COUNCIL OF EUROPE

1949 - 2024

CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 6 novembre 2024 CDPC(2024)07

COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS (CDPC)

La lutte contre la traite des migrant·e·s – pistes éventuelles pour l'avenir

Document de travail du Secrétariat du CDPC

DGI-CDPC@coe.int / www.coe.int/cdpc

La lutte contre la traite des migrant·e·s – pistes éventuelles pour l'avenir

Document de travail du Secrétariat du CDPC

Lors de sa réunion des 14-15 octobre 2024, le Bureau du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) a chargé le Secrétariat du CDPC d'établir un document présentant des propositions et des options pour les décisions à prendre lors de la plénière du CDPC du 20 au 22 novembre 2024 à Strasbourg concernant le thème de la traite des migrant·e·s (point 7 de l'ordre du jour).

Le présent document fait référence à deux documents de référence inscrits à l'ordre du jour de la plénière du CDPC : la liste de décisions de la réunion du Bureau du CDPC des 14-15 octobre 2024 et la version finale du rapport élaboré par deux experts indépendants engagés par le CDPC, intitulé « *Évaluation de la nécessité et de la faisabilité d'un éventuel instrument sur la traite des migrant·e·s* ».

Il évoque également les activités actuelles et futures du CDPC dans le cadre de son mandat actuel lié de manière plus générale à la traite des migrant·e·s, indépendamment de tout travail normatif éventuel.

1. CONTEXTE :

Liste de décisions du Bureau du CDPC (14-15 octobre 2024) - extrait relatif au thème de la traite des migrant·e·s :

« [7] Le Bureau a pris note des informations communiquées par le Secrétariat sur la mise en œuvre du Plan d'action contre la traite des migrant·e·s, ainsi que sur les détails de la Deuxième Conférence internationale sur la traite des migrant·e·s, organisée par le Conseil de l'Europe les 10-11 septembre 2024 à Strasbourg.

Le Bureau a ensuite eu un échange de vues avec M. Andreas Schloenhardt et M. Calogero Ferrara concernant le projet de rapport qui évalue la nécessité et la faisabilité d'un éventuel instrument du Conseil de l'Europe dans le domaine de la traite des migrant·e·s. Au cours de discussions approfondies, les membres du Bureau, les experts et le Secrétariat ont, entre autres, échangé leurs points de vue sur les différentes parties du rapport et ont fait, le cas échéant, des propositions concernant d'éventuels amendements. Les experts et le Bureau se sont entendus sur certains amendements au rapport et sur la modification de l'ordre de certains chapitres.

Avant sa présentation à la plénière du CDPC en novembre 2024, le Bureau a chargé le Secrétariat du CDPC d'élaborer une note succincte à partager avec les membres du CDPC, afin de formuler des propositions et des options pour aller plus loin afin de s'acquitter du mandat donné par le CM :

« Examiner et étudier, dans les cadres existants du Conseil de l'Europe, les moyens concrets d'améliorer la coopération internationale en matière de lutte contre la traite des migrants, en envisageant également la protection contre les cas aggravés de traite des migrants, dans le plein respect de leurs droits humains et en tenant compte du cadre juridique applicable, et élaborer un rapport évaluant la nécessité et la faisabilité d'un éventuel instrument dans ce domaine ».

Rapport sur la nécessité et la faisabilité d'un éventuel nouvel instrument du Conseil de l'Europe sur la traite des migrant·e·s

Dans la Déclaration de Reykjavik, les chefs d'État et de Gouvernement du Conseil de l'Europe (CdE) se sont engagés à intensifier leur action pour favoriser et améliorer la coopération internationale en matière de traite des migrant·e·s[1]. Le Comité des ministres (CM) a chargé le CDPC d'élaborer un rapport évaluant la nécessité et la faisabilité d'un éventuel instrument dans ce domaine, qui devrait être prêt d'ici la fin de 2024. À cette fin, Le CDPC a fait appel à deux experts indépendants : MM. Andreas Schloenhardt et Calogero Ferrara. Après plusieurs révisions, sur lesquelles les délégué·e·s du CDPC et les EM du CdE ont tous eu l'occasion de faire des observations, les experts ont soumis le 31 octobre 2024, la version finale du rapport.

Le rapport comprend un résumé énumérant 21 questions principales énumérées en détail dans la partie III intitulée « *Lacunes, conflits, défis : La nécessité d'un nouvel instrument du Conseil de l'Europe sur la traite des* migrant·e·s », et une partie IV sur les « *Opportunités, obstacles, options : La faisabilité d'un nouvel instrument du Conseil de l'Europe sur la traite des migrant·e·s* », où la sous-section IV.5. « *Les options* » est particulièrement pertinente pour permettre au CDPC de décider des prochaines étapes.

D'autres rapports, statistiques, mises à jour ou études comparées faisant autorité et provenant de sources internationales reconnues ou d'autorités nationales constituent des sources d'information complémentaires en ce qui concerne le phénomène de la traite des migrant·e·s.

Voici quelques extraits pertinents du résumé du rapport sur la nécessité et la faisabilité d'un éventuel nouvel instrument du Conseil de l'Europe sur la traite des migrant·e·s :

« […] Le sujet correspond au mandat du Conseil de l'Europe et à sa mission de promotion de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit. Etant donné la vaste portée géographique du Conseil de l'Europe, du potentiel d'harmonisation accrue des législations nationales et de la nécessité d'une coopération internationale plus efficace, l'élaboration d'un nouvel instrument international contre la traite des migrant·e·s constituerait une étape importante.

[…] La suite de l'action dépendra des décisions prises par le CDPC, le Comité des ministres et donc, en dernier ressort, par les États membres. S'il est décidé d'aller plus loin, le Conseil de l'Europe dispose de plusieurs options. L'une d'entre elles pourrait être la création d'un groupe de travail chargé d'intégrer le contenu du présent rapport dans le texte d'un nouvel instrument éventuel du Conseil de l'Europe. Ce processus pourrait, par exemple, viser à élaborer une recommandation à adopter par le Comité des Ministres qui approuve l'objectif et les dispositions du *Protocole contre le trafic illicite de migrants*, renforce la protection accordée aux migrants victimes de la traite et durcit les normes que le Protocole établit ».

1. MESURES EVENDUELLES DU CDPC:

I. CONCERNANT LE RAPPORT D'EXPERTS

Le mandat donné par le CM au CDPC exige que celui-ci « *élabore un rapport évaluant la nécessité et la faisabilité d'un éventuel instrument dans ce domaine [traite des migrant·e·s*] *».*

[1] « *Nous rappelons les défis croissants de la migration et la nécessité de lutter contre la traite et le trafic de migrants. Nous nous engageons à intensifier les efforts pour favoriser et améliorer la coopération internationale à cet égard, tout en continuant à protéger les victimes et à respecter les droits humains des migrants et des réfugiés, ainsi qu'à soutenir les États en première ligne, dans les cadres existants du Conseil de l'Europe », page 7 de la Déclaration de Reykjavik.*

Le *rapport concernant la nécessité et la faisabilité d'un éventuel nouvel instrument du Conseil de l'Europe sur la traite des migrant·e·s* (ci-après : « Rapport ») reflète l'analyse et les observations des experts indépendants, conformément au mandat qui leur a été donné par le CDPC.

Au cours des différentes étapes de la préparation du rapport, les États membres du Conseil de l'Europe et les organisations internationales ont apporté une contribution écrite précieuse, notamment la Finlande, l'Allemagne, le Royaume-Uni, le HCR, l'ONUDC et la Direction générale des migrations et des affaires intérieures (DG Home) de la Commission européenne. Le rapport ayant été préparé, comme cela était demandé, par des experts indépendants, les opinions exprimées dans le rapport ne doivent pas être considérées comme représentant celles du Conseil de l'Europe, de ses organes[2] ou du CDPC.

Il sera essentiel que le CDPC discute du rapport, qu'il ait un échange de vue avec les experts et qu'il décide ensuite des mesures qu'il souhaite recommander, en s'arrêtant en particulier sur le chapitre « Options » du Rapport. Tous les délégués du CDPC sont incités à présenter leurs points de vue et leurs réflexions lors du débat en réunion plénière de novembre 2024. Le Secrétariat du CDPC invite le CDPC à s'appuyer sur le contenu du rapport pour discuter des questions relatives à la traite des migrant·e·s qui intéressent les membres du CDPC et, compte tenu de ces discussions, à convenir des prochaines étapes que le CDPC souhaite recommander au CdE pour qu'il prenne des mesures dans ce domaine.

Une fois que le CDPC aura décidé de la marche à suivre, le rapport pourra être complété et finalisé par l'inclusion de son évaluation et de ses conclusions au sujet des mesures à prendre futures, en précisant clairement que la partie opérationnelle du rapport est le résultat des discussions et de la décision du CDPC, sur la base des parties descriptives et analytiques élaborées par les experts indépendants.

Le CDPC pourrait conclure que l'absence actuelle d'un instrument international complet et actualisé rend souhaitable un instrument du CdE dans ce domaine. Un tel instrument pourrait être placé dans l'optique de l'objectif et des dispositions du Protocole des Nations unies contre le trafic illicite de migrants, tout en renforçant la protection accordée aux migrant·e·s victimes de la traite et en réaffirmant les normes fixées par le Protocole.

En ce qui concerne la nature de cet instrument, le CDPC peut envisager plusieurs options. Il peut s'agir d'une convention contraignante, d'une recommandation non contraignante ou de lignes directrices non contraignantes au niveau opérationnel. Le présent document examinera les deux premières options :

Convention : En tant qu'instrument juridiquement contraignant, une convention constitue la base la plus solide pour la coopération internationale en matière de traite des migrant·e·s. Dans le même temps, le processus de négociation et de ratification pourrait être long et difficile. Dans le rapport, les experts soulignent ces contraintes potentielles et l'élan apparemment limité en faveur d'une convention à ce stade. Ils notent que sans une large adoption par les États membres, l'effet d'une nouvelle convention pourrait être limité. Toutefois, si les États membres conviennent qu'il serait souhaitable de recommander l'élaboration d'une nouvelle convention, un tel instrument pourrait harmoniser les normes existantes avec le Protocole des Nations unies, à l'instar du processus observé lors de l'adoption de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

Recommandation : En tant qu'outil non contraignant, une recommandation pourrait fournir des orientations précieuses aux autorités nationales et aux praticiens qui s'attaquent à la question de la traite des migrant·e·s. Une recommandation peut être l'option la plus réalisable dans le contexte politique actuel et en l'absence de consensus clair autour d'un instrument juridiquement contraignant sous la forme d'une convention. Bien qu'elle n'ait pas la force exécutoire d'une Convention, une recommandation pourrait donner des orientations

[2] L'Assemblée parlementaire, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et le Représentant spécial pour les migrations et les réfugiés ont exprimé leur point de vue sur le sujet.

de fond précieuses visant à aider les États membres à combler les lacunes du cadre actuel, ainsi qu'à soutenir l'amélioration de la coopération internationale et de la protection de la dignité et des droits humains des personnes faisant l'objet de la traite.

Quelle que soit l'option retenue par le CDPC, elle devra être présentée dans le rapport comme la conclusion du CDPC, afin qu'il s'acquitte du mandat qui lui a été confié par le CM. Toute autre action sera décidée par le CM.

II. MESURES EVENTUELLES POUR INTÉGRER LA LUTTE CONTRE LA TRAITE DES MIGRANT·E·S DANS LE TRAVAIL PLUS LARGE DU CdE

Hormis les réflexions concernant un éventuel travail normatif dans le domaine de la traite des migrant·e·s, le CdE s'est depuis longtemps engagé dans la lutte contre la traite par le biais de ses activités intergouvernementales et autres en cours. Le mandat confié par le CM au CDPC va au-delà de l'élaboration d'un rapport d'évaluation, comme en témoignent les deux résultats attendus du CDPC dans ce domaine : « *Envisager et étudier, dans les cadres existants du Conseil de l'Europe, des moyens concrets d'améliorer la coopération internationale dans la lutte contre le trafic de migrantes (...)* » (c'est à cette fin que le rapport susmentionné a été élaboré), et deuxièmement, « *Examiner la mise en œuvre du Plan d'action du Conseil de l'Europe sur le renforcement de la coopération internationale et des stratégies d'enquête dans la lutte contre le trafic de migrants*", cet examen devant avoir lieu d'ici la fin de 2025.

Le Plan d'action approuvé par le CDPC en 2020 nécessite un engagement renouvelé et un renforcement. Ce plan s'articule autour de cinq objectifs ou actions de base :
$

1. Relever les **défis liés aux enquêtes, aux poursuites et aux procédures judiciaires** dans les affaires de traite des migrant·e·s.
2. Envisager d'évaluer et d'améliorer les mécanismes d'entraide judiciaire et les autres méthodes de **coopération internationale**.
3. Favoriser la coopération entre les **pays d'origine, de transit et de destination**.
4. Faciliter les échanges d'informations entre les **forces de l'ordre**.
5. Garantir la **connaissance des informations** dans le domaine de la traite des migrant·e·s.

Trois de ces cinq actions ont été lancées :

- Action 1 : En décembre 2021, le CDPC a mis en place le **réseau de procureurs du CdE sur la traite des migrant·e·s** afin de faciliter l'échange transnational d'informations et de bonnes pratiques, ainsi que la collecte d'éléments de preuve sur les cas pertinents. Bien qu'il ne soit pas encore tout à fait mis en place, le Réseau a tenu des réunions en mai 2022, en avril 2023 et en septembre 2024. Un site web à accès restreint a été lancé.
- Action 3 : Partiellement mise en œuvre avec la participation de représentants d'États tiers et d'institutions internationales aux activités du réseau du CdE et à des événements, tels que la conférence de septembre 2024 organisée par le CDPC en collaboration avec le Bureau du Représentant spécial pour les migrations et les réfugiés. Elle devrait s'étendre davantage à la faveur de l'organisation d'événements conjoints supplémentaires, tels que le groupe de réflexion CdE-EUROJUST sur la traite des migrant·e·s, et d'événements tenus avec d'autres entités du CdE.
- Action 5 : En juin 2023, les délégations du CDPC ont produit des **profils par pays** sur les migrations comprenant des informations juridiques et judiciaires sur la traite des migrant·e·s, publiés sur le site web du CDPC afin de faciliter le partage des connaissances sur la question.

$

Les travaux menés jusqu'à présent donnent à penser que le Réseau de procureurs du CdE chargés de la lutte contre la traite des migrant·e·s devrait être renforcé en veillant à ce que l'ensemble des États membres désignent un procureur pour le réseau, ce qui augmenterait le nombre actuel de 26 membres. Il faudrait donner suite aux demandes des procureurs désignés, telles que la facilitation d'une communication plus régulière entre les procureurs via le site web dédié, le renforcement de la collaboration avec EUROJUST et EUROPOL, et l'offre d'une formation spécialisée sur la traite des migrant·e·s. En outre, les dix-neuf profils migratoires de pays en attente doivent être complétés et les profils existants être mis à jour. Les actions de sensibilisation destinées aux pays tiers devraient être étendues, en commençant par ceux qui sont couverts par la politique de voisinage du Conseil de l'Europe, en particulier dans le Sud de la Méditerranée.