

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Résolution 196 (2005)¹ sur la lutte contre la traite et l'exploitation sexuelle des êtres humains: le rôle des villes et des régions

Le Congrès,

1. Ayant examiné l'exposé des motifs concernant «la lutte contre la traite et l'exploitation sexuelle des êtres humains: le rôle des pouvoirs locaux et régionaux»;

2. Profondément préoccupé par l'aggravation du phénomène de la traite des êtres humains;

3. Partageant l'engagement manifesté au plus haut niveau parmi les instances du Conseil de l'Europe, de protéger les personnes les plus exposées aux abus et à l'exploitation;

4. Rappelant:

a. le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (Protocole de Palerme, 2000), le Programme d'action adopté lors de la 4^e Conférence mondiale sur les femmes (Beijing, 1995) et la Résolution sur les nouvelles mesures et initiatives pour la mise en œuvre de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies (23^e session extraordinaire, New York, 5-9 juin 2000);

b. la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (1989), son Protocole facultatif (2002) concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, ainsi que les «Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains (2002): recommandations»;

c. la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du Conseil de l'Europe, et en particulier l'article 3 qui reconnaît le droit de tous, y compris des femmes et des enfants, de ne pas être soumis à «des traitements inhumains ou dégradants» et l'article 4 qui interdit l'esclavage;

d. la déclaration finale adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du 2^e Sommet du Conseil de l'Europe (Strasbourg, 1997), qui qualifie toute forme d'exploitation sexuelle des femmes de menace pesant sur la sécurité des citoyens et sur la démocratie en Europe, et affirme leur détermination à la combattre;

e. la Stratégie de cohésion sociale révisée du Conseil de l'Europe (2004);

f. les travaux du Comité des Ministres et en particulier la Recommandation n° R (91) 11 sur l'exploitation sexuelle, la pornographie, la prostitution ainsi que sur le trafic d'enfants et de jeunes adultes, la Recommandation n° R (97) 13 sur l'intimidation des témoins et les droits de la défense, la Recommandation n° R (2000) 11 sur la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, la Recommandation Rec(2001)11 concernant les principes directeurs pour la lutte contre le crime organisé, la Recommandation Rec(2001)16 sur la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle, la Recommandation Rec(2001)18 relative à la protection subsidiaire et la Recommandation Rec(2002)5 sur la protection des femmes contre la violence;

g. les travaux de l'Assemblée parlementaire et, notamment, la Recommandation 1325 (1997) relative à la traite des femmes et à la prostitution forcée dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, la Recommandation 1450 (2000) sur la violence à l'encontre des femmes en Europe, la Recommandation 1467 (2000) sur l'immigration clandestine et la lutte contre les trafiquants, la Recommandation 1526 (2001) sur une campagne contre le trafic de mineurs pour désamorcer la filière de l'est de l'Europe: le cas de la Moldova, la Résolution 1307 (2002) sur l'exploitation sexuelle des enfants: tolérance zéro, la Recommandation 1545 (2002) sur une campagne contre la traite des femmes, la Recommandation 1610 (2003) sur les migrations liées à la traite des femmes et à la prostitution, et la Recommandation 1611 (2003) sur le trafic d'organes en Europe;

h. les activités intergouvernementales du Conseil de l'Europe dans ce domaine, comme le projet Lara sur la réforme du droit pénal, mis en œuvre dans le cadre de la *task force* sur la traite des êtres humains du Pacte de stabilité pour coordonner et harmoniser la législation sur la lutte contre la traite, ainsi que les nombreux séminaires et projets pilotes mis en place dans ce contexte;

i. les travaux de spécialistes au sein du Conseil de l'Europe, en l'occurrence le Groupe de spécialistes sur l'impact de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information sur la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle (2000-2002) et le Groupe de spécialistes sur la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle (créé en 2002);

j. la coopération étroite du Conseil de l'Europe avec d'autres organisations internationales, et les nombreuses activités organisées avec l'Union européenne, Europol, Interpol, l'OIM et divers réseaux internationaux, ainsi que la mise en place de mécanismes de coordination comme la *task force* sur la traite des êtres humains du Pacte de stabilité, dans le cadre de laquelle le Conseil de l'Europe est chargé de fournir une assistance technique pour réformer le droit pénal en Europe du Sud-Est;

k. l'exemple de plusieurs municipalités, telle la Ville de Paris, et d'associations de municipalités, telle l'Association des maires des grandes villes de France, qui s'efforcent

d'apporter une réponse pratique aux difficultés rencontrées par les pouvoirs locaux et régionaux;

l. les trois projets «SécuCités» de l'organisation non gouvernementale Forum européen pour la sécurité urbaine (FESU), soutenus par la Commission européenne, concernant plusieurs villes européennes et ayant pour but de recueillir des données, d'élaborer des recommandations et d'établir des contacts entre les villes «de destination» et «de départ»;

5. Se félicitant de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, qui a été présentée au 3^e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe le 16 mai 2005, à Varsovie;

6. Convaincu que cette convention constitue un grand progrès vers l'instauration d'une protection effective des victimes de la traite;

7. Regrettant, toutefois, que seuls 14 Etats membres l'aient signée lors de l'ouverture à la signature, et soutenant par conséquent sans réserve l'appel à la ratifier le plus largement possible et à son entrée en vigueur rapide lancé dans le plan d'action que les chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté à l'occasion du 3^e Sommet;

8. Considérant:

a. qu'il est impératif de reconnaître la traite comme une violation grave des droits de l'homme;

b. que la traite des êtres humains, et en particulier celle des femmes et des enfants, aux fins d'exploitation sexuelle est actuellement le domaine d'action prioritaire aux niveaux local et régional, tout en rappelant que le phénomène ne concerne pas exclusivement les femmes et les enfants, et ne se limite pas à l'industrie du sexe – il semble en effet que le travail forcé existe dans les secteurs du bâtiment, de l'horticulture, de l'agriculture ou de la confection, et que la traite alimente aussi le trafic d'organes;

c. que la traite des êtres humains est une violation très grave des droits de l'homme, dans la mesure où elle constitue une forme moderne d'esclavage, et porte ainsi atteinte aux principes fondamentaux de la démocratie et de l'Etat de droit;

d. que le développement sans précédent de cette forme de criminalité au cours des dernières années exige non seulement des mesures immédiates de la part de tous les pays, mais aussi – compte tenu de l'ampleur de la menace – une approche concertée aux niveaux local et régional, en complément des textes internationaux et des politiques nationales, en vue d'une action aux niveaux paneuropéen et mondial;

e. que la traite est une activité criminelle «transversale», dans la mesure où elle concerne notamment l'égalité entre les sexes, la criminalité organisée, le blanchiment de capitaux, les migrations, etc.; des initiatives variées – élaboration de normes juridiques, recherche sur les causes et le fonctionnement du phénomène, coopération juridique et technique, suivi, protection des victimes et

campagnes de sensibilisation et d'information – sont donc nécessaires pour y faire face;

f. que la discrimination fondée sur le sexe, la répartition inégale du pouvoir entre hommes et femmes, ainsi que la violence, la pauvreté et le manque d'instruction et de perspectives professionnelles sont quelques-unes des raisons pour lesquelles les femmes et les enfants tombent dans le piège de la traite aux fins d'exploitation sexuelle;

9. Notant:

a. que les réseaux sont souvent les mêmes pour la traite d'êtres humains et pour les stupéfiants ou les armes, avec les mêmes filières et les mêmes sources de financement;

b. que la traite doit être combattue par une approche globale, s'attaquant à la fois à l'offre et à la demande, et prenant en considération les faiblesses des pays de destination autant que celles des pays d'origine;

10. Convaincu:

a. que, du fait que les mesures à caractère juridique ou administratif ne peuvent pas toujours être prises à l'échelon local ou régional, les possibilités d'intervention des collectivités territoriales dans la lutte contre la traite se situent essentiellement dans le domaine social;

b. que, malgré des compétences limitées en la matière, les pouvoirs locaux et régionaux ont la possibilité d'agir et de mobiliser le public, notamment grâce à des campagnes d'information et de sensibilisation;

c. que les pouvoirs locaux et régionaux sont particulièrement bien placés pour répondre aux préoccupations de leurs citoyens et adapter les politiques à leurs besoins et problèmes particuliers;

d. que c'est dans les villes et les régions que se déroule la dernière étape de la traite, et c'est donc au niveau régional, mais surtout au niveau local, qu'il est plus facile de repérer les victimes et de leur venir en aide;

e. que les collectivités territoriales devraient donc être fortement impliquées dans tous les aspects de la lutte contre la traite;

f. que les villes peuvent – par le biais de réseaux, de jumelages et d'autres partenariats solides – s'inspirer des pratiques mises en œuvre par d'autres collectivités locales; cette démarche permet d'économiser beaucoup de temps et d'énergie, ainsi que d'éviter de prendre des mesures qui pourraient s'avérer inefficaces;

11. Est d'avis, compte tenu de ce qui précède et des possibilités d'action offertes par la convention, que pour lutter contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle aux niveaux local et régional il convient de poursuivre les objectifs suivants:

a. sensibilisation: indispensable dans les pays d'origine, de transit et de destination, la sensibilisation doit d'adresser aux victimes potentielles, aux professionnels et aux citoyens ordinaires (susceptibles de rencontrer des victimes de la traite et de les identifier), aux médias (dont

le rôle est essentiel pour l'évolution des mentalités et la compréhension de ce fléau), ainsi qu'aux clients ou aux clients potentiels des victimes de l'exploitation sexuelle. La sensibilisation doit mettre en lumière tous les enjeux liés à la morale, aux droits de l'homme, à la criminalité, aux inégalités entre les sexes, au racisme et à la santé;

b. éducation et formation spécialisée: le Congrès estime que le manque d'instruction et de perspectives professionnelles chez les femmes est l'un des nombreux facteurs qui contribuent à les rendre vulnérables à la traite. Le Congrès se félicite donc à ce titre que la convention du Conseil de l'Europe prenne en compte les questions d'égalité entre les sexes ainsi que les points suivants:

i. l'éducation doit être accessible aux deux sexes sans distinction, et les programmes scolaires doivent comprendre une éducation aux droits de l'homme mettant l'accent sur l'égalité entre les sexes et évitant les stéréotypes. Les femmes doivent pouvoir bénéficier d'une formation professionnelle leur permettant de parvenir à une plus grande stabilité financière;

ii. une formation spécifique doit être proposée aux travailleurs sociaux, ainsi qu'aux équipes soignantes et enseignantes, et au personnel des services diplomatiques, consulaires, judiciaires, douaniers et policiers, non seulement sur la mise en évidence et la prévention de la traite des êtres humains, mais aussi sur l'assistance aux victimes;

iii. l'incidence des nouvelles technologies de l'information doit être reconnue et prise en compte, en prévoyant une formation spéciale dans ce domaine pour toutes les personnes qui participent à la lutte contre la traite des êtres humains, et notamment les services de police spécialisés;

c. protection, réhabilitation et réinsertion des victimes: la création de centres d'information, de structures de soutien ou de services spécialisés aux niveaux local et régional dans l'assistance aux victimes de la traite doit être prioritaire. En coopération étroite avec les associations non gouvernementales concernées, ces structures doivent aider les victimes en leur proposant un logement sûr (hébergement occasionnel ou de longue durée), une assistance médicale et psychologique, des informations (notamment grâce à un site Internet et une permanence téléphonique gratuite 24 heures sur 24), des formations – surtout linguistiques –, une représentation juridique gratuite et des services de traduction/interprétation;

12. Appelle les pouvoirs locaux et régionaux:

a. à mettre en œuvre les objectifs définis ci-dessus;

b. à concevoir et mettre en œuvre, en étroite coopération avec les pouvoirs locaux et régionaux, des programmes et des stratégies nationales visant à prévenir la traite et à protéger les victimes, comprenant de nombreuses mesures et notamment: la création de centres d'information, de services ou de structures de soutien spécialisés aux niveaux régional et local dans la lutte contre la traite; des campagnes de sensibilisation; une formation spécialisée pour la police et les professionnels en contact avec des

victimes de la traite; l'amélioration des possibilités d'éducation pour les femmes et les enfants; l'amélioration des perspectives économiques des populations défavorisées, etc.;

c. dans l'esprit de la Charte européenne de l'autonomie locale (1985), à doter les pouvoirs locaux et régionaux des compétences et des ressources financières nécessaires pour mettre en œuvre à leur niveau des actions et des programmes de lutte contre la traite et d'assistance aux victimes;

d. à poursuivre la coopération transfrontalière et à constituer des organismes de coopération régionale pour échanger des informations aussi efficacement et rapidement que possible;

e. à rechercher activement des partenariats avec les pouvoirs locaux et régionaux d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe dans les pays d'origine, de transit ou de destination;

f. à développer des projets de coopération décentralisés avec les villes et les régions dans les zones touchées par ce problème;

g. à renforcer les échanges d'expériences avec les autres pouvoirs locaux et régionaux, aux niveaux national et européen, de manière à faire connaître les meilleures méthodes en la matière et à soutenir des initiatives telles que le travail en réseau entre villes (Eurocities, SécuCités);

h. à soutenir les initiatives locales et régionales lancées par divers groupes de la société civile;

i. à intensifier leur coopération avec les forces de police locales et nationales, ainsi qu'avec Interpol et Europol;

j. à encourager la coopération et l'interaction entre les organisations non gouvernementales et les services de police chargés de lutter contre la traite;

k. à veiller à une plus forte représentation des femmes au sein des forces de police;

l. à fournir des aides, notamment financières, par exemple par l'intermédiaire de la Banque de développement du Conseil de l'Europe, pour l'éducation, la formation et l'emploi des jeunes et surtout des femmes;

m. à mettre en place des programmes de prêts modiques pour aider les femmes à devenir plus indépendantes et moins vulnérables face aux réseaux de la traite;

n. à reconnaître et à soutenir le rôle central des organisations non gouvernementales dans ce domaine, à aider ces organisations dans leurs efforts de sensibilisation et à leur confier des activités de lutte contre la traite;

o. à apporter un soutien financier et autre aux ONG dans leurs actions de sensibilisation et leurs programmes de protection des victimes, notamment par la supervision et l'apport de financements permettant à des ONG spécialisées d'attribuer aux victimes des logements sûrs à long terme. Les autorités pourraient recenser et affecter des logements disponibles et gratuits à cet usage;

p. à lutter davantage contre la discrimination, la xénophobie et l'intolérance par l'information constante du public et par des campagnes de sensibilisation;

q. à prendre des mesures pour repérer les annonces (dans des journaux, des agences, etc.) qui dissimulent des activités de traite;

r. à appliquer dans la pratique l'ensemble des dispositions légales actuelles et pertinentes sur les plans national et international pour faciliter le retour volontaire des victimes de la traite;

s. à envisager d'adopter des mesures prévoyant la fermeture temporaire ou permanente ou la suppression de la licence d'établissements et entreprises convaincus d'exploitation sexuelle;

t. à concevoir des procédures pour faire régulièrement le point sur les mesures prises, afin de les améliorer ou de les remplacer en fonction de leur succès et de l'évolution des besoins;

13. Invite les associations nationales et internationales de pouvoirs locaux et régionaux (en particulier Eurocities, le Conseil des communes et régions d'Europe, Cités et gouvernements locaux unis) à promouvoir activement le rôle des pouvoirs locaux et régionaux dans la prévention de la traite et la protection des victimes;

14. Dans le cadre de ses futurs travaux sur les stratégies et programmes à mettre au point pour une action efficace contre la traite des êtres humains:

a. invite sa Commission de la cohésion sociale à poursuivre ses activités en ce domaine dans l'esprit des principes exposés par cette résolution, en coopération avec la Direction générale III (Cohésion sociale), les comités concernés de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le secteur intergouvernemental, notamment le Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CDEG);

b. invite la commission à organiser, pour la session du Congrès qui se déroulera en automne 2005, un débat sur la question, suivi de la formulation d'une série de lignes directrices à l'intention des pouvoirs locaux et régionaux sur l'action contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle;

c. invite le Bureau du Congrès à approuver la préparation et la publication ultérieure d'un guide pratique présentant ces lignes directrices à l'attention des pouvoirs locaux et régionaux.

1. Discussion par le Congrès et adoption le 2 juin 2005, 3^e séance (voir document CG (12) 9, projet de résolution présenté par S. Barnes (Royaume-Uni, L, PPE/DC), rapporteur).