

**LE CONGRES**  
**DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX**

Conseil de l'Europe

F – 67075 Strasbourg Cedex  
Tel : +33 (0)3 88 41 20 00  
Fax : +33 (0)3 88 41 27 51/ 37  
<http://www.coe.int/cplre>



**12<sup>ème</sup> SESSION PLENIERE**

Strasbourg, 12 avril 2005

CG (12) 9  
Partie II

**DOUZIEME SESSION**

(Strasbourg, 31 mai – 2 juin 2005)

**La lutte contre la traite et l'exploitation sexuelle des êtres humains :  
le rôle des villes et des régions**

**Rapporteur: Sandra BARNES, Royaume-Uni,  
Chambre des pouvoirs locaux  
Groupe politique : PPE/DC**

-----

**EXPOSE DES MOTIFS**

## Introduction

La traite des êtres humains – qui comprend l'exploitation sexuelle ou économique des personnes, le travail forcé, l'esclavage, la servitude et le prélèvement d'organes – est un problème grave de dimension mondiale. Elle constitue une violation des droits de l'homme, porte atteinte aux principes fondamentaux de la démocratie et de l'Etat de droit et ne peut être tolérée au XXI<sup>e</sup> siècle.

La Commission de la Cohésion sociale souligne que la lutte contre la traite des êtres humains ne doit en aucune manière être confondue avec la question de l'immigration illégale et les mesures prises pour la réglementer. La volonté des Etats de contrôler l'immigration ne devrait pas les empêcher de respecter leur obligation, au titre de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, de reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis dans la Convention, en particulier le droit de ne pas être soumis à l'esclavage et le droit à la liberté et à la sûreté.

Depuis la fin des années 80, la traite des êtres humains est devenue un des problèmes les plus préoccupants de notre continent, en raison de l'augmentation du nombre des personnes – principalement des femmes et des enfants – qui sont victimes de ces pratiques.

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 une approche concertée au niveau local et régional, en complément des textes internationaux et des politiques nationales et en vue d'une action au niveau paneuropéen et mondial.

La traite est une activité criminelle « transversale », dans la mesure où elle concerne notamment l'égalité entre les sexes, le crime organisé, le blanchiment de capitaux et les migrations. Des initiatives variées – élaboration de normes juridiques, recherches 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.

La traite est un problème de société complexe qui ne connaît aucune frontière et ne peut être résolu qu'au moyen d'une approche globale et d'une action internationale et multidisciplinaire coordonnée.

La traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, et en particulier celle des femmes et des enfants, est actuellement comme le souligne le présent document le domaine d'action prioritaire au niveau local et régional, bien que le phénomène ne concerne pas exclusivement les femmes et les enfants, et ne se limite pas à l'industrie du sexe – il apparaît en effet que le travail forcé existe dans les secteurs du bâtiment, de l'horticulture et de l'agriculture et dans les ateliers clandestins et que la traite alimente aussi le trafic d'organes.

En octobre 2002, la Commission de la Cohésion sociale du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, qui contribue au travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et du respect des droits de l'homme aux niveaux local et régional, a proposé d'étudier le rôle des villes et des régions d'Europe dans la lutte contre la traite, eu égard en particulier à la préparation par le Conseil d'une convention sur la traite des êtres humains. Le Congrès a par conséquent suivi attentivement les travaux du Comité ad hoc sur la lutte contre la traite des êtres humains (CAHTEH), dont la huitième et dernière réunion s'est tenue du 22 au 25 février 2005.

Lors de sa réunion du 22 mars 2004, le Comité a nommé Sandra Barnes (Royaume-Uni) rapporteur.

La Commission est invitée à examiner et approuver le présent document ainsi que les projets de recommandation et de résolution, et à les soumettre pour adoption lors de la Session plénière de 2005.

## **I. La lutte contre la traite des êtres humains : approche internationale**

### **A. Actions menées par les organisations internationales**

#### ***1. Les Nations Unies***

Depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, les Nations Unies ont produit un grand nombre de conventions contre l'esclavage et la traite des êtres humains (voir l'annexe). Le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Protocole de Palerme), adopté en 2000, vise à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants. Les Etats parties ont souligné la nécessité d'une action efficace, et défini comme suit les objectifs du protocole :

- *prévenir et combattre* la traite des personnes ;
- *protéger et assister* les victimes d'une telle traite ;
- *favoriser la coopération internationale* entre les Etats parties.

Le **Protocole** a été le premier instrument international à prendre en considération tous les aspects de la traite des êtres humains. Il s'agit d'un instrument de droit pénal qui, s'il comporte des mesures de prévention et de protection des victimes, a aussi obligé les Etats à fournir à celles-ci une aide appropriée leur permettant de faire entendre leur voix dans les procédures pénales, et à leur donner la possibilité d'obtenir une réparation pour les dommages subis. Le Protocole a aussi encouragé les Etats à garantir aux victimes un logement décent, une assistance médicale, psychologique et matérielle, des possibilités d'emploi, d'éducation et de formation, ainsi que la possibilité de demeurer sur le territoire.

Il a établi, pour la première fois au niveau d'un traité universel, l'obligation pour les Etats de reprendre leurs nationaux et résidents permanents ayant été victimes du commerce des esclaves, afin de favoriser le retour, de préférence volontaire, de ces victimes vers leur pays d'origine.

Il a aussi fourni la première définition contraignante, et adoptée au niveau international, de la « traite des personnes », qui a ensuite été reprise dans le projet de convention du Conseil de l'Europe (voir ci-dessous).

#### ***2. L'Union européenne***

L'Union européenne a centré son action sur le statut des victimes dans les procédures pénales, la prévention de la traite des femmes aux fins d'exploitation sexuelle, la protection des témoins dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée et l'octroi de titres de séjour de courte durée aux victimes de la traite (voir l'annexe).

La Déclaration de Bruxelles sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains a été adoptée en 2002 lors de la Conférence européenne sur « la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains – un défi mondial pour le XIX<sup>e</sup> siècle », organisée par l'Organisation internationale pour les migrations en coopération avec le Parlement européen et la Commission européenne. Elle énonce un ensemble de recommandations, normes et exemples de bonnes pratiques visant à

encourager l'action locale et la coopération internationale pour la lutte contre la traite des êtres humains :

- la coopération et la coordination entre tous les gouvernements, institutions internationales et acteurs concernés par la traite des êtres humains ;
- la prévention de la traite des êtres humains, par les moyens suivants : la compréhension de ses causes premières, la recherche, la formation des principaux acteurs, des campagnes de sensibilisation visant la population concernée et, enfin, une attention particulière aux droits et problèmes des enfants ;
- l'assistance aux victimes et leur protection.

La déclaration porte sur l'ensemble de la filière de la traite, et appelle à ce que des efforts soient menés sur le long terme pour s'attaquer à ses causes premières.

Un groupe d'experts sur la traite des êtres humains a été créé dans l'objectif de présenter des contributions et des propositions pour la mise en œuvre des priorités énoncées dans la Déclaration de Bruxelles.

### ***3. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)***

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) considère la traite des êtres humains comme une question touchant toutes les dimensions de son action, aussi bien humaine que politico-militaire ou économique ; elle a par conséquent élaboré un certain nombre de propositions contre la traite (voir l'annexe).

Lors d'une réunion de haut niveau « tripartite plus » (février 2003), l'OSCE, à qui il avait été demandé d'étudier des mesures concrètes pour renforcer la coopération en matière de prévention de la traite des êtres humains, s'est déclarée favorable à la conclusion d'une convention du Conseil de l'Europe sur ce sujet afin d'améliorer la protection des victimes et la coopération internationale contre cette forme grave de criminalité au niveau paneuropéen. Les participants ont souligné l'importance que d'autres institutions européennes devraient attacher à ce problème en introduisant des politiques plus efficaces ; ils ont encouragé ces institutions à conjuguer leurs efforts pour améliorer la sensibilisation du public à ce problème, en particulier dans les pays de destination des victimes. Pour ce qui concerne la coopération sur le terrain, les participants ont aussi convenu que la coordination était importante pour éviter les doubles emplois. Ils ont en outre souligné le rôle de la société civile et des organisations non gouvernementales (ONG), parallèlement à l'action des institutions gouvernementales et intergouvernementales.

En 2002, à Porto, le Conseil ministériel de l'OSCE a affirmé, dans une Déclaration sur la traite des êtres humains, qu'il fallait impérativement réduire la corruption et la demande de telles personnes dans les pays de destination, et prendre des mesures contre les causes premières de la traite, notamment les inégalités économiques et sociales. La Déclaration appelait les Etats à mettre en place des stratégies nationales et à renforcer la coopération et la coordination internationales, nationales et régionales, y compris en matière de programmes de retour pour les victimes et de lutte contre la criminalité transnationale.

En 2003 l'OSCE a produit un Plan d'action pour la lutte contre la traite des êtres humains (Décision n° 557, 24 juillet 2003). Le texte donne aux Etats des outils leur permettant d'adopter une approche multidimensionnelle de la lutte contre la traite : il incorpore les bonnes pratiques et facilite la coopération entre les Etats, l'OSCE et les organisations internationales. Les gouvernements nationaux sont encouragés à adopter la législation requise pour punir les auteurs d'infractions pénales, à protéger les victimes et à élaborer des moyens de prévention. Un des principaux volets de la prévention concerne, dans les pays d'origine et de destination, la lutte contre les causes premières de la traite, liées aux politiques économiques et sociales.

## **B. La contribution du Conseil de l'Europe à la lutte contre la traite des êtres humains**

### ***1. Initiatives et instruments juridiques en vigueur***

Le Conseil de l'Europe, organisation régionale et paneuropéenne dont le but principal est la protection des droits de l'homme et de la dignité humaine, a exprimé son inquiétude concernant la progression de ce phénomène et il s'est efforcé de déployer toutes ses ressources politiques et juridiques pour le combattre.

Le Conseil de l'Europe a pris diverses mesures pour lutter contre cette nouvelle forme d'esclavage. Ces mesures visent à attirer l'attention des gouvernements et de la société civile sur cette question et à mieux sensibiliser les personnes qui sont en contact avec les victimes de la traite, lesquelles sont souvent très vulnérables et exposées à des dangers. Des séminaires et des réunions d'experts ont été organisés dans différents pays, en particulier en Europe du Sud-Est et dans le Caucase du Sud. Les Etats membres ont été encouragés à élaborer des plans nationaux et régionaux pour la lutte contre la traite.

Deux initiatives régionales spécifiques, soutenues par le Conseil de l'Europe et visant à combattre la traite des êtres humains en Europe du Sud-Est, méritent d'être mentionnées :

- Dans le cadre du Pacte de stabilité, le projet Lara sur la réforme du droit pénal en Europe du Sud-Est, achevé en 2003, a été conçu afin de coordonner et d'harmoniser la législation relative à la lutte contre la traite des êtres humains. Des séminaires de formation ont été organisés sur le thème de la réforme du droit pénal et pour l'élaboration d'une législation sur la protection des victimes et des témoins. Ce projet a été mis en œuvre dans le cadre de la Task Force du Pacte de stabilité sur la traite des êtres humains.
- Sous l'égide de l'ambassadeur Gaon, Représentant permanent de la Bosnie-Herzégovine auprès du Conseil de l'Europe, l'Initiative de formation diplomatique de l'Europe du Sud-Est pour la lutte contre la traite des êtres humains a permis un échange de vues entre les représentants des ministères de la Justice et de l'Intérieur des pays concernés. Le Congrès a participé à ce débat qui s'est tenu en mars 2004.

Depuis le début des années 90, le **Comité des Ministres** du Conseil de l'Europe a adopté un certain nombre de textes sur les différents aspects de l'exploitation sexuelle et de la traite des êtres humains.

Pour ce qui concerne les enfants, le Comité des Ministres a adopté en 1991 la [Recommandation R \(91\) 11 sur l'exploitation sexuelle, la pornographie, la prostitution ainsi que sur le trafic d'enfants et de jeunes adultes](#). Il s'agissait du premier texte international abordant ces questions de manière exhaustive.

En 1999, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a créé le Comité d'experts sur la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle (PC-SE) en lui donnant pour mission, notamment, de réviser la Recommandation R (91) 11. A cette fin, le PC-SE a pris en considération l'article 9 de la [Convention sur la cybercriminalité](#), relatif aux infractions se rapportant à la pornographie infantine, et a ainsi traité de nombreux aspects de l'exploitation sexuelle des enfants au moyen des nouvelles technologies. Les travaux du PC-SE ont abouti à l'adoption de la Recommandation Rec (2001) 16 sur la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle et de son exposé des motifs.

En 2002, le Conseil de l'Europe a créé un Groupe de spécialistes sur la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle (PC-S-ES), chargé d'élaborer des mesures visant à garantir cette protection conformément à la Recommandation Rec (2001) 16 du Comité des Ministres.

Les textes importants du Comité des Ministres concernant la traite et l'exploitation sexuelle sont notamment les suivants :

- la Recommandation R (97) 13 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'intimidation des témoins et les droits de la défense ;
- la Recommandation R (2000) 11 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle.

Dans la Recommandation R (2000) 11, le Comité des Ministres définit pour la première fois le concept de traite des êtres humains, suivant l'exemple de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui a donné dans la Recommandation 1325 (1997) la première définition de la traite des femmes et de la prostitution forcée.

L'Assemblée parlementaire, qui a aussi étudié la question de la migration en rapport avec la traite des femmes et la prostitution (Recommandation 1610 (2003)), a proposé de lancer une campagne contre la traite des femmes (voir Recommandation 1545 (2002)) et s'est intéressée à la question de la traite des femmes et de la prostitution forcée dans les Etats membres du Conseil de l'Europe (voir Recommandation 1325 (1997)).

Les textes de l'Assemblée proposent une stratégie paneuropéenne de lutte contre la traite, comprenant des définitions, des mesures de portée générale, le fondement des actions et des méthodes, la prévention de la traite, l'assistance aux victimes et leur protection, la législation pénale et la coopération juridique ainsi que des mesures de coordination et de coopération au niveau international.

Aucun débat spécifique n'a cependant été mené à ce jour au sein du Conseil de l'Europe concernant la manière dont les autorités locales et régionales pourraient contribuer à la lutte contre la traite des êtres humains.

## ***2. La future Convention européenne du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains***

Le Comité ad hoc sur la lutte contre la traite des êtres humains (CAHTEH) a pendant dix-huit mois travaillé sous l'égide du Comité des Ministres à la rédaction d'une nouvelle convention européenne sur la lutte contre la traite des êtres humains.

Aux fins de cette convention, l'expression « traite des êtres humains » désigne « le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes<sup>1</sup> ».

Le CAHTEH a été chargé d'adopter une approche générale englobant la prévention, la répression et les sanctions contre ce phénomène complexe. L'intention était double : élaborer une convention juridiquement contraignante qui viendrait renforcer les instruments internationaux en vigueur dans le domaine des droits de l'homme ; développer dans un contexte européen les travaux des Nations Unies sur ce sujet. Le comité de rédaction avait pour tâche de trouver un équilibre entre les droits fondamentaux des victimes de la traite et les droits relatifs aux poursuites pénales. Mettant l'accent sur la protection des victimes et l'inclusion d'une perspective d'égalité hommes-femmes, la Convention devait garantir l'introduction de la traite en tant qu'infraction pénale dans les Etats membres, harmoniser les peines applicables et faciliter l'extradition des auteurs de telles infractions entre les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Assurée conjointement par les Directions Générales des Affaires juridiques et des Droits de l'homme, la rédaction a été achevée le 25 février 2005. Le Congrès avait le statut d'observateur auprès du CAHTEH et a participé à toutes les réunions de rédaction.

La dernière réunion du comité de rédaction a été consacrée à l'examen de l'Avis n° 253 (2005) de l'Assemblée parlementaire sur le projet de convention, soumis à la demande du Comité des Ministres. Lors de cette réunion, il a été difficile de parvenir à un consensus et seulement 17 des 51 amendements proposés par l'Assemblée parlementaire ont finalement été inclus dans le projet révisé de convention qui sera soumis au Comité des Ministres au mois de mars. Plusieurs propositions d'amendements concernant des questions considérées comme ayant des implications politiques figurent sous forme de notes de bas de page dans le projet de convention transmis pour adoption au Comité des Ministres.

Une déclaration émanant de l'Assemblée parlementaire, celle du Gouvernement mexicain et la déclaration commune de quatre ONG de premier plan (Amnesty International, Anti-Slavery International, La Strada International et Terre des Hommes) ont été distribuées aux participants. Ces déclarations mettent l'accent sur plusieurs amendements qui n'ont pas été acceptés lors des discussions mais dont l'Assemblée parlementaire considère qu'ils ont une importance capitale si l'ont veut que le projet de convention vienne réellement renforcer, conformément à sa vocation, les instruments en vigueur tels que le Protocole de Palerme.

Le Congrès se joint à la position exposée, notamment, par l'Assemblée parlementaire et demande instamment au Comité des Ministres de veiller à ce que le projet de convention garantisse un niveau maximal de protection et de prise en charge des victimes, sous le contrôle d'un mécanisme de suivi unique et indépendant.

---

<sup>1</sup>. Article 4(a) du projet révisé de Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

L'ouverture de cette convention à la signature des Etats membres sera un moment important pour le Conseil de l'Europe. Les pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe pourraient et devraient participer activement à ce processus.

## **II. Activités complémentaires du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe**

Sur la base du principe de la sauvegarde des droits de l'homme et de la dignité humaine, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe est convaincu qu'il peut contribuer à combattre ce problème en utilisant les compétences et ressources spécifiques aux pouvoirs locaux et régionaux, avoir une action complémentaire de celle des Etats et aider à la mise en œuvre des objectifs de la future convention.

La Commission de la Cohésion sociale propose de s'attacher principalement à la lutte contre les problèmes liés à l'exploitation sexuelle, qui semble être une priorité aux niveaux local et régional, avec les moyens dont disposent les pouvoirs locaux et régionaux.

### **A. Raisons pour les villes et les régions de s'engager dans la lutte contre la traite des êtres humains**

La traite est un problème qui concerne chacun des quarante-six Etats membres du Conseil de l'Europe. Selon les périodes, elle progresse ou régresse d'un pays à l'autre du continent et change constamment de direction, de sorte que les pouvoirs locaux et régionaux de tous les Etats membres peuvent, à des moments et des stades différents, devenir des pays d'origine, de transit ou de destination.

La capacité des villes et régions à prévenir la traite des êtres humains semble être limitée. Il est évident que de nombreuses mesures légales ou administratives ne peuvent pas toujours être prises aux niveaux local et régional. Par conséquent, c'est principalement dans le domaine social que les pouvoirs locaux et régionaux peuvent contribuer à la lutte contre la traite.

C'est aux niveaux local et régional que se joue la tragédie de la traite des êtres humains, qu'il s'agisse de l'exil massif de femmes et d'enfants depuis les zones défavorisées ou de leur présence visible, en grand nombre, dans les rues des villes d'Europe. Les personnes expédiées depuis un pays étranger sont d'autant moins anonymes et, par conséquent, d'autant plus faciles à repérer qu'elles se trouvent dans une petite localité.

Un grand nombre de problèmes liés à la traite se manifestent donc aux niveaux local et régional et les populations demandent de plus en plus aux collectivités de prendre des mesures concernant ces problèmes, les obligeant à agir et à demander l'aide, dans leurs villes ou leurs régions, des différents acteurs engagés dans la lutte contre la traite des êtres humains.

Par conséquent, concernant les solutions de terrain, les pouvoirs locaux et régionaux sont aussi les mieux placés pour répondre aux préoccupations de leurs citoyens, délimiter et identifier les problèmes et adapter ensuite les politiques aux besoins et difficultés spécifiques de leur collectivité.

On relève d'ailleurs déjà, dans certaines villes d'Europe, des exemples concrets d'engagement des autorités municipales dans des actions de lutte contre la traite des êtres humains, par les différents moyens dont elles disposent, tels que les mesures de prévention et les campagnes d'information et de sensibilisation. Ces initiatives, outre le fait qu'elles ont reçu un accueil favorable de la part du public, ont eu des résultats positifs en termes de maîtrise du phénomène.

La Commission de la Cohésion sociale comprend qu'il y a pour les municipalités une nécessité légitime et un devoir de répondre aux plaintes des citoyens concernant les « nuisances publiques » ou « désagréments » tels que ceux que la prostitution visible peut générer dans un quartier. Elle reconnaît aussi que ces protestations de la part des citoyens servent parfois de catalyseurs pour une action qui peut en définitive être profitable aux victimes de la traite. La Commission souligne toutefois que l'objectif du Congrès, en tant que branche locale et régionale d'une institution de sauvegarde des droits de l'homme, n'est pas de répondre au souhait des citoyens de « nettoyer » leurs quartiers mais de prendre en considération la dimension morale de cette question, notamment sous l'angle des droits de l'homme, et avant tout d'assurer la protection des victimes elles-mêmes.

L'engagement des pouvoirs locaux et régionaux devrait être encouragé dans tous les Etats membres. Plusieurs initiatives européennes menées actuellement soulignent combien il est nécessaire d'encourager l'action à ce niveau.

### **B. Quelques exemples de mesures déjà adoptées par les pouvoirs locaux et régionaux en réponse à l'augmentation des problèmes liés à la traite des êtres humains**

Au vu de la multiplication des problèmes liés à la traite des êtres humains aux niveaux local et régional, les pouvoirs publics commencent à prendre des mesures, et certaines initiatives visent aujourd'hui à apporter des solutions concrètes aux problèmes auxquels les pouvoirs locaux et régionaux sont confrontés.

En 2002, la **Ville de Paris** a créé un Comité de pilotage sur la prostitution et les nouvelles formes d'esclavage, chargé de définir des lignes d'action et d'intervention, sur la base de consultations multidisciplinaires. Le comité a défini les principes directeurs suivants :

Les autorités locales devraient :

- fournir des informations et apporter des réponses concrètes aux attentes des résidents locaux ;
- apporter une aide et des conseils aux prostitués ;
- renforcer et diversifier les campagnes d'éducation et de prévention destinées aux jeunes ;
- informer et mobiliser l'ensemble du personnel municipal ;
- échanger les ressources et les expériences au moyen d'une mise en commun, sur le plan international, des informations et des exemples de bonne pratique.

Le comité avait pour mandat d'œuvrer contre le problème mondial de la prostitution forcée, dans l'objectif de prévenir la prostitution en général, et non simplement de l'éliminer à Paris pour qu'elle s'installe dans une autre ville. L'Observatoire de la Ville de Paris pour l'égalité entre les femmes et les hommes coordonne, pour cette ville, la lutte contre la prostitution, au moyen du comité de pilotage, d'études sur la prostitution à Paris, de la coordination et de la mise en œuvre des moyens d'action, et de l'évaluation des résultats.

En juin 2003, l'**Association des maires des grandes villes de France** a organisé à Nantes un colloque sur « les politiques urbaines face à la prostitution », auquel ont participé des élus et des experts français, allemands, espagnols, suédois et belges. Lors de ce colloque, des plans d'action locale ont été proposés. Ils comprenaient notamment les mesures suivantes : la création de centres publics pour l'accueil des victimes, l'éducation à la prévention, l'harmonisation des actions menées par différentes villes, la communication avec les résidents et le renforcement de l'action de la police dans certains secteurs-clés.

Un deuxième colloque se tiendra à Paris le 1<sup>er</sup> juin 2005, sur le thème de la protection des victimes de la traite en France et dans l'Union européenne. Les discussions s'articuleront autour de deux grands axes : au niveau local, une présentation des travaux des acteurs institutionnels et des associations depuis le premier colloque ; au niveau international, un examen, au vu des législations nationales en vigueur, de tous les textes, directives et partenariats européens qui existent ou restent encore à développer.

Le **Forum européen pour la sécurité urbaine** a conçu avec le soutien de la Commission européenne trois projets « SécuCités : femmes victimes de la traite ». Depuis 1998-1999, sept villes européennes sont étudiées, des données collectées et les pratiques évaluées et mises en commun. En 1999-2000, sept jumelages entre les villes d'origine et de destination ont été mis en place, afin de renforcer la coopération : Vilnius-Nice, Győr-Vienne, Lodz-Heerlen, Sofia-Bruxelles, Kiev-Anvers, Brno-Francfort, Kuçova-Bologne<sup>2</sup>. À l'occasion des débats permanents menés dans le cadre de ces jumelages, les actions suivantes ont été proposées : mettre en relation les services de police, aider les lieux d'accueil à favoriser le retour des victimes vers leur pays d'origine, aider les femmes à reprendre confiance en elles, renforcer la protection des victimes et surmonter les barrières linguistiques.

### **C. Domaines d'action aux niveaux local et régional**

Les pouvoirs locaux et régionaux devraient, dans l'esprit de la Charte européenne de l'autonomie locale (1985), faire pression sur les gouvernements centraux pour qu'ils allouent à ces collectivités les compétences et les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre à leur niveau des actions et des programmes de lutte contre la traite et d'assistance aux victimes, y compris pour leur réinsertion.

Afin de comprendre l'étendue du problème auquel sont confrontés les pouvoirs locaux et régionaux, et les ressources dont ils ont besoin pour mettre en place un plan d'action, des *études* sur les causes et les mécanismes de la traite ainsi qu'une *mise en commun des informations et expériences* existantes devraient être entreprises aux niveaux local, régional et national et entre tous les acteurs concernés. Les priorités, les responsabilités et les possibilités d'action pourraient ainsi être clairement définies.

Puisque l'action des pouvoirs locaux et régionaux semble s'exercer principalement dans le domaine des affaires sociales, trois grands secteurs d'activité, outre la mise en commun des ressources, la coopération et l'échange des bonnes pratiques, ont été identifiés comme relevant souvent de la compétence des pouvoirs publics et, surtout, comme obtenant les meilleurs résultats à leur niveau.

---

<sup>2</sup>. Voir la publication *SécuCités femmes : traite des femmes à des fins d'exploitation sexuelle et coopération transfrontalière*, publiée en 2003 par le Forum européen pour la sécurité urbaine.

Ces secteurs sont les suivants :

- la sensibilisation ;
- l'éducation et la formation spécialisée ;
- la protection, la réadaptation et la réinsertion des victimes.

Certaines de ces catégories d'action sont de nature préventive, d'autres visent la réadaptation et la protection des victimes de cette violation des droits de l'homme. Toutes s'appliquent, à des degrés variables, à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe.

### 1. *La sensibilisation*

La sensibilisation est indispensable dans les pays d'origine, de transit et de destination. Elle doit mettre en lumière tous les enjeux liés à la morale, aux droits humains, à la criminalité et à la santé, et viser les publics ou objectifs suivants :

- *en premier lieu, les personnes les plus exposées à la traite, c'est-à-dire les enfants, les adolescents, les jeunes femmes, en particulier dans les régions pauvres ; l'étendue et la nature des dangers de la traite devraient leur être présentées au moyen de vidéos, de brochures et d'autres supports ainsi que, dans les écoles, par des programmes d'éducation sur l'exploitation sexuelle et la traite. Les enfants non scolarisés et les parents, tuteurs et gardiens devraient aussi pouvoir avoir accès à cette information.*
- *le grand public des pays d'origine, de transit et de destination. Cette question devrait lui être présentée au moyen de conférences et de campagnes d'information et d'affichage, qui contribueraient à combattre les préjugés et les idées reçues et alerteraient de la possibilité de rencontrer la traite dans la vie quotidienne. Le grand public découvrirait ainsi ce à quoi il doit s'attendre et comment il peut se rendre utile. La société civile peut jouer un rôle essentiel à cet égard, en particulier en signalant les cas supposés de traite mais aussi en participant activement aux travaux des associations et organisations concernées ;*
- *la diffusion d'informations sur les risques sanitaires associés à l'exploitation sexuelle, par l'intermédiaire des services médicaux et sociaux et des écoles ;*
- *les différents acteurs susceptibles d'être en contact avec les victimes de la traite – police, juges, travailleurs sociaux, personnels des ambassades, enseignants – qui doivent être sensibilisés aux dangers auxquels sont exposés certains groupes à risque et informés de leur propre rôle en matière de détection et de prévention de la traite ;*
- *les personnels des consulats et ambassades de tous les pays – d'origine, de transit ou de destination – mais principalement les personnes responsables de la délivrance des visas. Ils devraient être sensibilisés à l'existence possible de cas de traite et informés des dernières méthodes et évolutions en la matière. Ils devraient aussi être capables de fournir des informations sur les dangers possibles et, éventuellement, effectuer des contrôles par l'intermédiaire d'Europol/Interpol afin de vérifier la validité des emplois proposés. Concernant les victimes, que les infractions se soient produites dans leur pays ou que ces personnes aient été rapatriées, les personnels en question devraient être capables de donner des informations telles que les adresses de lieux d'accueil et de groupes d'entraide ;*

- *les pouvoirs publics et les responsables politiques locaux ou régionaux*, qui devraient organiser des campagnes d'information visant spécifiquement les victimes ;
- *les médias*, qui devraient être encouragés à débattre de cette question et rendre compte des travaux des nombreux organes impliqués dans la lutte contre la traite (organisations intergouvernementales, services de police, organisations non gouvernementales). Les médias peuvent jouer un rôle essentiel dans l'évolution des mentalités et favoriser une meilleure compréhension de ce fléau ;
- *les usagers potentiels des services des victimes de la traite des êtres humains*, qui devraient faire l'objet de campagnes de sensibilisation ciblées concernant le caractère répréhensible de leurs actions du point de vue des droits de l'homme, de la morale et du droit pénal. Des campagnes d'information devraient décourager activement la pratique du tourisme sexuel ;
- *au moyen de campagnes d'information sur l'égalité entre les sexes*, attirer l'attention sur la violence masculine à l'égard des femmes et sur le fait qu'elles sont communément considérées comme des objets de consommation jetables ou des citoyens de deuxième ordre ;
- *s'attaquer aux problèmes de la discrimination, de la xénophobie et de l'intolérance*, par l'éducation et l'information du public et par des campagnes de sensibilisation. Dans de nombreux cas, les souffrances des victimes de la traite sont encore aggravées du fait des préjugés liés à leur origine raciale. Le racisme devrait donc être reconnu comme un obstacle supplémentaire pour les victimes qui souhaitent obtenir de l'aide.

## 2. *L'éducation et la formation spécialisée*

Le manque d'instruction et de perspectives professionnelles pour les femmes et leur situation défavorable dans de nombreuses sociétés comptent parmi les principaux facteurs qui contribuent à les rendre vulnérables à la traite. Il faut à cet égard se féliciter de la perspective d'égalité entre les sexes contenue dans le projet de Convention du Conseil.

Les mesures qui devraient être prises dans le domaine de l'éducation et de la formation sont notamment les suivantes :

- les programmes scolaires devraient comprendre *une éducation aux droits de l'homme* mettant l'accent sur l'égalité entre les sexes et évitant les stéréotypes en la matière ;
- il ne devrait y avoir *aucune différence entre l'enseignement général dispensé aux garçons et aux filles*, et le concept d'égalité entre les sexes devrait faire partie intégrante du curriculum transmis par les membres de la communauté éducative ;
- *une formation spécifique* devrait être donnée aux travailleurs sociaux, aux professionnels de la santé et de l'enseignement et au personnel des services diplomatiques, consulaires, judiciaires, douaniers et policiers, concernant non seulement la détection et la prévention de la traite, mais aussi la prise en charge des victimes afin d'éviter une victimisation secondaire ;

- *l'éducation, la formation et les stages en entreprise* devraient être développés afin d'aider les femmes à accéder à la stabilité financière, à la fois en tant que mesure préventive dans les pays d'origine – les femmes ayant conscience de leur autonomie et devenant donc moins vulnérables – et en tant que moyen de prévenir la re-victimisation des femmes et des enfants qui ont échappé à la traite une première fois. Des aides – notamment financières – devraient être fournies, 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. Cette formation pourrait prendre la forme d'ateliers sur la gestion de petites entreprises ;
- *l'impact des nouvelles technologies de l'information* : Internet est de plus en plus utilisé, en raison de sa structure décentralisée et de sa portée mondiale, comme support de l'exploitation sexuelle. L'anonymat et la facilité d'utilisation favorisent la création et le développement des réseaux criminels. Les différents acteurs doivent être sensibilisés à l'impact croissant d'Internet et des autres technologies de l'information sur l'exploitation sexuelle des victimes de la traite. Les services de police spécialisés dans la lutte contre la traite des êtres humains devraient être suffisamment formés aux nouvelles technologies et équipés du matériel le plus récent afin de pouvoir combattre efficacement cette forme d'exploitation appelée à avoir un impact de plus en plus grand.

### 3. *La protection, la réadaptation et la réinsertion des victimes*

Une réponse coordonnée est nécessaire, non seulement, pour combattre la traite mais aussi pour prendre en compte les besoins de victimes de plus en plus nombreuses. 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 donc être une priorité. Grâce à leur proximité avec la population, ces structures constitueraient des centres locaux et régionaux d'expertise dans ce domaine et pourraient soumettre régulièrement aux gouvernements centraux des recommandations politiques.

Ces centres pourraient **coordonner tous les aspects de la prise en charge** des victimes et devraient :

- avoir pour mandat d'assister les victimes lors de leur réadaptation physique, psychologique et sociale, en leur apportant dans leur langue des conseils et des informations (notamment juridiques) ;
- coopérer étroitement avec les ONG actives dans ce domaine, en ayant éventuellement recours à leurs représentants dans un rôle de conseil ;
- gérer des abris accessibles sans rendez-vous pour l'accueil initial des victimes de la traite. Ces structures devraient proposer un hébergement immédiat et offrir aux victimes la sécurité et une première assistance médicale et psychologique. Comme il s'agira le plus souvent du premier contact de la victime avec les pouvoirs publics, il est important de lui garantir à ce stade qu'elle va être écoutée et que sa santé n'est plus menacée ;
- entretenir aux niveaux local et régional un site Internet spécifique et une permanence téléphonique gratuite 24h/24 afin d'informer les victimes, réelles et potentielles, leurs familles et l'ensemble des personnes concernées et de prendre note des signalements de traite présumée ;

- communiquer les numéros de téléphone et les adresses des associations d'aide aux femmes et des groupes d'entraide ;
- éventuellement, mettre en place une unité mobile de protection pour la surveillance des femmes et des enfants à risque, afin de leur fournir une aide et des informations ;
- fournir aux victimes une représentation juridique gratuite et une assistance afin de garantir la défense de leurs droits lors des procédures pénales ; veiller à ce qu'un représentant accompagne la victime lorsqu'elle est entendue par la police et les autres organes des forces de l'ordre ;
- disposer d'un service de protection préventive chargé, lorsque la police l'informe qu'un cas de traite a été signalé, de prendre contact avec les victimes ;
- disposer d'une équipe de professionnels spécialisés. Il est impératif que tous les professionnels (médecins, psychologues, avocats) travaillant dans ces services, abris et foyers sécurisés soient hautement qualifiés et formés à la prise en charge des victimes de l'exploitation sexuelle. S'il n'est pas nécessaire que ce personnel soit exclusivement féminin, il faut cependant que les victimes qui le souhaitent puissent s'adresser à une femme ;
- fournir gratuitement des services de traduction et la possibilité d'apprendre la langue du pays d'accueil ;
- superviser et financer les foyers sécurisés tenus par les ONG spécialisées et destinés à l'hébergement des victimes sur le long terme. Les pouvoirs locaux et régionaux pourraient recenser et affecter *spécialement* des logements à cet usage et les proposer gratuitement.

#### 4. La coopération, la mise en commun des ressources et l'échange des bonnes pratiques

Il est important que les plans d'action et stratégies locaux et régionaux de lutte contre la traite soient conçus, coordonnés et mis en œuvre en coopération étroite avec les gouvernements centraux.

Les acteurs principaux dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains sont les organisations non gouvernementales, et il est donc de la plus haute importance que les pouvoirs locaux et régionaux coopèrent étroitement avec les ONG de ce domaine, en profitant de leur expertise mais aussi en contribuant activement à leurs programmes et activités.

La traite des êtres humains est une activité internationale qui ignore les frontières et se caractérise par une grande mobilité – les femmes et les enfants concernés sont déplacés fréquemment afin d'éviter qu'ils ne soient repérés et d'accroître leur désorientation. La lutte contre cette forme de criminalité doit par conséquent avoir le même caractère transfrontalier. Les pouvoirs locaux et régionaux devraient coopérer avec leurs homologues des pays voisins et constituer des organismes de coopération régionale afin d'échanger des informations de manière aussi efficace et rapide que possible.

Outre ces activités transfrontalières, les autorités devraient travailler activement à la mise en place de partenariats avec d'autres pouvoirs locaux et régionaux et à l'élaboration de projets de coopération décentralisée avec les villes et régions des zones touchées par ce problème. 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 et d'éviter de prendre des mesures qui pourraient s'avérer inefficaces.

La stratégie la plus efficace face à des réseaux criminels internationaux consiste en une coopération accrue des forces de police locales et nationales avec Interpol et Europol. A cet égard, il devrait aussi y avoir une coopération et une interaction satisfaisantes entre les organisations non gouvernementales et les services de police chargés de lutter contre la traite.

De manière générale, les échanges d'expériences avec d'autres pouvoirs locaux et régionaux au niveau des Etats et de l'Europe devraient être multipliés afin de mieux diffuser les bonnes pratiques dans ce domaine. En mettant en commun les ressources et l'information, les pouvoirs locaux et régionaux peuvent s'inspirer des pratiques mises en œuvre et testées par leurs homologues et utiliser ainsi de façon optimale les moyens financiers dont ils disposent. Les réseaux, structures et forums existants devraient être mis à profit pour l'échange d'informations (notamment les Agences de la démocratie locale, le Réseau d'associations nationales de pouvoirs locaux d'Europe du Sud-Est (NALAS) et les Eurorégions).

#### *5. S'attaquer aux causes premières*

Les causes premières de la traite des êtres humains sont nombreuses : l'exclusion sociale et la pauvreté, pour ne pas mentionner la violence et le regard de la société sur les femmes.

La sensibilisation et l'éducation sont deux réponses possibles à ce problème, comme il est précisé plus haut, mais d'autres mesures spécifiques et concrètes devraient être envisagées, tant aux niveaux régional et local qu'à celui des Etats.

Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient être encouragés par leurs pouvoirs locaux et régionaux à accroître leurs investissements (y compris par l'intermédiaire d'institutions telles que la Banque de développement du Conseil de l'Europe et l'Union européenne) et à renforcer les mesures économiques centrées sur l'emploi, les politiques sociales et les infrastructures, dans les régions où sévissent des gangs spécialisés dans la traite, en particulier dans les zones les plus sous-développées où la population peut être la cible de réseaux criminels.

Les Etats membres devraient trouver des crédits pour le financement des programmes et activités destinés à soutenir les pouvoirs locaux et régionaux dans leur lutte contre la traite et, dans les pays d'origine, à fournir une aide financière pour l'éducation, la formation et l'emploi des jeunes – en particulier les jeunes femmes – et aider ces Etats à faire face au retour des victimes afin d'éviter, autant que possible, une victimisation secondaire.

Aux niveaux local et régional, l'introduction de mesures telles que des programmes de petits crédits favoriserait une plus grande indépendance des femmes et diminuerait leur vulnérabilité vis-à-vis des réseaux de la traite. Ces mesures contribueraient aussi à combattre le phénomène de la féminisation de la pauvreté.

## *6. S'attaquer à la demande*

La traite aux fins d'exploitation sexuelle n'est pas uniquement le problème des pays dits d'origine : les pays de transit et de destination doivent aussi prendre leurs responsabilités en la matière en s'attaquant à la demande. Celle-ci comprend l'industrie du sexe, le tourisme sexuel et l'utilisation des produits de l'exploitation sexuelle via Internet.

Outre les initiatives mentionnées plus haut concernant les campagnes d'information et les programmes éducatifs sur l'égalité entre les sexes, les pouvoirs locaux et régionaux peuvent aussi jouer un rôle dans le dépistage des « fausses » publicités (dans la presse, les agences, etc.) qui servent en réalité de couverture à des activités liées à la traite.

Les pouvoirs publics devraient aussi envisager d'adopter des mesures concrètes permettant la fermeture temporaire ou permanente ou la suppression de la licence des établissements et entreprises convaincus d'implication dans une forme quelconque d'exploitation sexuelle.

### **D. Proposition de suivi par la Commission de la Cohésion sociale**

Il est proposé que l'audition de la Commission de la Cohésion sociale, lors de la session d'automne 2005, soit consacrée à la contribution que les villes et régions peuvent apporter à la lutte contre la traite des êtres humains et leur exploitation sexuelle.

Cette audition viendrait en complément de la résolution et de la recommandation du Congrès et permettrait l'identification des principaux domaines d'action aux niveaux local et régional, des ressources devant être libérées par les villes et régions ou mises à leur disposition afin de mener des actions efficaces, et des activités internationales à encourager en vue d'une meilleure coopération entre les villes et régions des pays d'origine, de transit et de destination.

**L'objectif ultime serait la formulation, à l'intention des pouvoirs locaux et régionaux, d'un ensemble de lignes directrices sur la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle.**

## ANNEXE

### Documents de référence et conventions internationales concernant la lutte contre la traite des êtres humains

#### Traités des Nations Unies

[Convention internationale pour la suppression de la traite des femmes et des enfants \(Genève, septembre 1921\)](#)

[Convention relative à l'esclavage](#)

[Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui \(1949\)](#)

[Convention relative au statut des réfugiés \(1951\)](#)

[Protocole amendant la Convention relative à l'esclavage \(23 octobre 1953\)](#)

[Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage \(1956\)](#)

[Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes \(CEDAW - 1979\)](#)

[Convention relative aux droits de l'enfant \(1989\)](#)

[Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes \(1999\)](#)

[Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants \(2000\)](#)

[Convention contre la criminalité transnationale organisée et Protocole contre la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants \(2000\)](#)

▶ [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 \(New York, 15 Novembre 2000\)](#)

#### Organisation internationale du travail

▶ [C 29- Convention concernant le travail forcé ou obligatoire \(1930\)](#)

[C 105- Convention concernant l'abolition du travail forcé \(1957\)](#)

[C 182- Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination \(1999\)](#)

## **Instruments juridiques de l'Union européenne**

### Décisions-cadres

[Décision-cadre du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre des procédures pénales](#)

▸ [Décision-cadre du Conseil du 19 juillet 2002 relative à la lutte contre la traite des êtres humains \(OJ L203 – 1<sup>er</sup> août 2002\)](#)

### Résolutions et décisions

▸ [Résolution du Conseil, du 23 novembre 1995, relative à la protection des témoins dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée internationale](#)

▸ [Résolution du Parlement Européen sur la traite des êtres humains \(OJ C032 - 5 février 1996\)](#)

[Résolution du Conseil, du 20 décembre 1996, relative aux collaborateurs à l'action de la justice dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée internationale](#)

▸ [Décision du Conseil du 3 décembre 1998 visant à compléter la définition de la forme de criminalité dite « traite des êtres humains » figurant à l'annexe de la convention Europol \(OJ C 026 – 30 janvier 1999\)](#)

[Résolution du Parlement européen sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « Pour de nouvelles actions dans le domaine de la lutte contre la traite des femmes » \(A5-0127-2000\)](#)

▸ [Résolution du Conseil relative à l'apport de la société civile dans la recherche d'enfants disparus ou sexuellement exploités \(OJ C283 – 9 octobre 2001\)](#)

### Communications

▸ [Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la traite des femmes à des fins d'exploitation sexuelle \(COM \(1996\) 567 final\)](#)

▸ [Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à la lutte contre la traite des êtres humains et relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie \(COM –2000\) 854\(01\) \)](#)

▸ [Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier \(COM \(2002\) 564\(01\) \)](#)

### Propositions en cours de discussion

▸ [Proposition de décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie \(COM \(2000\)854 –3\)](#)

▸ [Proposition de décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre la traite des êtres humains \(COM\(2002\) 854 –2\)](#)

▸ [Initiative de la République française en vue de l'adoption de la directive du Conseil visant à définir l'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers \(JAI \(2000\)22\)](#)

▸ [Proposition de directive du Conseil relative au titre de séjour de courte durée délivré aux victimes de l'aide à l'immigration clandestine ou de la traite des êtres humains qui coopèrent avec les autorités compétentes \(COM \(2002\) 71\)](#)

*Propositions en cours de discussion*

[Proposition de décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie \(COM \(2000\)854 -3\)](#)

[Proposition de directive du Conseil relative au titre de séjour de courte durée délivré aux victimes de l'aide à l'immigration clandestine ou de la traite des êtres humains qui coopèrent avec les autorités compétentes \(COM \(2002\) 71\)](#)