves in the country of origin.

Paragraph 176:
The report is incorrect in stating that victim compensation in Denmark is reserved for Danish nationals and EU nationals with permanent residence in Denmark. Pursuant to Section 1(1) of the Danish State Compensation to Victims of Crime Act (*offererstatningsloven*), the territory of the scene of the crime (Denmark) is the decisive factor, and not the victim's nationality. Nor is the offender's nationality of any importance either.

Pursuant to Section 1(3) of the State Compensation to Victims of Crime Act, compensation is moreover, in special situations, awarded for injury inflicted by acts committed outside Danish territory if the victim is a Danish resident or a Danish national or was in the service of a Danish foreign mission abroad at the time of the offence. Compensation may also be awarded where any such acts are committed against a victim residing in Denmark, but pursuing his trade or profession outside Danish territory.

Paragraph 177:
The Board observes that the Board will disregard the 72-hour time-limit for reporting the offence to the police if a judgment has been passed in the case. Likewise, the Board usually also grants exemption from the time-limit for reporting the offence if the offender is known.

The Board additionally observes that, in the cases where a judgment has been passed, the two year time-limit stipulated by Section 13 of the State Compensation to Victims of Crime Act is reckoned from the date when the judgment becomes final. If the police have investigated the case without subsequently instituting criminal proceedings, the time-limit is reckoned from the date of the decision by the police to discontinue the investigation.

Paragraph 178:
Applications for compensation as a result of trafficking in human beings have not previously been registered separately by the Criminal Injuries Compensation Board. However, the Board estimates that it received about ten applications for compensation in 2010 as a result of trafficking in human beings, and that compensation for injury to the victim's feelings in the order of DKK 10,000-50,000 was awarded in that connection in some of the cases.

The Board observes at the same time that as from 2011 the Board has changed its registration procedure so applications from victims of trafficking in human beings will be registered separately by the Board in future.

The Copenhagen Police only has information regarding own cases. In 2010 the Copenhagen Police had 2 cases where the victims of THB were awarded compensation by the offenders for “injuries to feelings” (*tortgodtgørelse*):

1) Judgment of 19 March 2010 from the City Court of Copenhagen where 2 offenders were convicted of THB in relation to 1 Romanian woman who had been used as a prostitute. The victim was awarded DKK 40.000 in compensation by the offenders.
2) Judgment of 22 December 2010 from the City Court of Copenhagen where 9 offenders were convicted of THB in relation to 8 Romanian women who had been used as prostitutes. One of the victims testified in court and was awarded DKK 25.000 in compensation by the offenders. One of the offenders has appealed the judgment and her case is still pending before the High Court of Eastern Denmark.

The office of the Director of Public Prosecutions has no statistical data on compensation awarded to victims of THB in 2010.

Paragraph 181:
The Criminal Injuries Compensation Board wishes to draw attention to the fact that the police provide guidance to victims and hand them an application form when they are interviewed by the police. (Guidelines, application form and the text of the Act are also available in English at the website of the Criminal Injuries Compensation Board.)

Paragraph 182:
Section 1(1) of the Act applies to all criminal offences committed in Denmark regardless of the nationality of the victim or the offender. Please also see the comments regarding para. 176.

Paragraph 185:
Both adult and unaccompanied minor asylum seekers have their asylum cases thoroughly processed by the DIS and in case of rejection by the Refugee Board.

Furthermore specific rules in the Aliens Act apply to unaccompanied minors. In case of final rejection the DIS assesses automatically whether residence permit should be granted as the minor will be placed in an emergency situation upon a return to his country of origin, as he/she does not have a social network in the home country or the possibility of staying in a reception centre.

Paragraph 188:
As part of the third NAP an external evaluation of the prepared return is planned to be conducted during 2011.

Paragraph 190:
Cf. the comment to paragraph 185 above.

Paragraph 191:
The CMM is constantly making efforts to improve the quality of care and services offered to identified victims of trafficking in Denmark. This includes making more choices available for victims with regards to return and reintegration with the ultimate goal of being able to ensure safe return and successful reintegration.

A key challenge is to strengthen linkages between countries of origin and destination and develop a model of more direct transnational collaboration and coordination among organisations. With this in mind the CMM in the spring of 2011 carried out a series of visits/study-tours to selected organizations (both GO & NGO) that are providing assistance to VoTs who might be returned from Denmark. Those countries where Nigeria, Italy, Spain and Romania.

The goal where also to establish better direct contact between staff of relevant organisations and CMM staff, with the aim of being able to collaborate direct and efficiently on a case to case basis.

Collected knowledge, information materials, videos, etc. will be finalized in August/September 2011.

This includes development of concrete information materials for social organisations AND victims of trafficking in Denmark about services and possibilities in the country of origin.

Paragraph 195:
It is wrongfully stated in the report that the Director of Public Prosecution is considering a revision of Section 262(a). The answer by the Ministry of Justice to Parliamentary Question no. 604, of 10 March 2011, which is referred to in the draft report, mentions only a revision of the paragraph concerning Section 262(a) in the Director of Public Prosecution's Instruction No. 9/2005, not a general revision of Section 262(a) as such.

However, the Ministry of Justice in currently preparing a legislative proposal for the amendment of Section 262 A of the Criminal Code with regard to the maximum penalty and exploitation for begging or criminal activities in order to bring Danish legislation in line with the new EU directive. The legislative proposal is expected to be presented to the Parliament later on in 2011.

Paragraph 196:
Section 5(2) of the Passport Act, together with the Danish Criminal Code's general rules on attempt and complicity, is adequate for article 20 of the Convention.

Also, Sections 171 and 174 of the Criminal Code might be relevant:

> "**171.** (1) A person who makes use of a false document with intent to deceive in a legal relationship shall be guilty of forgery of documents.
> (2) A document is a written or electronic statement bearing the name of the issuer which appears to be intended to serve as evidence.
> (3) A document is forged if it does not emanate from the issuer indicated by it or if it has been provided with any content that does not originate from the issuer.
>
> **174.** A person who uses a genuine document in a legal relationship as if it relates to a person other than the person to whom it actually relates, or in any other way that is contrary to the purpose intended for the document, shall be liable to a fine or imprisonment for any term not exceeding six months."

Please see the comments regarding para. 197 below.

Paragraph 197:
The office of the Director of Public Prosecutions has no knowledge of cases in which Section 59(5) (now Section 59(7)) of the Aliens (Consolidations) Act has been applied to the offence of THB. However, in case number 3.4 in the enclosed summary, the offender had provided the victim of THB with a false passport and was therefore also convicted of forgery (Section 171 of the Criminal Code).

Paragraph 198:
Section 306 was incorporated into the Criminal Code in 2000, but at the time the criminal liability of legal persons was limited to violations of specified provisions of the Criminal Code. Section 306 was amended in 2001 and 2002, each time extending the applicability of the provision. Since 2002, Section 306 establishes criminal liability for legal persons for the violation of any provision in the Criminal Code.

The general purpose of establishing criminal liability of legal entities was to create a deterrent effect and to place the liability where most suitable, namely with the legal entity.

According to Section 306 of the Criminal Code, legal persons may be held liable for violations of the Criminal Code, including Section 262 A on THB, if the general conditions set out in Chapter 5 of the Criminal Code are met.

Criminal liability of a legal person is conditional upon a transgression having been committed within the establishment of this person at the fault of one or more persons connected to this legal person or at the fault of the legal person himself.

A legal person may be punished by a fine, if such punishment is authorized by law or by rules pursuant thereto.

The office of the Director of Public Prosecutions has no knowledge of criminal proceedings against legal persons in relation to THB.

Paragraph 199:
The report is expected in 2012, and currently no further information on the process has been made public.

Also, *Cypriot authorities* should be *Danish authorities*.

Paragraph 200:
In relation to aggravating circumstances, Section 81 of the Criminal Code – and not Section 84 – applies to criminal cases on THB. As an example of aggravating circumstances the Director of Public Prosecutions can refer to the case mentioned under paragraph 49 (case number 1.1 in the enclosed summary of case law). In this case the offender had previously been convicted of THB, which was an aggravating circumstance and he was sentenced 3 ½ years' imprisonment.

Paragraph 201:
Information on the issue of confiscation, including an indication of what assets and proceeds have been confiscated in cases of THB, is requested. The Copenhagen Police can supply the following examples:

1) Judgment of 11 December 2008 from the City Court of Copenhagen where 2 offenders were convicted of THB and an amount of DKK 20.000 was confiscated from each of them as their estimated illegal earnings.
2) Judgment of 19 March 2010 from the City Court of Copenhagen where 2 offenders were convicted of THB and an amount of DKK 135.000 was confiscated from each of them as their estimated illegal earnings.
3) Judgment of 4 January 2011 from the Court of Frederiksberg where 3 offenders were convicted of THB and an amount of DKK 50.000 was confiscated from 2 of them as their estimated illegal earnings and an amount of DKK 497.500 was confiscated from the third offender as his estimated illegal earnings. One of the offenders has appealed the judgment and his case is still pending before the High Court of Eastern Denmark.

The office of the Director of Public Prosecutions has no statistical data on confiscation of assets and proceeds in cases of THB.

Paragraph 203:
Generally, victims of THB are not prosecuted for their involvement in unlawful activities to the extent that it was a direct consequence of their situation as trafficked persons. Case law shows that if a person has been convicted of using a false passport and this person afterwards is identified as a victim of THB, the court's decision of expelling the person from Denmark has been overturned."

Paragraph 207:
The Danish government has just released a new action plan against trafficking in human beings. The action plan addresses among other things the importance of not re-victimizing victims of trafficking, including the possibility of not sanctioning criminal offences committed by victims of trafficking as a result of being trafficked e.g. falsifying id-documents etc.

Paragraph 212:
CMM published a report in 2010 about Au Pairs in Denmark (2010). The report found very few indicator of trafficking and the Danish National Police have no reasons to assume that these conditions have changed or worsened.

Please note that two reports by CMM regarding forced labor in the agricultural sector and in the cleaning business currently is under preparation.

Paragraph 213:
The Danish National Police have earmarked resources to collect relevant knowledge about forced labor. As forced labor currently is found to be of a very limited extent in Denmark, the Danish National Police finds no need for an enforced police effort in this area.

However, please note that the Danish police have a widely founded cooperation with the labour market in Denmark and other relevant parties and government bodies ensuring an efficient police effort against illegal work and any other criminal offences as a consequence hereof.

Paragraph 216:
In relation to para. 216 regarding the statement that the limited legal stay granted to victims of THB does not seem enough to guarantee the presence of victims at criminal proceedings and the possibility for them to initiate claims for compensation and redress, the Copenhagen Police would like to point out that there are possibilities for the victims to return to Denmark to testify before the court during the criminal proceedings and that a claim for compensation may also be presented during the criminal proceedings without the victim being present, for instance by a legal counsel appointed to assist the victim. The Copenhagen Police has had two cases where one of the victims returned to Denmark to testify before the court of first instance. Upon request from the prosecutor, the court paid for the air fare for the victim as well as for a companion (in one case a companion from a local NGO helping victims of THB upon their return and in the other case a companion from a local women's shelter supporting victims of THB upon their return). The court also paid for their hotel and meals during their stay. The judgment in one of the cases has been appealed and is presently pending before the High Court of Eastern Denmark and the prosecution is currently arranging for the victim to return to Denmark again to testify before the High Court under the same conditions which the victim has indicated her willingness to accept.

It should be noted that temporary residence permits may be granted to trafficked foreigners, whose stay in Denmark is necessary regarding criminal investigations or proceedings.

Paragraph 217:
The Danish Security and Intelligence Service will on principal grounds and in consideration of the persons protected under the witness protection program not inform of the number of persons under protection and the reasons why protections of this sort is necessary.

As such the number of victims of trafficking in witness protection cannot be informed.

Paragraph 220:
In 2010 13 persons were charged with trafficking under the Danish Criminal Code section 262 a, and 11 convictions were passed.

In 2010 sentences ranging from 1 years and 2 months to 3 years imprisonment have been imposed for trafficking by the Danish courts.

None of the cases in 2010 involved under aged victims.

Paragraph 221:
The police efforts against trafficking in human beings are continued as in previous years. The effort is, however, from 2011 anchored in the local police districts and based on an assessment of the local conditions and crime situation.