NATIONS
UNIES

E

Conseil Économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/ECE/RW.2/2000/3
1er décembre 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

Réunion régionale préparatoire de l'examen en l'an 2000
de la mise en œuvre du Programme d'action de Beijing
19-21 janvier 2000

LA TRAITE DES FEMMES ET DES PETITES FILLES

Note établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme
et le secrétariat de la CEE

Introduction

1. Chaque année, des millions de personnes - dont la vaste majorité sont des femmes et des enfants – se retrouvent, parce qu'elles ont été dupées, vendues ou parce que l'on a eu recours à la contrainte ou à d'autres moyens, dans des situations d'exploitation dont elles ne peuvent se sortir. Un grand nombre en sont dissuadées par la force, d'autres sont intimidées de façon moins directe. La majorité d'entre elles sont peut-être liées à leur sort en raison d'accords puis pour rembourser une dette, ce qui revient pratiquement à de la servitude pour dette. Elles constituent les marchandises d'une industrie mondiale représentant des milliards de dollars, dominée par des groupes criminels hautement organisés opérant avec impunité. Des recherches récentes ont confirmé l'accroissement rapide de la fréquence et de la gravité des pratiques de ce genre ainsi que leur nature très méthodique et l'exploitation qu'elles engendrent. Des difficultés économiques de plus en plus grandes - en particulier dans les pays en développement et en transition -, les obstacles nombreux à la migration légale et de graves conflits armés ont coïncidé avec l'augmentation du nombre des cas de traite d'êtres humains dans la région de la CEE ainsi qu'avec une généralisation de ce problème dans des régions jusque-là relativement épargnées.

2. La traite des personnes a été un des grands thèmes de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes. Les participants ont reconnu que la suppression effective de la traite est un sujet de préoccupation pour la communauté internationale et que l'exploitation des femmes dans des réseaux internationaux de prostitution et de traite est devenue l'une des principales activités

de la criminalité internationale organisée[1]. L'un des objectifs stratégiques du Programme d'action est d'"*éliminer la traite des femmes et aider les femmes victimes de la violence et de la traite*"[2]. Les gouvernements des pays d'origine, de transit et de destination et les organisations régionales et internationales (selon le cas) sont invités à envisager de ratifier et d'appliquer les conventions internationales sur la traite des êtres humains et l'esclavage, à s'attaquer aux racines du mal qui favorisent la traite des femmes et des petites filles, à coopérer au démantèlement des réseaux nationaux, régionaux et internationaux de traite, à allouer des ressources pour aider les victimes de la traite et à élaborer des programmes et politiques de prévention[3]. Les gouvernements sont aussi instamment invités à renforcer les instruments relatifs aux droits de l'homme afin de combattre et d'éliminer la traite, à fournir des services sociaux et juridiques aux victimes et à prévoir une coopération internationale en vue de poursuivre et de punir ceux qui se livrent à l'exploitation organisée des femmes et des enfants[4].

3. Cinq ans après la Conférence de Beijing, le problème du trafic de personnes reste un grave sujet de préoccupation pour la communauté internationale. Un instrument international contre le trafic de personnes est actuellement à l'étude sous les auspices de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale de l'Organisation des Nations Unies[5]. Le Conseil des ministres de l'Union européenne a publié plusieurs directives particulières sur le trafic de personnes[6], et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une recommandation en la matière[7]. En juillet 1999, l'Assemblée parlementaire de l'OSCE a adopté, à l'unanimité, une résolution condamnant le trafic de personnes à des fins d'exploitation sexuelle et invitant instamment les États à punir les trafiquants. À partir de 1999, une section spéciale consacrée à la "traite des êtres humains" figurera dans chaque chapitre par pays des *Country Reports on Human Rights Practices* du Département d'État des États-Unis[8]. Un grand nombre d'autres pays de la CEE ont modifié ou adopté des lois afin de réprimer le trafic de personnes, de punir les trafiquants et de protéger les victimes.

4. Le lien entre le trafic de personnes et la question, hautement politisée de la migration - en particulier de la migration clandestine de travailleurs - est une des raisons qui expliquent que l'on s'intéresse de plus en plus à ce problème. De nombreux États craignent que les activités des trafiquants ne perturbent la migration organisée et ne contribuent aux violations des restrictions à l'immigration. Le lien entre le trafic de personnes et les réseaux du crime organisé a également amené un certain nombre d'États à prendre des mesures au niveau national et à militer activement pour que des mesures soient prises à l'échelle internationale pour faire respecter la loi.
Pour certains États et pour de vastes secteurs de la communauté des organisations non gouvernementales intéressées, l'aspect droits de l'homme et sexospécifique de la question a été le mobile, et la raison d'être, des mesures prises. Malgré l'attention accrue portée au problème (et peut-être en raison des différentes façons de voir les choses), un grand nombre des recommandations faites à Beijing n'ont pas encore été appliquées et les tentatives faites pour venir à bout du trafic de personnes aux niveaux national, régional et international sont, jusqu'à présent, restées en grande partie sans effet.

5. La présente note porte sur le trafic de personnes dans la région de la CEE en tant que l'un des problèmes les plus épineux auxquels les femmes et les petites filles sont actuellement confrontées dans cette partie du monde. On a cherché, dans la section 1, à établir une définition opérationnelle du trafic de personnes. Dans la section 2, on a identifié les caractéristiques

et les causes de ce trafic en s'attachant en particulier aux aspects du problème concernant les droits de l'homme, la migration et le crime organisé. Dans la section 3 on a donné un aperçu des initiatives prises récemment dans le domaine des lois et des politiques au niveau international, au sein de la CEE et au niveau national pour lutter contre ce problème. La section 4 contient des recommandations sur les mesures à prendre, que l'on peut regrouper en sept catégories : principes directeurs fondamentaux, amélioration de la base de données sur le trafic, mise en place d'un cadre législatif suffisant, efficacité de la répression, protection et appui aux victimes, coopération entre les pays et prévention du trafic.

1. DÉFINITION DU TRAFIC DE PERSONNES

6. Le trafic de personnes n'a jamais été défini de façon précise en droit international. On a longtemps considéré que cette carence constituait un obstacle à l'adoption de mesures efficaces. Les tentatives faites récemment pour parvenir à un accord sur cette question ont été rendues difficiles par de grandes divergences de vues quant au résultat final du trafic, aux actes qui le constituent et à leur importance relative. Les définitions qui ont été adoptées sont différentes selon la perspective dans laquelle se place l'auteur. C'est ainsi qu'une organisation qui s'occupe de la migration organisée insistera naturellement sur l'aspect du trafic relatif à la migration tandis qu'une organisation qui s'occupe des droits de l'homme aura tendance à considérer que les violations des droits de l'homme constituent l'élément déterminant. Et il est clair que celles qui militent en faveur des droits des prostituées opteront pour une définition du trafic différente de la définition retenue par celles qui considèrent que toutes les formes de prostitution sont inadmissibles.

7. L'Assemblée générale des Nations Unies a, en 1994, déclaré que la traite des femmes et des petites filles est constituée par "*les mouvements illicites et clandestins de personnes à travers les frontières nationales et internatinales ... qui visent à mettre par la force des femmes et des petites filles dans des situations où elles sont opprimées et exploitées sexuellement ou économiquement afin de procurer des bénéfices aux recruteurs, trafiquants et associations criminelles, ainsi que les autres activités illégales liées à la traite des êtres humains, telles que le travail domestique forcé, les faux mariages, l'emploi clandestin et les fausses adoptions*"[9]. La Commission pour la prévention du crime et la justice pénale a récemment retenu l'esprit de cette définition en proposant d'établir une distinction entre le trafic de personnes d'une part et l'introduction clandestine de migrants d'autre part. Le projet de protocole contre l'introduction clandestine de migrants par terre, air et mer[10] (actuellement élaboré sous les auspices de la Commission en même temps qu'un autre instrument sur le trafic de personnes) définit comme suit l'introduction clandestine de migrants : "*le fait d'assurer intentionnellement dans le but d'en tirer profit l'entrée illégale ou le séjour illégal dans un État d'une personne qui n'a ni la nationalité ni le statut de résident permanent de cet État*"[11]. Le projet de protocole sur le trafic de personnes, en particulier des femmes et des enfants, propose la définition suivante : "*l'expression 'trafic de personnes' désigne le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, soit en recourant ou en menaçant de recourir à l'enlèvement, à la force, à la fraude, à la tromperie ou à la contrainte, soit en donnant ou en recevant des paiements ou des avantages illicites pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre, aux fins d'exploitation sexuelle ou de travail forcé*"[12].

8. Malgré les divergences mentionnées plus haut en ce qui concerne les préférences et les priorités, ces deux définitions, prises ensemble, représentent ce que l'on entend en général par trafic de personnes. Cette notion recouvre bien plus que le mouvement illégal organisé de personnes en vue d'un profit. L'élément fondamental est le recours à la force ou à la contrainte tout au long du processus ou à certains stades. Dans la pratique, le trafic de personnes à partir des pays de la CEE et à travers ces pays se fait à de nombreuses fins notamment pour obtenir de la main-d'oeuvre pour les ateliers clandestins et des domestiques. Toutefois la prostitution forcée est le résultat le plus visible du trafic et nombreux sont ceux qui affirment que c'est le plus courant. Bien que la nature coercitive de *toute* prostitution enfantine ne fasse pas de doute, il n'est pas toujours facile de déterminer dans quels cas la prostitution des adultes implique l'usage de la force. Certains affirment que *toutes* les femmes et *tous* les hommes qui se prostituent subissent une certaine forme de contrainte, notamment sous le poids de la pauvreté ou de la dépendance économique. D'autres par contre sont d'avis que la prostitution peut représenter, pour un adulte, un choix valable d'activité et que la contrainte doit être manifeste pour que l'on puisse parler de prostitution forcée. L'Assemblée générale comme la Commission de la répression du crime semblent avoir adopté le point de vue selon lequel la définition du trafic de personnes ne doit pas se limiter à la seule traite en vue de l'exploitation sexuelle et, qu'en outre, certaines formes de contrainte doivent être impliquées pour distinguer le trafic de personnes de l'introduction clandestine de migrants.

2. CARACTÉRISTIQUES ET CAUSES DU TRAFIC

a) Renseignements concernant le trafic de personnes

9. Bien que des recherches importantes portant sur la nature et la portée de ce problème aient été entreprises au cours des dernières années, on constate toujours qu'il existe peu de renseignements fiables, en particulier au niveau officiel. La plupart des renseignements dont on dispose sont constitués de données autres que statistiques et d'indicateurs indirects. Très peu de pays de la CEE recueillent des données statistiques sur le trafic de personnes. Lorsque de telles données existent, leur utilité est compromise du fait de l'absence d'uniformité dans les procédures de collecte et d'une conception commune de la nature du trafic. Dans certains pays de la CEE par exemple cette notion n'est pas définie en droit pénal et, par conséquent, il n'existe pas de point de référence permettant d'obtenir des statistiques ou d'analyser les renseignements recueillis. Lorsque des définitions existent, les différences font qu'il est extrêmement difficile de faire des comparaisons entre plusieurs États. La rareté des données statistiques sur le trafic de personnes s'explique aussi par la nature du processus. Il est presque certain que la vaste majorité des cas ne sont pas détectés et ne sont pas signalés parce que les victimes ont peur de s'adresser aux autorités nationales pour obtenir de l'aide[13]. Pour trouver des solutions efficaces il sera manifestement essentiel d'améliorer la collecte des données.

b) Les caractéristiques du trafic de personnes

10. Malgré l'absence de renseignements détaillés et vérifiables, l'existence d'un problème grave ne saurait être contestée. Si les méthodes utilisées varient considérablement, certains éléments "typiques" sont décelables – en particulier en ce qui concerne le trafic de personnes en vue de la prostitution forcée. On a cherché, dans les paragraphes ci-après, à donner un aperçu de la situation dans la région de la CEE.

11. Les renseignements disponibles confirment que le trafic de personnes est un phénomène qui touche ou implique, d'une façon ou d'une autre, tous les pays de la CEE[14]. Si les filières changent constamment, un facteur constant est la différence, sur le plan économique, entre les pays d'origine et les pays de destination. Comme dans le cas de la migration clandestine de travailleurs, le trafic se fait inévitablement d'un pays pauvre vers un pays riche. Des Philippines et des Vietnamiennes sont envoyées illégalement en Amérique du Nord[15], des Nigérianes en Allemagne, en Italie et en Belgique[16] et des femmes originaires de la République dominicaine en Autriche[17]. L'éclatement de l'ex-Union soviétique et les perturbations économiques et politiques qui en ont résulté ont entraîné une augmentation spectaculaire du nombre de femmes faisant l'objet d'un trafic à partir de l'Europe centrale et orientale. Des dizaines de milliers de Russes et d'Ukrainiennes ont été envoyées en Israël et en Amérique du Nord[18] et un grand nombre de Tchèques et de Bulgares ont été envoyées en Allemagne et en Autriche[19].

12. Certains pays de la CEE sont à la fois pays de départ, pays de transit et pays de destination des victimes du trafic. La Pologne, important État européen "tampon", constitue un exemple typique. Les victimes du trafic, dont beaucoup sont originaires de l'ex-Union soviétique, traversent la Pologne pour se rendre en Europe occidentale, au Canada et aux États-Unis. Les migrantes, dont un grand nombre ont été victimes du trafic, représentent en Pologne une proportion importante des prostituées. Un grand nombre de Polonaises auraient été envoyées en Europe occidentale et au Moyen-Orient[20]. La Hongrie et d'autres pays d'Europe centrale sont également devenus des pays de départ, de transit et de destination[21].

13. Ce qui s'est passé récemment en Europe a confirmé que le trafic des personnes prospère pendant et après de longs conflits sociaux. L'ex-Yougoslavie est devenue une des grandes destinations du trafic ainsi qu'un pays de transit important pour les femmes originaires d'Europe centrale et orientale. Des preuves anecdotiques donnent à penser que pendant le conflit du Kosovo des femmes et des petites filles des camps de réfugiés situés au nord de l'Albanie ont été enlevées par des bandes armées ou attirées hors de ces camps par divers moyens[22]. Plusieurs organisations internationales ont récemment signalé que le trafic à destination et en provenance du Kosovo augmentait actuellement du fait de la demande de prostituées de la part de travailleurs étrangers fortunés.

14. Les trafiquants recourent à diverses méthodes de recrutement telles que l'enlèvement ou le versement d'argent à des membres de la famille de la victime. Toutefois, lorsqu'elles sont contactées par une personne qu'elles connaissent ou dupées par une publicité, de nombreuses victimes potentielles cherchent déjà à émigrer. On fait croire à certaines qu'elles sont recrutées pour travailler légalement à l'étranger ou pour s'y marier. D'autres savent qu'elles sont recrutées pour travailler dans l'industrie du sexe et même qu'elles seront obligées de travailler pour rembourser des dettes importantes aux trafiquants, mais ont été trompées sur leurs conditions de travail. Les liens de dépendance sont complexes. Les trafiquants ont un pouvoir sur les femmes parce qu'ils confisquent leur passeport et leurs documents officiels. Leur entrée dans le pays de destination est souvent illégale, ce qui ne fait qu'accroître leur dépendance par rapport aux trafiquants. L'endettement est largement utilisé pour asservir les victimes et veiller à ce qu'elles continuent d'être rentables. Il est souvent question de contraintes physiques, de violences et de mesures d'intimidation.

15. Les trafiquants sont rarement arrêtés et encore plus rarement poursuivis. Les peines correspondantes sont relativement légères lorsqu'on les compare à celles prévues pour la contrebande d'armes ou de drogues. Une des raisons pour lesquelles la loi est si peu appliquée est que les cas signalés sont rares, ce qui n'est pas difficile à comprendre. En effet, les victimes du trafic sont le plus souvent considérées comme des criminelles par les autorités de l'État d'accueil et sont souvent poursuivies, détenues et expulsées. Cet état de chose allié à la crainte de représailles de la part des trafiquants font qu'elles ont peu de raisons de coopérer avec la police dans les pays de destination. L'ignorance de leurs droits juridiques conjuguée à des obstacles culturels et linguistiques et à l'absence de mécanismes de soutien concourt à renforcer l'isolement des victimes et à les empêcher de demander ou d'obtenir justice.

c) Les causes du trafic de personnes

16. Les causes sont complexes et ne peuvent être cernées que par une analyse des motifs des principaux acteurs. En ce qui concerne les pays d'origine, il est indispensable d'identifier les facteurs qui incitent des familles à vendre des proches du sexe féminin ou des femmes à chercher un emploi à l'étranger et à accepter les risques inévitables liés au trafic. Dans la plupart des cas, des facteurs économiques comme la pauvreté et le chômage jouent un rôle décisif. Des facteurs sociaux et culturels, notamment la discrimination et la violence dont les femmes sont victimes, semblent aussi jouer un rôle important. De nombreux pays d'origine encouragent la migration, tant légale qu'illégale, afin d'atténuer les pressions sur le marché intérieur de l'emploi et de s'assurer un flux de devises fortes. D'autres facteurs sont communs aux pays d'origine et aux pays de destination : l'absence d'une législation appropriée, la non-application des lois et la corruption des fonctionnaires.

17. Le trafic de personnes découle aussi de forces sociales et économiques d'une plus grande ampleur. L'augmentation rapide du trafic aux fins de prostitution peut être attribuée à l'accroissement de la demande provoqué par l'expansion rapide de l'industrie du sexe dans le monde. Les caractéristiques de la migration jouent aussi un rôle. L'émigration touche actuellement un nombre à peu près égal de femmes et d'hommes et, dans la plupart des régions du globe, notamment dans l'ensemble de la CEE, la croissance annuelle du nombre de personnes qui émigrent a été plus forte chez les femmes que chez les hommes. C'est là le résultat de mutations structurelles dans les pays d'origine ainsi que de changements sur le marché du travail dans les pays de destination. Sur le marché mondial du travail on retrouve les divisions traditionnelles entre hommes et femmes. Celles-ci ont moins de possibilités que les hommes d'exercer un emploi qualifié. Pour trouver du travail, elles dépendent donc beaucoup plus que les hommes de secteurs non structurés tels que l'industrie du sexe et du spectacle et les services domestiques. Dans la région de la CEE, les possibilités d'immigrer légalement ont considérablement diminué - ce qui est une conséquence directe de la réglementation plus stricte des flux de migrations à destination de l'Europe occidentale et de l'Amérique du Nord. La féminisation croissante de la main-d'œuvre migrante d'une part, et les politiques de plus en plus restrictives des pays destinataires en matière d'immigration d'autre part, ont créé une demande précise à laquelle les trafiquants répondent.

18. Les cartels du crime qui opèrent à l'échelle transnationale sont actuellement un important vecteur de l'immigration en Europe et en Amérique du Nord, "se substituant en partie, ou tout du moins se superposant, aux facteurs d'attraction et de répulsion classiques des liens

internationaux, facteurs de migration, entre pays d'origine et pays de destination ou à la parentèle et aux réseaux familiaux entretenant la migration"[23]. Ces réseaux criminels organisés sont lourdement impliqués dans le trafic de personnes ainsi que dans l'introduction clandestine de migrants[24]. Du fait de cette participation, le trafic devient encore plus efficace et plus souple, mieux structuré, de plus en plus coercitif et de moins en moins touché par les mesures classiques de lutte contre la criminalité.

19. L'effet relatif des diverses "causes" dépendra de nombreuses variables. Il n'est donc pas possible de présenter une liste exhaustive des causes du trafic qui vaudrait également pour toutes les régions et pour toutes les situations. Il existe cependant un facteur commun de poids : la discrimination et l'inégalité à de multiples niveaux qui empêchent les femmes et les petites filles d'être maîtresses de leur destin.

3. RÉPONSES AUX PLANS INTERNATIONAL, RÉGIONAL ET NATIONAL

a) Droit international et politiques internationales

20. Le droit international n'a pas été en mesure d'appréhender la question du trafic de personnes de manière systématique ou méthodique. Un grand nombre des anciennes conventions relatives à l'esclavage ont été invoquées dans le contexte du trafic de personnes bien que leur application, dans la pratique, ait été limitée par le fait qu'elles sont antérieures à la plupart des pratiques modernes relatives au trafic de personnes. Le seul instrument international relatif au trafic de personnes intéressant directement la question est la *Convention de 1949 pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui*[25]. Cet instrument prévoit un mécanisme d'application assez faible et n'a pas été largement ratifié. Dans le Programme d'action de Beijing, il est fait cependant spécifiquement mention de la Convention et les gouvernements sont invités instamment à la revoir et à renforcer son application[26].

21. Jusqu'à une date toute récente, la plupart des activités de la communauté internationale relatives au trafic de personnes ont eu lieu dans le contexte des droits de l'homme - plus précisément des droits de la femme. La Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes interdit explicitement la prostitution forcée et l'exploitation de la prostitution d'autrui. Aux termes de cet instrument, les États parties sont tenus de prendre toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, pour supprimer, sous toutes leurs formes, le trafic des femmes et l'exploitation de la prostitution des femmes[27]. Aux termes de la Convention relative aux droits de l'enfant, les États parties prennent toutes les mesures appropriées sur les plans national, bilatéral et multilatéral pour empêcher l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants à quelque fin que ce soit et sous quelque forme que ce soit[28]. Les enfants doivent aussi être protégés contre toutes les formes d'exploitation sexuelle et de violence sexuelle[29].

22. D'autres dispositions du droit international relatif aux droits de l'homme sont également pertinentes. Il s'agit notamment de l'interdiction du travail forcé qui est contenue dans la Convention de l'OIT sur l'abolition du travail forcé[30] ainsi que dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques[31], le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels[32], la Convention européenne des droits de l'homme[33] et la Convention américaine relative aux droits de l'homme[34]. Le droit international interdit aussi la servitude pour

dette[35] - pratique communément employée comme moyen de contraindre des femmes et des petites filles à continuer de se prostituer et des travailleuses migrantes à rester au service d'employeurs qui les maltraitent.

23. Pour ce qui est des mécanismes internationaux de défense des droits de l'homme eux-mêmes, l'attention portée au trafic de personnes a généralement été superficielle et sporadique bien que plusieurs organes établis en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme - et en particulier le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, le Comité des droits de l'enfant, le Comité des droits de l'homme et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels - aient, occasionnellement, prêté attention à la question lorsqu'ils ont étudié des rapports d'États parties[36]. Le problème auquel se heurtent les organes conventionnels est manifestement en partie constitué par l'absence d'une définition juridique internationalement acceptée du trafic de personnes et de désaccord fondamental sur la question de la prostitution, à laquelle le trafic de personnes est traditionnellement lié.

24. Le principal organe qui s'occupe de la question du trafic de personnes à l'Organisation des Nations Unies est le Groupe de travail des formes contemporaines d'esclavage, organe subsidiaire de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme (elle-même organe subsidiaire de la Commission des droits de l'homme). Ce Groupe de travail est relativement discret. La question de la prostitution forcée a toujours été inscrite à son ordre du jour (dans le contexte de "l'exploitation de la prostitution d'autrui" et de la "traite des êtres humains") et, grâce à lui, est donc l'objet de résolutions régulièrement adoptées par la Sous-Commission et par la Commission des droits de l'homme. En 1992, le Groupe de travail a élaboré un programme d'action pour la prévention de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui[37]. Ce texte a finalement été adopté par la Commission des droits de l'homme en 1995 mais n'a pas été appliqué et il n'y a pas été donné suite par ailleurs.

25. Autre mécanisme important s'occupant du trafic de personnes, la Rapporteuse spéciale chargée de la question de la violence contre les femmes a présenté à la session de 1995 de la Commission des droits de l'homme un premier rapport dans lequel elle examinait le phénomène de la prostitution et du trafic de personnes sous l'angle de la violence fondée sur l'appartenance au sexe féminin[38]. Elle s'est de nouveau penchée sur cette question deux ans plus tard, dans son rapport annuel[39] comme dans le contexte d'une mission spéciale effectuée en Pologne[40]. La Rapporteuse spéciale consacrera son prochain rapport annuel (2000) spécifiquement à la question du trafic de personnes.

26. La Commission de la condition de la femme a joué un rôle important pour que la question du trafic de personnes et de l'exploitation sexuelle des femmes et des petites filles soit toujours à l'ordre du jour. Elle a aussi contribué à mieux faire prendre conscience du sort des travailleuses migrantes employées de maison. C'est pourquoi ces deux questions sont maintenant régulièrement examinées par l'Assemblée générale, d'où les résolutions[41] et rapports[42] qui leur sont consacrés.

27. Au niveau international, l'examen de la question du trafic de personnes sort lentement des contextes des droits de l'homme et de la "promotion de la femme". Des initiatives récentes ont élargi le champ de l'étude en rattachant ce phénomène au crime organisé et à la migration. Les plus significatives d'entre elles sont l'élaboration d'un protocole visant à prévenir, réprimer

et punir le trafic de personnes, en particulier des femmes et des enfants[43], qui s'accompagne d'un protocole contre l'introduction clandestine de migrants par terre, air et mer[44]. Ces protocoles seront des protocoles additionnels à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée[45] actuellement élaborée sous les auspices de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale de l'ONU. La convention et ses protocoles devraient être adoptés vers la fin de 2000.

28. Les deux protocoles sont des accords de coopération transnationale - leur but principal est de s'attaquer aux éléments de la criminalité organisée impliqués dans le mouvement illicite de migrants et dans le trafic de personnes et de les démanteler, en encourageant la coopération entre le judiciaire et la police ainsi que l'adoption de réponses uniformes dans les différents pays. On doit se féliciter de ces faits nouveaux, mais il est néanmoins important de continuer de privilégier les droits et le bien-être des victimes. Une approche basée sur les droits aurait des avantages pratiques importants. Par exemple, pour poursuivre les trafiquants, il faudra inévitablement que des témoins coopèrent. Cette coopération dépendra, dans une large mesure, de la capacité des États à protéger et aider les victimes du trafic de personnes. Il est encourageant de noter qu'un certain nombre d'États ont reconnu que la répression, prévue dans ces deux protocoles, est indissociable de la protection des droits de l'homme, bafoués par les pratiques incriminées.

b) Lois et politiques régionales

29. Le seul traité régional intéressant directement la question du trafic des personnes est la Convention européenne des droits de l'homme, par laquelle sont liés la majorité des États membres de la CEE. Cet instrument interdit expressément aussi bien l'esclavage que le travail forcé et consacre en droit l'interdiction fondamentale de la discrimination fondée sur le sexe. Il existe d'autres instruments régionaux qui traitent moins directement de ce phénomène, mais dont l'objet tend à se rapprocher de la lutte contre le trafic de personnes, à savoir : la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, la Convention européenne d'extradition et la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime.

30. Ce n'est que dernièrement que l'on a commencé à se doter de politiques en matière de lutte contre le phénomène contemporain du trafic de personnes, très peu d'interventions ayant été signalées avant le début des années 90. Dans la région de la CEE, les directives de politique générale ont été l'émanation des grands organismes régionaux, dont l'Union européenne (UE), le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

31. En 1993, le Conseil "justice et affaires intérieures" de l'Union européenne a adopté un ensemble de recommandation à l'intention des États membres afin de combattre la traite des êtres humains[46]. Suite à un rapport sur la question[47], le Parlement européen a adopté, en janvier 1996, une *Résolution sur la traite des êtres humains*[48] dans laquelle la traite était considérée comme une violation flagrante des droits de l'homme. L'Union européenne a promulgué en mai 1996 un ensemble de *Propositions concernant les mesures à prendre par les États membres et dans le cadre du Conseil de l'Europe*[49]. En juin de la même année, la Commission européenne et l'OIM ont tenu une conférence commune sur la traite des femmes[50]. La Commission des Communautés

européennes a publié par la suite un texte circonstancié intitulé *Communication au Conseil et au Parlement européen au sujet de la traite des femmes aux fins d'exploitation sexuelle*[51].

32. Suite à des recommandations qu'il avait adoptées antérieurement sur ce même sujet[52], le Conseil de l'Union européenne a adopté en 1997 une *Action commune relative à la lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants*. Par cette action commune (non contraignante), les États membres de l'Union européenne conviennent de réexaminer la législation et les pratiques en vigueur à l'effet d'améliorer la coopération judiciaire et de prévoir des peines appropriées (y compris la confiscation des produits de la traite). Les États membres assurent également la protection des témoins ainsi qu'une assistance adéquate pour les victimes et leurs familles. Cette action commune contient également des dispositions précises concernant le renforcement de la coopération entre les États membres dans tous les domaines pertinents, notamment dans le cadre de la procédure judiciaire et de l'échange d'informations. Le Conseil devrait revoir l'application de cette action commune avant la fin de 1999. En avril 1997, dans le cadre d'une conférence ministérielle sur la question de la traite des femmes aux fins de l'exploitation sexuelle, les États membres de l'Union européenne ont adopté une *Déclaration ministérielle sur des lignes directrices européennes relatives aux mesures efficaces destinées à prévenir et à combattre la traite des femmes à des fins d'exploitation sexuelle*[53]. Cette déclaration, dite de La Hague, énonce des recommandations à l'intention des autorités nationales et européennes afin de combattre la traite, d'encourager et d'aider les victimes à signaler les cas de traite à la police, de détecter les trafiquants, d'enquêter à leur sujet et de les poursuivre, de donner aux victimes une protection suffisante, une aide appropriée et un soutien et de veiller à obtenir des systèmes de justice pénale qu'ils réagissent par un "traitement équitable". Une deuxième *Communication au Conseil et au Parlement européen* concernant le trafic des femmes, publiée en décembre 1998[54], précisait que la question de la traite des femmes figurait parmi les principaux centres d'intérêt de l'Union européenne. Ce texte est axé tout particulièrement sur la nécessité d'améliorer la coopération inter-États et d'appréhender la traite des personnes dans une perspective pluridisciplinaire.

33. L'activité du Conseil de l'Europe sur la question de la traite des personnes remonte à un séminaire organisé en 1991. Depuis lors, le Conseil a beaucoup fait pour lutter contre la traite - notamment par des opérations de sensibilisation, des activités d'information et un travail de collaboration avec les organisations non gouvernementales. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté en 1997 une Recommandation relative à la traite des femmes et à la prostitution forcée dans les États membres du Conseil de l'Europe[55]. Selon ce texte, la Recommandation est le fruit de l'accroissement considérable qu'ont connu la traite des femmes et la prostitution forcée dans les États membres du Conseil de l'Europe; de la participation croissante des organisations criminelles à ces activités; et de la détérioration du traitement des femmes faisant l'objet de la traite. L'Assemblée a recommandé que le Conseil des ministres élabore une convention insistant tout particulièrement sur les droits de l'homme; énonçant des mesures répressives pour lutter contre la traite par une harmonisation des législations, une amélioration de la communication, de la coordination et de la coopération policières et judiciaires; et prévoyant une assistance et une protection pour les victimes. En attendant l'élaboration d'une telle convention, le Conseil a recommandé que le Comité des ministres adopte une recommandation sur cette question. Il a recommandé aussi que le Comité invite les États membres, notamment, à sensibiliser davantage le public à ce problème, à former le personnel

chargé de l'immigration, à renforcer les mesures nationales et internationales de police, à appliquer des peines appropriées et à fournir une assistance aux victimes, particulièrement à celles qui sont disposées à témoigner contre les trafiquants. En application de ces décisions, le Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes du Conseil de l'Europe a élaboré un projet de recommandation à l'intention du Comité des ministres au sujet des mesures destinées à combattre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle. Ce texte devrait être examiné en janvier 2000. S'il est adopté, il constituera une plate-forme d'action contre la traite aux niveaux national et régional.

34. En 1991, les États participant à la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe se sont engagés à "s'efforcer d'éliminer toutes les formes de violence à l'égard des femmes et toutes les formes de traite des femmes et d'exploitation de la prostitution des femmes, notamment par des mesures d'interdiction juridique suffisantes et d'autres mesures appropriées"[56]. L'Assemblée parlementaire de l'OSCE a adopté en juillet 1999 une résolution sur la traite des femmes et des enfants dans laquelle cet engagement était réaffirmé et élargi[57]. Ce texte est axé tout particulièrement sur la traite et la prostitution forcée ainsi que d'autres formes d'exploitation sexuelle, tout en reconnaissant que la traite peut avoir d'autres fins. On s'y dit préoccupé par les liens entre la traite et la criminalité organisée; l'insuffisance de la législation actuelle et des mesures de répression dans certains pays de l'OSCE; et l'indifférence et la corruption officielles qui entravent les mesures correctives. Cette résolution engage les gouvernements des États participant à l'OSCE à adopter des textes de loi et des mécanismes de répression afin de châtier les trafiquants, notamment ceux qui emploient la force ou la fraude pour introduire des femmes ou des enfants dans le commerce sexuel international, tout en protégeant les droits des victimes de ce trafic; les États qui sont déjà dotés de tels textes de loi ou mécanismes étaient appelés à renforcer ceux-ci. De plus, les gouvernements étaient invités à élaborer des stratégies répressives coordonnées aux plans national et international pour combattre la criminalité internationale organisée - notamment pour empêcher celle-ci de pratiquer la traite des femmes et des enfants.

35. D'autres mesures ont été prises au niveau régional pour combattre la traite. C'est ainsi qu'a été élargi, en septembre 1996, le mandat de l'Unité Drogue d'Europol au trafic des êtres humains. Cette unité a été priée par les États membres de dresser une liste des points de contact chargés de l'application des lois et a commencé à échanger des informations grâce à son système de chargés de liaison. Diverses activités d'information et de formation liées à la traite ont été menées depuis le début de l'année 1999[58].

c) Réactions nationales face au trafic de personnes dans la région de la CEE

36. Comme les pays des autres régions, les États membres de la CEE, notamment leurs gouvernements, ont réagi de façon relativement faible face au trafic de personnes. Ceci s'explique par l'invisibilité de ces pratiques ainsi que par le fait que les gouvernements répugnent généralement à reconnaître que certains de leurs ressortissants - des femmes et des enfants en l'occurrence - sont sans doute victimes d'une prostitution forcée pratiquée sur une large échelle, ou que de tels abus se produisent sur leur propre territoire. Les lois qui sont réellement destinées à tenter de prévenir le trafic des êtres humains et la prostitution forcée ont souvent un effet négatif sur la victime dans la mesure où elles prévoient, par exemple, l'expulsion immédiate des femmes découvertes en pareille situation. La poursuite des trafiquants est souvent compromise par l'incapacité de l'appareil répressif national à s'assurer la coopération des victimes et des

témoins, faute de garantir la sécurité des victimes. Ainsi, très rares sont les exemples de programmes crédibles de protection des témoins dans les cas de trafic de personnes à l'intérieur de la région de la CEE, et cela en dépit du fait que l'on soit de plus en plus conscient de la participation de la criminalité organisée au trafic et du danger très réel que ces groupes font peser sur les victimes.

37. De même, certaines des autres mesures qui ont été prises par les gouvernements de la région pour résoudre le problème du trafic de personnes ont été contreproductives. De nombreux gouvernements ont cherché à combattre le trafic en sévissant contre la prostitution des migrants. Faute de garanties et de mesures d'appui, ces interventions ont plongé invariablement des communautés marginalisées et vulnérables dans une profonde détresse, aggravant ainsi l'isolement des victimes et mettant celles-ci davantage en péril sans pour autant châtier les trafiquants ni même les appréhender.

38. Cependant, les pays de la région de la CEE affichent de plus en plus la volonté, du moins en principe, de prendre ce problème au sérieux. En témoignent largement les diverses initiatives politiques esquissées dans la précédente sous-section. Au niveau national, les lois ont été renforcées dans un certain nombre de pays aux fins de prévenir l'exploitation de la prostitution, de châtier les trafiquants et de s'attaquer aux aspects du trafic liés à la criminalité organisée. Certains pays de la CEE, dont la Belgique, l'Italie et les Pays-Bas, se dotent de cadres juridiques et administratifs qui encouragent la poursuite des trafiquants par un renforcement des mesures de protection (telles que l'octroi de permis de résidence temporaire et d'une assistance sociale) aux victimes du trafic.

39. En outre, de nombreux gouvernements de la région de la CEE se sont montrés désireux de travailler de façon plus étroite avec les ONG nationales de protection des droits de l'homme en général et, notamment des droits de la femme - ONG dont la plupart sont au fait de la situation et du type de solution qui s'impose. Dans les pays les plus touchés, les ONG nationales et internationales travaillent de concert pour soutenir la réinsertion des femmes victimes et prévenir de nouvelles manifestations du trafic de personnes par des campagnes d'éducation et de sensibilisation. De plus, de nombreuses ONG nationales fournissent, sur le plan pratique, une aide critique aux victimes de la traite en aidant à leur rapatriement, en leur fournissant un hébergement d'urgence, en leur procurant des soins de santé, en les aidant à trouver un emploi et en protégeant leurs familles.

4. RUPTURE DU CYCLE DU TRAFIC : ACTIONS RECOMMANDÉES

40. Le trafic n'est pas un événement unique, mais une série d'actes et de circonstances qui font intervenir une vaste gamme d'acteurs. Il est essentiel que les mesures antitrafic tiennent compte de cette réalité et que l'on s'efforce d'intervenir sur la totalité du cycle. On s'est déjà beaucoup activé pour définir les politiques et les actions qui pourraient contribuer à rompre ce cycle. L'objet de la présente section n'est pas de répéter ces initiatives, mais plutôt d'en faire une synthèse cohérente qui puisse être aussi utile que possible aux décideurs et aux militants[59] et viser au premier chef la situation du trafic de personnes dans la région de la CEE, mais ces recommandations pourraient également s'appliquer dans d'autres pays et régions.

a) Principes directeurs fondamentaux

41. Pour pouvoir s'attaquer au problème du trafic de personnes de manière cohérente et concertée, il faut tout d'abord avoir une perception commune de ce phénomène et s'accorder sur les solutions à retenir. Au cours de la décennie écoulée, les pays membres de la CEE ont adopté, individuellement ou collectivement - par l'intermédiaire d'organisations régionales ou

internationales - certains principes directeurs fondamentaux. Ce sont ces principes, qui sont énoncés ci-après, qui devraient guider et informer les initiatives antitraite.

- Il faut accorder le rang de priorité le plus élevé à la protection des droits de l'homme et de la dignité des personnes livrées au trafic ou à la prostitution.

- La définition des termes "trafic" ou "traite" dans les textes de loi, textes politiques et programmes ne devrait pas se limiter à la prostitution. Elle devrait être suffisamment large pour recouvrir, sans ambiguïté, d'autres fins identifiées telles que le travail servile, le travail forcé ou d'autres pratiques esclavagistes.

- Les trafiquants et leurs collaborateurs doivent être poursuivis et punis comme il se doit - en accordant l'attention voulue au droit à une procédure régulière et sans compromettre les droits des victimes.

- Les victimes de la traite de personnes ne devraient pas être incriminées pour l'illégalité forcée de leur entrée ou de leur séjour dans les pays de transit et de destination ni pour les activités qu'elles sont forcées de mener du fait de leur statut de personnes ayant fait l'objet d'un trafic.

- Les victimes de la traite, y compris celles dont le statut au regard de l'immigration est "illégale", devraient se voir accorder par les autorités du pays de destination une protection ainsi que les soins médicaux et l'assistance psychologique nécessaires.

- Il faudrait accorder aux victimes de la traite une aide, juridique et autre, durant toute procédure pénale, civile et autre intentée contre les trafiquants/exploiteurs. Les pouvoirs publics devraient être encouragés à délivrer des permis de résidence, temporaires ou permanents, ainsi qu'un abri sûr durant la procédure légale.

- Il faudrait veiller au retour des victimes dans des conditions de sécurité plutôt que de leur imposer un "rapatriement", particulièrement en cas de participation d'une entité criminelle organisée.

- Les femmes et les enfants ne devraient pas être traités de la même manière lors de l'identification, du sauvetage et du rapatriement. Les enfants ont des droits et des besoins particuliers qui doivent être reconnus et protégés.

- Il faudra s'efforcer de cerner les causes profondes du trafic (pauvreté, inégalité, discrimination et racisme, notamment).

b) Amélioration de la base de données

42. Pour être réalistes, pertinentes et efficaces, les stratégies antitraite doivent reposer sur des renseignements à jour et fiables. Étant donné la qualité de l'information dont on dispose actuellement, il est extrêmement difficile de déterminer les dimensions réelles du phénomène du trafic et d'élaborer des mesures de parade correctement ciblées. Il faudra, d'urgence, améliorer la collecte, l'analyse et l'échange des données.

43. Les gouvernements (et, le cas échéant, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales) devraient envisager d'entreprendre ce qui suit :

- Normaliser, aux niveaux tant international que régional, les données statistiques sur le trafic et, à cette fin, convenir d'une définition de la notion de trafic ou de traite ainsi que de ses éléments constitutifs et élaborer des indicateurs précis de ce phénomène.

- Améliorer la mise en commun de l'information entre les différents organismes de l'État au niveau national - par exemple entre les inspections sociales et sanitaires et les services chargés de l'application des lois.

- Établir, au niveau national, des bases de données sur les trafiquants et les méthodes de trafic dans les pays d'origine, de transit et de destination.

- Constituer des bases de données internationales ou régionales afin d'identifier et de localiser les réseaux criminels impliqués dans le trafic et de percer les méthodes et les moyens qui y sont employés - en utilisant pleinement les ressources et le soutien analytique qui pourraient être procurés à cet effet par Europol et Interpol.

- Entreprendre, encourager et soutenir la recherche dans le domaine du trafic de personnes (notamment dans les méthodes de trafic et les motivations des acteurs principaux).

- Reconnaître que les ONG peuvent jouer un rôle dans l'amélioration de la base de données et intégrer ces organisations dans les stratégies d'information.

c) Mise en place d'un cadre législatif suffisant

44. L'absence de législation appropriée au niveau national est un obstacle de taille à la lutte contre le trafic de personnes. Outre qu'elles contribueront à identifier et poursuivre les trafiquants, des dispositions juridiques appropriées encourageront la notification des incidents au niveau national ainsi que d'un État à l'autre et favoriseront l'uniformité dans la collecte et l'analyse des données.

45. Les gouvernements (et, le cas échéant, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales) devraient envisager d'entreprendre ce qui suit :

- Veiller à donner une définition précise du crime de trafic ou de traite dans le droit national et à donner des indications détaillées quant à ses différents éléments passibles de sanctions.

- Veiller à ce que le trafic et les pratiques connexes telles que l'asservissement pour dette et la prostitution forcée soient qualifiés de délit pénal.

- Établir en droit la responsabilité administrative et pénale des personnes morales (par exemple les agences de voyage, les services chargés de la migration, etc.) ainsi que des personnes physiques.

- Prévoir dans les textes de loi des peines pénales efficaces, proportionnelles et dissuasives (dont des peines privatives de liberté donnant lieu à l'extradition dans le cas des particuliers).

- Prévoir dans les textes de loi des dispositions concernant la confiscation des moyens et des produits du trafic et des délits connexes.

- Revoir les conditions légales et l'encadrement administratif actuels ainsi que les modalités de fonctionnement des entreprises qui peuvent servir de paravent au trafic, telles que les agences matrimoniales et les bureaux de placement d'accompagnatrices.

- Veiller à ce que la protection des personnes victimes du trafic soit consacrée dans la législation antitrafic, et incorporer dans cette dernière la protection juridique du droit de ces personnes de résider temporairement dans le pays de destination pendant la durée de la procédure judiciaire.

- Veiller à ce que les textes de loi empêchent les personnes ayant fait l'objet d'un trafic d'être poursuivies pour l'illégalité de leur entrée ou de leur séjour forcé ou pour les activités qu'elles sont contraintes de mener du fait de leur statut de personne ayant fait l'objet d'un trafic.

- Rendre statutaire le fait pour les personnes ayant fait l'objet d'un trafic d'être informées et de bénéficier d'une aide juridique ainsi que d'un appui social approprié (y compris le logement et les soins de santé nécessaires) et faire en sorte que le bénéfice de telles prestations ne soit pas arbitraire, mais accessible en tant que droit à toutes les personnes dont on a reconnu qu'elles ont été victimes d'un trafic.

- Faire en sorte que soit consacré dans la loi le droit des victimes du trafic d'engager une procédure civile contre les trafiquants et, notamment, de réclamer réparation et indemnisations.

d) Efficacité de la répression

46. Bien qu'il semble établi que des centaines de milliers de femmes et de petites filles fassent chaque année dans la région de la CEE l'objet d'un trafic - de transit, ainsi qu'à destination ou au départ - de la région, il ressort des registres qu'une faible proportion seulement des trafiquants sont dénoncés ou arrêtés, sans parler d'être poursuivis. En outre, la collusion officielle avec les trafiquants n'est pas un secret. Enfin, alors qu'il est évident que la répression bénéficierait de la coopération des victimes et des membres des communautés, nombreux sont les individus qui se gardent de dénoncer les trafiquants ou de témoigner, ou en sont incapables, craignant la réaction

de la police ou des autorités en général, ou du moins s'en méfiant, et ne pouvant compter sur aucune protection de la part des autorités. Pour être efficace, la répression du trafic exige doigté, vigilance et rigueur. Il faudra par ailleurs créer des mesures d'incitation afin d'encourager les personnes victimes du trafic et d'autres personnes intéressées à dénoncer spontanément les trafiquants.

47. Les gouvernements (et, le cas échéant, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales) devraient envisager d'entreprendre ce qui suit :

- Veiller à ce que les autorités chargées d'appliquer les lois soient investies de pouvoirs suffisants en matière d'enquête et aient accès aux techniques correspondantes afin d'assurer l'efficacité des enquêtes et des poursuites.

- Créer des brigades antitrafic spécialisées (composées d'hommes et de femmes) afin de promouvoir la spécialisation, la compétence et le professionnalisme.

- Revoir les stratégies antitrafic qui mettent l'accent sur la poursuite des actes de prostitution afin de s'assurer que les trafiquants soient la cible de la répression.

- Sensibiliser la police, les procureurs, les gardes frontière et les autorités judiciaires au problème du trafic et veiller à dispenser une formation spécialisée dans l'identification des cas de trafic, la lutte contre le trafic et la protection des droits des victimes; et encourager la coopération avec les ONG à l'élaboration et à l'application d'une telle formation.

- Élaborer des programmes de protection des témoins composés notamment des éléments suivants : identification d'un lieu sûr dans le pays de destination; rectification du statut au regard de l'immigration; accès à des conseils juridiques indépendants et identification des solutions en matière de réinstallation ou de rapatriement.

- Encourager les autorités chargées de l'application des lois à collaborer étroitement avec les organismes non gouvernementaux afin que les victimes du trafic reçoivent l'appui et l'assistance nécessaires.

e) Protection et soutien des victimes du trafic

48. Le cycle du trafic ne peut être rompu que si l'on prête attention aux besoins des victimes.

49. Les gouvernements (et, le cas échéant, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales) devraient envisager d'entreprendre ce qui suit :

- Procurer aux victimes du trafic une assistance juridique et autre durant toutes les procédures pénales, civiles et autres intentées contre les trafiquants/exploiteurs.

- Veiller à ce que les victimes du trafic soient rapatriées dans des conditions de sécurité et étudier la solution du séjour dans le pays de destination ou dans un pays de réinstallation tiers dans des circonstances précises (notamment pour empêcher les représailles ou lorsqu'il n'est pas exclu que ces victimes ne retombent pas entre les mains des trafiquants).

- Veiller, en coopération avec les ONG, à donner aux victimes du trafic un accès à un abri sûr et convenable.

- Veiller, en coopération avec les ONG, à ce que les victimes du trafic aient accès à des services de santé primaires, à des conseils et à une aide juridique.

- Utiliser le produit des amendes, de la saisie et de la confiscation des profits du trafic pour soutenir et aider les victimes et pourvoir à leur indemnisation.

f) Coopération et coordination entre les pays

50. Le trafic est un phénomène régional et mondial qui ne peut être appréhendé au seul niveau national : en musclant les interventions au niveau national, on ne fait souvent que déplacer les activités des trafiquants. Il est de plus en plus clair que la coopération transfrontière est un important facteur de rupture du cycle du trafic. Une telle coopération s'impose en particulier entre les pays d'origine et les pays de destination.

51. Les gouvernements (et, le cas échéant, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales) devraient envisager d'entreprendre ce qui suit :

- Conclure, entre les gouvernements des pays d'origine et les gouvernements des pays de destination, des accords bilatéraux visant à prévenir le trafic, à protéger les droits des victimes et à mettre au point des normes de travail, des contrats types, des modes de rapatriement, etc.

- Veiller à ce que les pays d'origine et les pays de destination coopèrent au bien-être des victimes du trafic.

- Veiller à instaurer entre les États une coopération judiciaire dans les domaines suivants : enquêtes et procédures liées au trafic et aux délits analogues; assistance à l'échange d'informations connexes; et adoption de modes de poursuite communs.

- Prendre des dispositions pour assurer le transfert direct des demandes d'assistance entre les autorités compétentes au niveau local afin de hâter la procédure et de favoriser l'établissement de liens de coopération au niveau opérationnel.

- Utiliser au maximum les cadres de coopération déjà en place, dont ceux qui ont été établis au sein de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

- Encourager la coopération entre les ONG dans les pays d'origine et les pays de destination afin de soutenir et d'aider les victimes qui rentrent chez elles.

- Veiller à ce que les instruments internationaux de lutte contre le trafic de personnes et l'introduction clandestine de migrants actuellement à l'étude traduisent et fassent prévaloir les principes internationaux relatifs aux droits de l'homme qui ont été élaborés par les organismes des Nations Unies.

- Élaborer des traités régionaux et sous-régionaux de lutte contre le trafic de personnes en se fondant sur le Protocole de Vienne comme cadre de référence.

g) Prévention du trafic

52. De bons textes législatifs, une application vigoureuse de la loi et une meilleure coopération entre les États contribueront, individuellement ou collectivement, à prévenir le trafic de personnes. Il faudra cependant se doter aussi de stratégies de prévention fondées sur une compréhension des motifs des trafiquants. Les causes sous-jacentes du trafic, dont la pauvreté, la discrimination, la corruption et l'inégalité entre les pays, devraient par ailleurs être examinées en toute franchise et honnêteté. Sans une prise en compte de ces problèmes (certes plus épineux), on risquera de vouer à l'échec les autres mesures antitrafic.

Au niveau national

53. Les gouvernements (et, le cas échéant, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales) devraient envisager d'entreprendre ce qui suit :

- Dans les pays d'origine, revoir les lois, politiques et pratiques nationales afin d'identifier et de corriger toutes les formes de discrimination fondée sur le sexe, en accordant une attention particulière à la discrimination touchant les droits économiques et sociaux.

- Dans les pays d'origine, veiller à ce que les migrants potentiels soient correctement informés des risques que comporte la migration et au courant des possibilités de migration légale au moyen, par exemple, de campagnes d'information ayant pour objet de sensibiliser les candidats à la migration ainsi que le grand public.

- Dans les pays de destination, examiner les moyens par lesquels les autorités pourraient accroître les possibilités, pour les travailleurs, de migrer légalement et d'exercer une activité rémunérée sans se faire exploiter.

- Dans les pays d'origine, éviter d'encourager l'exportation de main-d'oeuvre migrante sans s'être assuré au préalable de l'existence de mécanismes de réglementation et de contrôle chargés de protéger les droits des migrants.

- Dans les pays d'origine et de destination, identifier le lien entre le trafic et la corruption du secteur public et prendre des mesures pour s'attaquer à cette corruption.

- Dans les pays de destination, étudier l'effet, sur les femmes, des lois sur le travail migrant répressives et/ou discriminatoires.

Aux niveaux bilatéral, régional et international

54. Les gouvernements (et, le cas échéant, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales) devraient envisager d'entreprendre ce qui suit :

- Veiller à ce que la coopération au développement soit axée sur la lutte contre la pauvreté et la discrimination en optant pour une approche fondée sur le respect des droits et en veillant à intégrer une perspective sexospécifique.

- Veiller à ce que la coopération au développement avec les pays d'origine porte spécifiquement sur la lutte contre le problème du trafic, notamment en faisant valoir d'autres formules génératrices de revenu pour les femmes vulnérables et en aidant les gouvernements à mettre au point des programmes d'aide sociale en faveur des familles exposées.

- Veiller à ce que la coopération au développement soutienne les activités des ONG qui luttent contre le trafic - notamment les programmes locaux et nationaux visant à aider les victimes et à assurer leur réinsertion.

- Soutenir davantage les mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme qui luttent contre le trafic, notamment les organes créés en application d'instruments des droits de l'homme et la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes.

CONCLUSION

55. Cinq ans après Beijing, il faut se rendre à l'évidence que jamais les femmes et les enfants n'ont autant fait l'objet d'un trafic. Le réservoir des victimes potentielles en Europe centrale et orientale ainsi que dans d'autres régions du monde croît de façon exponentielle en raison de l'augmentation de la pauvreté, du chômage, de la violence, de la discrimination et de l'inégalité. Une politique de l'immigration de plus en plus restrictive dans certains des pays les plus nantis fait tomber des individus désespérés entre les griffes de négociants sans scrupules. Une application insuffisante des lois associée, dans certains cas, à une corruption officielle et à des attitudes équivoques à l'égard de la prostitution fait que les trafiquants sont libres d'agir avec impunité. L'industrie mondiale du sexe, qui procure des milliards de dollars aux gouvernements ainsi qu'aux réseaux criminels organisés, est autorisée à prospérer sans contrainte.

56. Il n'existe pas de solution rapide ou facile à ces problèmes complexes et épineux. La lutte contre le trafic exigera des démarches globales, interdisciplinaires et axées sur le long terme portant sur chaque aspect du cycle du trafic et tenant expressément en considération les liens qui existent entre le trafic, la migration et la criminalité transnationale organisée. Le Programme d'action de Beijing mettait précisément l'accent sur le côté "violation des droits de l'homme" de la traite. Les droits de l'homme ne sont pas une considération accessoire ni une perspective supplémentaire, mais le fil conducteur qui devrait lier tous les efforts antitraite. En juillet 1999, la Haut-Commissaire aux droits de l'homme, Mary Robinson, a envoyé aux États chargés de rédiger le premier accord international de lutte contre la traite en 50 ans, un message dont l'extrait ci-après vient conclure à point nommé le présent document :

"La traite et les pratiques connexes telles que la servitude pour dette, la prostitution forcée et le travail forcé constituent des violations des droits de l'homme les plus fondamentaux : le droit à la vie, le droit à la dignité et à la sécurité, le droit à des conditions de travail justes et favorables, le droit à la santé et le droit à l'égalité. Ce sont là des droits dont nous sommes tous investis indépendamment de notre sexe, de notre nationalité, de notre condition sociale, de notre activité ou de toute autre caractéristique. En outre, la traite est intrinsèquement discriminatoire. Dans le cas de la traite alimentant l'industrie mondiale du sexe, des hommes originaires de pays relativement prospères paient pour les services sexuels de femmes et de petites filles - et quelquefois d'hommes et de petits garçons - provenant de pays moins nantis. Nous dépassons là le cadre des violations des droits du travail ou de l'inégalité de développement. Il s'agit fondamentalement d'un problème de droits de l'homme car il tourne autour d'une forme de discrimination particulièrement massive et délétère[60]."

Notes

---

[1] Programme d'action de Beijing, par. 122.

[2] Ibid., Objectif stratégique D.3.

[3] Ibid., par. 130.

[4] Ibid., par. 230 n).

[5] Projet révisé de Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir le trafic de personnes, en particulier des femmes et des enfants, document des Nations Unies, A/AC.254/4/Add.3/Rev.3 (1999).

[6] Voir plus loin notes 54 à 59 et 62, et le texte correspondant.

[7] Déclaration de Saint-Pétersbourg de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, 10 juillet 1999.

[8] Harold Hongju Koh, Secrétaire d'État adjoint à la démocratie, aux droits de l'homme et au travail, déposition devant la Commission des relations internationales de la Chambre des représentants, Washington D.C., 14 septembre 1999.

[9] Résolution 49/166 de l'Assemblée générale en date du 23 décembre 1994.

[10] Projet de protocole contre l'introduction clandestine de migrants par terre, air et mer additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, document des Nations Unies A/AC.254/4/Add.1/Rev.2 (1999).

[11] Ibid., alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2.

[12] Projet révisé de protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir le trafic de personnes, en particulier des femmes et des enfants. Paragraphe 2 de l'article 2, option 1 figurant dans le document A/AC.254/4/Add.3/Rev.3 (1999).

[13] Organisation internationale pour les migrations (OIM) "*Trafficking in Women: A Review of statistical data in Europe*" (La traite des femmes : examen des données statistiques en Europe) document présenté lors de la Conférence internationale d'Interpol sur la traite des femmes, Vienne, octobre 1998.

[14] Les renseignements qui figurent dans ce paragraphe et dans les paragraphes suivants sont en grande partie tirés de rapports publiés par l'Organisation internationale pour les migrations, organisation qui a son siège à Genève. On dispose d'un grand nombre d'autres renseignements émanant, en particulier, d'organisations non gouvernementales. Mais, à quelques exceptions près, la plupart de ces renseignements - bien qu'étant extrêmement précieux à de nombreux égards - sont anecdotiques et difficiles à vérifier et n'ont donc pas été utilisés.

[15] Voir OIM, documents et exposés du séminaire régional de l'OIM sur la migration illégale en Asie de l'Est et du Sud-Est (décembre 1996, Manille) et les rapports et déclarations du troisième séminaire régional de l'OIM sur la migration illégale et le trafic de migrants en Asie de l'Est et du Sud-Est (septembre 1998, Bangkok, Philippines).

[16] *Trafficking in Human Beings in Sub-Saharan Africa: The case of Nigeria* (trafic de personnes dans l'Afrique au sud du Sahara : le cas du Nigéria), document présenté au nom de l'OIM lors de la Conférence internationale sur les "Frontiers of crime: Trafficking in Human Beings, A New Form of Slavery" qui s'est tenue à Vérone (Italie) le 22 octobre 1999. Voir aussi dans le Bulletin trimestriel de l'OIM intitulé "Trafficking in Migrants" (OIM, 17/1998), l'article intitulé "*Trader in Prostitutes sentenced for nine years*" (un trafiquant de prostituées condamné à neuf ans de prison).

[17] OIM. La traite des femmes aux fins d'exploitation sexuelle en Autriche, 1996 (appelé ci-après Rapport OIM-Autriche). Voir aussi La traite des femmes originaires de la République dominicaine aux fins d'exploitation sexuelle (OIM, juin 1996).

[18] Voir OIM, Campagne d'information contre la traite des femmes originaires d'Ukraine (rapport de l'OIM, juillet 1998). Voir aussi *Israel Women's Network, Trafficking in Women to Israel and Forced Prostitution,* 17 REFUGE: Canada's Periodical on Refugees, novembre 1998.

[19] Rapport OIM-Autriche ci-dessus et OIM/Centre international pour la formulation de politiques en matière de migrations : La traite des femmes d'Europe centrale et orientale : le cas de l'Allemagne dans "Migration in Central Eastern Europe, 1999 Review" (1999).

[20] Voir OIM, La traite des migrants dans les États baltes et les pays voisins (rapport d'un séminaire de l'OIM, septembre 1998); voir aussi Mees et al., *Multi-disciplinary research on the Phenomenon of Trafficking in Human Beings from and International and National Perspective: A Pilot Study with Poland and Hungary* (Recherches multidisciplinaires sur le phénomène de la traite des êtres humains sous l'angle international et national), Université de Gand (Belgique) 1998 (ci-après appelée étude Pologne-Hongrie).

[21] Voir OIM, La prévention de la traite des femmes en Hongrie (OIM, Budapest, juillet 1999). Voir aussi l'étude Pologne-Hongrie, note 20.

[22] Renseignements communiqués par le Conseil de l'Europe. Voir également l'éditorial intitulé "*Traffickers Make Money through Humanitarian Crises*" (Les crises humanitaires remplissent les poches des trafiquants) du Bulletin trimestriel 7/99 de l'OIM (1999).

[23] International Migration Forum: *A Tentative Summary* (Forum international sur les migrations : résumé), cité dans le document des Nations Unies E/CN.15/1999/CRP.2 (1999), p. 5 de l'anglais.

[24] Centre international pour la formulation de politiques en matière de migrations, "The Relationship Between Organized Crime and Trafficking in Aliens" (Le lien entre le crime organisé et la traite des étrangers), juin 1999.

---

[25] Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui.

[26] Programme d'action de Beijing, par. 122.

[27] Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 6.

[28] Convention relative aux droits de l'enfant, art. 35.

[29] Convention relative aux droits de l'enfant, art. 34.

[30] Convention No 105 de l'OIT (adoptée le 25 juin 1957, à sa quarantième session, par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail et entrée en vigueur le 17 janvier 1959).

[31] Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 999, p. 171.

[32] Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 993, p. 3.

[33] ETS No 5.

[34] Documents de base concernant les droits de l'homme dans le système interaméricain, OEA (1988).

[35] La servitude pour dette est définie à l'alinéa a) de l'article premier de la Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage comme étant "l'état ou la condition résultant du fait qu'un débiteur s'est engagé à fournir en garantie d'une dette ses services personnels ou ceux de quelqu'un sur lequel il a autorité, si la valeur équitable de ces services n'est pas affectée à la liquidation de la dette ou si la durée de ces services n'est pas limitée ni leur caractère défini".

[36] Il a été fait particulièrement mention du trafic des personnes et de l'exploitation qui en découle dans un certain nombre de conclusions ou d'observations finales adoptées par ces organes au cours des 12 derniers mois, notamment dans celles adoptées par le Comité des droits de l'homme à propos du Japon, par le Comité des droits de l'enfant à propos du Japon, de la Thaïlande, de Fidji et des Maldives, par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes à propos de l'Indonésie et de la Nouvelle-Zélande et par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels à propos de Sri Lanka (au sujet de l'exploitation sexuelle des enfants). En ce qui concerne l'Allemagne, des membres du Comité des droits économiques, sociaux et culturels ont également exprimé leur préoccupation devant ce qui est appelé la "traite par le mariage" en Europe.

[37] Le Programme figure dans le *Rapport du Groupe de travail des formes contemporaines d'esclavage sur sa dix-huitième session, Programme d'action pour la prévention de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui*, document E/CN.4/Sub.2/1993/30 (1993).

[38] *Rapport préliminaire présenté par la Rapporteuse spéciale chargée de la question de la violence contre les femmes, y compris ses causes et ses conséquences, Mme Radhika Coomaraswarmy, document des Nations Unies,* E/CN.4/1995/42 (1994).

[39] *Rapport de la Rapporteuse spéciale chargée de la violence contre les femmes, y compris ses causes et ses conséquences, Mme Radhika Commaraswarmy,* document E/CN.4/1997/47 (1997).

[40] *Rapport présenté par la Rapporteuse spéciale chargée de la question de la violence contre les femmes, y compris ses causes et ses conséquences - rapport de la mission effectuée en Pologne,* document E/CN.4/1997/47/Add.1 (1996).

[41] La plus récente résolution de l'Assemblée générale sur la question du trafic de personnes est sa résolution 53/111 (1998).

[42] Le plus récent rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale sur la question du trafic de personnes est reproduit dans le document A/53/409 (1998).

[43] Projet révisé de protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir le trafic de personnes, en particulier des femmes et des enfants, document des Nations Unies A/AC.254/4/Add.3/Rev.3 (1999).

[44] Projet de protocole contre l'introduction clandestine de migrants par terre, air et mer additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, document des Nations Unies A/AC.254/4/Add.1/Rev.2 (1999).

[45] Projet de convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, document des Nations Unies A/AC.254/4/Rev.4 (1999).

[46] Recommandations contre la traite des êtres humains - Communiqué de presse du Conseil No 10550/93 des 29 et 30 novembre 1993, annexe 2.

[47] Résolution sur la traite des êtres humains de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, 14 décembre 1995, A4-0326/95.

[48] Résolution du Parlement européen sur la traite des êtres humains, adoptée le 18 janvier 1996, Journal officiel No C 32, 5.2. 1996, p. 88.

[49] CDEG (96) 6 rev., 10 mai 1996.

[50] Voir le rapport de la Conférence sur la traite des femmes de la Commission européenne, 10 et 11 juin 1996, Vienne. CAB./183/96/ENG.

[51] Commission des Communautés européennes, communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen au sujet de la traite des femmes aux fins d'exploitation sexuelle, COM (96) 567 final.

---

[52] Recommandations du Conseil de l'Union européenne concernant la lutte contre la traite des êtres humains, adoptées les 29 et 30 novembre 1993.

[53] Déclaration ministérielle de La Hague relative à des lignes directrices européennes en matière de mesures efficaces destinées à prévenir et à combattre la traite des femmes aux fins d'exploitation sexuelle, La Haye, 27 avril 1997.

[54] Communication au Conseil et au Parlement européen concernant de nouvelles mesures de lutte contre la traite des femmes, COM (1998) 726 final.

[55] Recommandation 1325 (1997) adoptée par l'Assemblée le 23 avril 1997.

[56] Document de Moscou de 1991, cité dans la Déclaration de Saint-Pétersbourg de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, 10 juillet 1999.

[57] Déclaration de Saint-Pétersbourg de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, 10 juillet 1999.

[58] Communication au Conseil et au Parlement européen relative à de nouvelles mesures de lutte contre la traite des femmes, COM (1998) 726 final, p. 12. Cette communication contient également des renseignements sur les divers programmes et activités antitrafic.

[59] Ces recommandations sont tirées de divers documents de travail, documents directeurs et projets de textes juridiques, dont le projet de protocole de Vienne et les documents de l'Union européenne, de l'OSCE et du Conseil de l'Europe cités plus haut.

[60] Message de la Haut-Commissaire aux droits de l'homme, Mary Robinson, au Comité spécial sur l'élaboration d'une Convention contre la criminalité transnationale organisée, quatrième session, Vienne, 28 juin – 9 juillet 1999.