

# LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

---

## Recommandation 165 (2005)<sup>1</sup> 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 sur la lutte contre la traite et l'exploitation sexuelle des êtres humains: le rôle des villes et des régions;

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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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: recommandations (2002)»;

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<sup>e</sup> 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 de l'Assemblée parlementaire dans les domaines de la traite et de l'exploitation des êtres humains, et de la violence contre les femmes et les enfants;

g. 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 l'Europe du Sud-Est afin de 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;

h. 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);

i. 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'Organisation internationale pour les migrations (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;

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<sup>e</sup> 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 signé 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<sup>e</sup> 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 les pouvoirs locaux et régionaux ont un rôle fondamental à jouer en tant que garants de la cohésion sociale, et que ce rôle constitue une part essentielle de l'exercice de leurs responsabilités;

*b.* 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;

*c.* 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;

*d.* 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;

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

*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;

*g.* que les pouvoirs locaux et régionaux, étant donné qu'ils sont directement affectés par ce phénomène, doivent aussi être pleinement impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'action décidés au niveau national,

11. Est d'avis, compte tenu de ce qui précède et pour renforcer la prévention de la traite et la protection des victimes, que le rôle essentiel des autorités locales et régionales doit être reconnu, et qu'il convient donc de poursuivre les objectifs suivants:

*a.* sensibilisation: indispensable dans les pays d'origine, de transit et de destination, la sensibilisation doit mettre en lumière tous les enjeux liés à la morale, aux droits humains, 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. 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. Une formation spécifique doit être proposée à tous les acteurs dans ce domaine non seulement sur la mise en évidence et la prévention de la traite, mais aussi sur l'assistance aux victimes. L'incidence des nouvelles technologies de l'information doit être reconnue et prise en compte;

*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. Demande aux instances politiques à tous les niveaux (national, régional et local) de coopérer plus étroitement entre elles et avec la société civile;

13. Encourage vivement l'Union européenne à soutenir financièrement les initiatives des pouvoirs locaux et régionaux et celles des organisations non gouvernementales dans ce domaine, notamment dans le but de prévenir la traite et de protéger les victimes;

14. Invite la Banque de développement du Conseil de l'Europe à mettre en place des programmes et des activités destinés à aider les pouvoirs locaux et régionaux à fournir une aide financière pour l'éducation, la formation et l'emploi des jeunes – surtout des femmes –, et à faire face au retour des victimes afin d'éviter autant que possible une victimisation secondaire;

15. Invite les Etats membres du Conseil de l'Europe:

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

b. à développer l'échange d'expériences au niveau européen, afin de contribuer à la diffusion des bonnes pratiques dans ce domaine, et à la recherche et à la collecte d'exemples de bonnes pratiques pour la lutte contre la traite;

16. Recommande, dans ce contexte, au Comité des Ministres d'inviter tous les Etats membres:

a. à ratifier et mettre en œuvre, s'ils ne l'ont pas encore fait, la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979) et son protocole facultatif (1999);

b. à ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité (2001), qui traite notamment de la pornographie infantile sur Internet;

c. en particulier, à signer et ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (2005);

d. à intensifier les efforts de la *task force* sur la traite des êtres humains du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, et à renforcer le soutien financier accordé à différentes organisations comme l'UNICEF;

e. à concevoir et mettre en œuvre, en étroite coopération avec les pouvoirs locaux et régionaux, des stratégies et des programmes nationaux 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.;

f. 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;

g. à renforcer leur soutien – surtout financier – aux initiatives du Congrès, comme les agences de la démocratie locale (ADL) et le Réseau des associations de pouvoirs locaux du sud-est de l'Europe (NALAS), ainsi qu'aux activités menées par ces organismes pour la promotion de la démocratie locale, la coopération transfrontalière et régionale, le dialogue interculturel, le respect des droits de l'homme, l'égalité entre les sexes et le développement économique local dans les pays d'Europe du Sud-Est;

h. à renforcer les mesures économiques en matière d'emploi, de politiques sociales et d'infrastructures, en particulier dans les zones sous-développées, et à augmenter les investissements dans les pays d'origine, surtout dans les régions où la population est menacée d'exploitation;

i. 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;

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

k. à intensifier la coopération sous l'égide d'Interpol et d'Europol, et à encourager la coopération et les interactions entre les ONG et les services de police responsables de la lutte contre la traite;

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

m. à appuyer la proposition de création d'un observatoire européen de la criminalité incluant un service spécialisé qui servirait de centre de collecte de données et de statistiques, et d'espace permettant aux experts d'échanger des connaissances et des bonnes pratiques, ainsi que de mener des recherches sur la traite des femmes et des enfants;

n. à mettre en place des dispositifs spéciaux aux postes frontière en vue de l'identification des victimes potentielles;

o. à lutter davantage contre la discrimination, la xénophobie et l'intolérance par le biais de la législation, du suivi de sa mise en œuvre, et de campagnes régulières d'information et de sensibilisation du public;

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

q. 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;

17. Invite l'Assemblée parlementaire à poursuivre et à développer ses travaux importants dans le domaine des

recommandations contre la traite et la violence envers les femmes;

18. Demande au Comité des Ministres:

*a.* d'élaborer un plan d'action dans ce domaine, mettant l'accent, en particulier, sur la protection des victimes en complémentarité avec la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains;

*b.* de lancer une campagne de grande sensibilisation sur la traite en impliquant pleinement les pouvoirs locaux et régionaux;

*c.* de charger les comités intergouvernementaux compétents d'assister les Etats membres dans l'élaboration d'une législation complète sur la traite, qui prenne en considération la dimension locale et régionale de ce problème, et pour la modification de leur Code pénal et de la législation relative à l'immigration, conformément à la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

---

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