



**PREVENTING AND  
COMBATING TRAFFICKING  
IN HUMAN BEINGS  
FOR THE PURPOSE OF  
LABOUR EXPLOITATION**

**PRÉVENTION ET LUTTE  
CONTRE LA TRAITE DES  
ÊTRES HUMAINS À DES  
FINS D'EXPLOITATION  
PAR LE TRAVAIL**

**Recommendation CM/Rec(2022)21 of the Committee  
of Ministers to member States on preventing  
and combating trafficking in human beings  
for the purpose of labour exploitation**

**(Adopted by the Committee of Ministers on 27 September 2022  
at the 1444th meeting of the Ministers' Deputies)**



**Recommandation CM/Rec(2022)21 du Comité  
des Ministres aux États membres sur la prévention  
et la lutte contre la traite des êtres humains  
à des fins d'exploitation par le travail**

**(Adoptée par le Comité des Ministres le 27 septembre 2022,  
lors de la 1444<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)**

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



## **PREVENTING AND COMBATING TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS FOR THE PURPOSE OF LABOUR EXPLOITATION**

**Recommendation CM/Rec(2022)21 of the Committee of Ministers to member States on preventing and combating trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation**

*(adopted by the Committee of Ministers on 27 September 2022 at the 1444th meeting of the Ministers' Deputies)*

---

## **PRÉVENTION ET LUTTE CONTRE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS À DES FINS D'EXPLOITATION PAR LE TRAVAIL**

**Recommandation CM/Rec(2022)21 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 27 septembre 2022, lors de la 1444<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

All requests concerning the reproduction or translation of all or part of this document should be addressed to the Directorate of Communication (F-67075 Strasbourg Cedex).

All other correspondence concerning this document should be addressed to the Directorate General of Human Rights and Rule of Law.

Layout: SPDP, Council of Europe  
© Council of Europe, November 2022  
Printed at the Council of Europe

---

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie de ce document doit être adressée à la Direction de la communication (F 67075 Strasbourg Cedex).

Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à la Direction Générale Droits de l'Homme et État de droit.

Mise en page : SPDP, Conseil de l'Europe  
© Conseil de l'Europe, novembre 2022  
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe



➤ Recommendation CM/Rec(2022)21 of the Committee of Ministers to member States on preventing and combating trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation

5

➤ Recommandation CM/Rec(2022)21 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail

11





**Recommendation  
CM/Rec(2022)21  
of the Committee of Ministers  
to member States  
on preventing and combating  
trafficking in human beings for  
the purpose of labour  
exploitation**

*(adopted by the Committee of Ministers  
on 27 September 2022  
at the 1444th meeting  
of the Ministers' Deputies)*



The Committee of Ministers of the Council of Europe, under the terms of Article 15.b of the Statute of the Council of Europe (ETS No. 1),

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve greater unity among its member States by, *inter alia*, promoting common standards in the field of human rights;

Recalling member States' obligation to secure to everyone within their jurisdiction, the rights and freedoms defined in the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, the Convention) and its protocols, as interpreted in the case law of the European Court of Human Rights, according to which trafficking in human beings falls within the scope of Article 4 of the Convention;

Recognising that social rights, as set out in the European Social Charter (ETS No. 35) and the European Social Charter (revised) (ETS No. 163), are an integral part of human rights and are essential for preventing trafficking in human beings and enabling the social and economic (re)integration of people who fall victim to it;

Reaffirming the resolve of the Council of Europe to combat trafficking in human beings by following a comprehensive approach encompassing prevention, protection of victims' rights, access to remedies, prosecution and sanctioning of perpetrators, international co-operation and partnerships with civil society, as reflected in the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197);

Considering that trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation was identified as one of the major challenges for Europe in the 2019 report of the Secretary General of the Council of Europe, "Ready for future challenges – Reinforcing the Council of Europe";

Taking into account the Secretary General's "Road map on strengthening action against trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation" adopted with a view to implementing the decision taken at the 129<sup>th</sup> Session of the Committee of Ministers in Helsinki on 17 May 2019, to continue analysing the protection provided by existing European standards and examine ways of strengthening action against trafficking in human beings;

Deeply concerned that trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation causes severe harm and has been on the rise across Council of Europe member States, affecting an increasing number of women, men and children;

Emphasising that trafficking in human beings is a grave violation of a person's dignity, reducing human beings to commodities and is linked to labour law violations and other illegal activities, such as tax evasion, social benefit and social security fraud and money laundering;

Acknowledging that trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation is facilitated by global economic disparities, armed conflicts resulting in displacement of people, failure to uphold economic and social human rights, multiple and intersecting forms of discrimination and risks, the lack of labour market regulations and effective inspection mechanisms, increasing market pressure for cost reductions and the attempt to maximise profits through the underpayment, overwork and exploitation of workers;

Recalling that trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation takes place both transnationally and internally within the same State, and that it is often associated with labour migration and situations where people are unable to access legal labour migration pathways that ensure decent work or have restricted access to the labour market as a result of their immigration or asylum status;

Considering the challenges in the detection of cases of trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation, including the lack of public awareness of this phenomenon; the reluctance or inability of victims to come forward due to their immigration status or the risk of reprisals, punishment or loss of job, residency or accommodation; psychological dependence on the traffickers; a lack of awareness of rights; a lack of workplace representation and the absence of legal assistance, as well as a lack of training and resources of those responsible for the identification of victims;

Taking into account that trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation may occur, in all sectors of the economy, at different stages of businesses' supply chains, as a consequence of public procurement practices, as well as in private households;

Stressing that combating trafficking for the purpose of labour exploitation requires international and multilateral co-operation, including between law-enforcement agencies, the judiciary and other institutions, as well as co-ordinated action between States, businesses, anti-trafficking and migrant rights non-governmental organisations (NGOs) and trade unions, and support of free media;

Recalling the International Labour Organization (ILO) Forced Labour Convention (1930) and the 2014 protocol thereto, according to which States should criminalise forced labour and prosecute the perpetrators of such offences, take effective measures to prevent forced labour, provide victims with protection and access to remedies, such as compensation, and take specific action against trafficking in persons for forced labour, and recalling also other ILO standards, in particular the Minimum Age Convention (1973), the Worst Forms of Child Labour Convention (1999), the Domestic Workers Convention (2011), the Labour Inspection Convention (1947), the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention (1948), the Right to Organise and Collective Bargaining Convention (1949), and the Violence and Harassment Convention (2019);

Bearing in mind the recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States: Rec(2006)8 on assistance to crime victims, CM/Rec(2008)10 on improving access of migrants and persons of immigrant background to employment, CM/Rec(2015)3 on the access of young people from disadvantaged neighbourhoods to social rights and CM/Rec(2016)3 on human rights and business;

Bearing in mind the relevant work of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, and in particular Recommendation 2011 (2013) “Trafficking of migrant workers for forced labour” and Recommendation 2171 (2020) “Concerted action against human trafficking and the smuggling of migrants”;

Taking into account the work of the Council of Europe’s Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), and in particular its Compendium of good practices in addressing trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation and Guidance Note on preventing and combating human trafficking for the purpose of labour exploitation;

Recalling the ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work (1998), as amended in 2022;

Recalling the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights, according to which States should “respect, protect and fulfil human rights and fundamental freedoms” and “consider a smart mix of measures – national and international, mandatory and voluntary – to foster business respect for human rights”, and to ensure appropriate and effective remedies in case of human rights violations;

Recognising and building on the work of other intergovernmental organisations and agencies active in the field of combating trafficking in human beings and forced labour,

Recommends that the governments of the member States:

1. adopt national laws, policies and strategies for combating trafficking in human beings which address trafficking for the purpose of labour exploitation and take a human rights-based and victim-centred approach. They should be supported by adequate funding to ensure their implementation and co-ordinated, monitored and evaluated by specific mechanisms, without prejudice to cross-cutting means. The purpose of these policies should be to prevent trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation, to protect the rights of victims and guarantee their access to effective remedies, including compensation, to punish those responsible for the offences, and to promote international and multi-agency co-operation and co-ordination. They should also ensure that businesses and public organisations act with due diligence and map and tackle the risks of trafficking in human beings in their supply chains and procurement;
2. ensure that the measures and principles set out in this recommendation are implemented and followed in relevant national law and practice, in the light of the further guidance contained in the explanatory memorandum. The effectiveness of the measures taken should be assessed by the relevant public authorities at regular intervals, in close co-operation with all relevant stakeholders;
3. ensure, by appropriate means and action, a wide dissemination of this recommendation and its explanatory memorandum among the competent authorities and stakeholders at national, regional and local levels, and including other intergovernmental organisations;
4. examine, within the Committee of Ministers, in co-operation with other relevant bodies of the Council of Europe and with the participation of relevant stakeholders, the implementation of this recommendation no later than five years after its adoption, taking into account prior national assessments.



**Recommandation  
CM/Rec(2022)21  
du Comité des Ministres aux  
États membres sur la prévention  
et la lutte contre la traite des  
êtres humains à des fins  
d'exploitation par le travail**

*(adoptée par le Comité des Ministres  
le 27 septembre 2022,  
lors de la 1444<sup>e</sup> réunion  
des Délégués des Ministres)*



Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1),

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses États membres, notamment par la promotion de normes communes dans le domaine des droits de l'homme ;

Rappelant l'obligation des États membres de reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis dans la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, la Convention) et ses protocoles, tels qu'interprétés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, selon laquelle la traite des êtres humains relève du champ d'application de l'article 4 de la Convention ;

Reconnaissant que les droits sociaux, tels qu'ils sont énoncés dans la Charte sociale européenne (STE n° 35) et la Charte sociale européenne révisée (STE n° 163), font partie intégrante des droits de l'homme et sont essentiels pour prévenir la traite des êtres humains et permettre l'insertion ou la réinsertion sociale et économique des personnes qui en sont victimes ;

Réaffirmant la détermination du Conseil de l'Europe de lutter contre la traite des êtres humains en suivant une approche globale couvrant la prévention, la protection des droits des victimes, l'accès à des recours, la poursuite et la sanction des auteurs, la coopération internationale et les partenariats avec la société civile, conformément à la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) ;

Considérant que, dans le rapport de 2019 du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, « Relever les défis à venir – Renforcer le Conseil de l'Europe », la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail figure parmi les principaux défis pour l'Europe ;

Tenant compte de la « Feuille de route pour renforcer l'action contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail » de la Secrétaire Générale, adoptée afin de mettre en œuvre la décision prise lors de la 129<sup>e</sup> Session du Comité des Ministres, tenue le 17 mai 2019 à Helsinki, de continuer à analyser la protection conférée par les normes européennes existantes et d'examiner les moyens de renforcer l'action contre la traite des êtres humains ;

Vivement préoccupé par le fait que la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail cause de graves préjudices et qu'elle a pris de l'ampleur dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe, touchant des femmes, des hommes et des enfants en nombre croissant ;

Soulignant que la traite des êtres humains est une grave violation de la dignité de la personne, qu'elle réduit les êtres humains à des objets et qu'elle est liée à des violations du droit du travail et à d'autres activités illégales

telles que l'évasion fiscale, la fraude aux prestations sociales et à la sécurité sociale, ainsi que le blanchiment d'argent ;

Reconnaissant que la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail est facilitée par les disparités économiques mondiales, les conflits armés entraînant le déplacement de populations, le non-respect des droits de l'homme en matière économique et sociale, les formes multiples et intersectionnelles de discrimination et de risques, le manque de régulations du marché du travail et de mécanismes d'inspection efficaces, la pression croissante exercée par le marché pour réduire les coûts et la tentative de maximiser les profits grâce à la sous-rémunération, à la surcharge de travail et à l'exploitation des travailleurs ;

Rappelant que la traite à des fins d'exploitation par le travail se produit au niveau transnational et au niveau national, c'est-à-dire à l'intérieur d'un même État, et qu'elle est souvent associée à la migration de main-d'œuvre et aux situations dans lesquelles des personnes ne peuvent accéder à des voies légales de migration qui assurent un travail décent ou ont un accès restreint au marché du travail en raison de leur statut de migrant ou de demandeur d'asile ;

Considérant les difficultés rencontrées dans la détection des cas de traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail, y compris l'insuffisante sensibilisation du public à ce phénomène ; la réticence ou l'incapacité des victimes à se faire connaître en raison de leur statut de migrant, des risques de représailles, de sanctions ou de perte d'emploi, de résidence ou d'hébergement ; la dépendance psychologique envers les trafiquants ; la méconnaissance des droits ; le manque de représentation sur le lieu de travail et l'absence d'assistance juridique, ainsi que le manque de formation et de ressources des personnes chargées d'identifier les victimes ;

Tenant compte du fait que la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail peut se produire, dans tous les secteurs de l'économie, à différents stades de la chaîne d'approvisionnement des entreprises, en conséquence des pratiques en vigueur dans les marchés publics, et dans des domiciles privés ;

Soulignant que la lutte contre la traite à des fins d'exploitation par le travail exige une coopération internationale et multilatérale, notamment entre les autorités chargées des enquêtes et des poursuites, les instances judiciaires et d'autres institutions, ainsi qu'une action coordonnée entre les États, les entreprises, les organisations non gouvernementales (ONG) de lutte contre la traite et de défense des droits des migrants, et les syndicats, et un soutien de médias libres ;

Rappelant la Convention de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur le travail forcé (1930) et le protocole de 2014 s'y rapportant, selon lesquels

les États devraient ériger en infraction pénale le travail forcé et engager des poursuites contre les auteurs de telles infractions, prendre des mesures efficaces pour prévenir le travail forcé, assurer aux victimes une protection et un accès à des recours tels que l'indemnisation, et mener une action spécifique contre la traite des personnes à des fins de travail forcé, et rappelant également d'autres normes de l'OIT, en particulier les Conventions de l'OIT sur l'âge minimum (1973), sur les pires formes de travail des enfants (1999), sur les travailleuses et travailleurs domestiques (2011), sur l'inspection du travail (1947), sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948), sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949) et sur la violence et le harcèlement (2019) ;

Ayant à l'esprit les recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres : Rec(2006)8 sur l'assistance aux victimes d'infractions, CM/Rec(2008)10 relative à l'amélioration de l'accès à l'emploi des migrants et des personnes issues de l'immigration, CM/Rec(2015)3 sur l'accès des jeunes des quartiers défavorisés aux droits sociaux et CM/Rec(2016)3 sur les droits de l'homme et les entreprises ;

Ayant à l'esprit les travaux pertinents de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, en particulier la Recommandation 2011 (2013) « La traite des travailleurs migrants à des fins de travail forcé » et la Recommandation 2171 (2020) « Action concertée contre la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants » ;

Tenant compte des travaux du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) du Conseil de l'Europe, en particulier son Recueil de bonnes pratiques en matière de lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail et sa Note d'orientation sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail ;

Rappelant la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998), telle que modifiée en 2022 ;

Rappelant les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, selon lesquels les États devraient « respecter, protéger et mettre en œuvre les droits de l'homme et les libertés fondamentales », « envisager un assortiment judicieux de mesures – nationales et internationales, contraignantes et volontaires – pour favoriser le respect des droits de l'homme par les entreprises », et prévoir des voies de recours appropriées et efficaces en cas de violation des droits de l'homme ;

Reconnaissant et mettant à profit les travaux d'autres organisations et agences intergouvernementales qui œuvrent dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains et le travail forcé,

Recommande aux gouvernements des États membres :

1. d'adopter des lois, des politiques et des stratégies nationales de lutte contre la traite des êtres humains, qui portent sur la traite à des fins d'exploitation par le travail et adoptent une approche fondée sur les droits et centrée sur la victime. Elles devraient être appuyées par un financement permettant d'assurer leur mise en œuvre, et coordonnées, suivies et évaluées par des mécanismes spécifiques, sans préjudice de moyens transversaux. Ces politiques devraient avoir pour but de prévenir la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail, de protéger les droits des victimes et de garantir l'accès des victimes à des recours efficaces, y compris l'indemnisation, de sanctionner les auteurs des infractions, et de promouvoir la coopération et la coordination internationales et pluri-institutionnelles. Elles devraient aussi faire en sorte que les entreprises et les organisations publiques agissent avec la diligence voulue, et recensent et affrontent les risques de traite des êtres humains dans leurs chaînes d'approvisionnement et dans le cadre de la passation de marchés ;

2. de veiller à ce que les mesures et les principes énoncés dans la présente recommandation soient mis en œuvre et suivis dans les lois et les pratiques nationales pertinentes, à la lumière des autres orientations contenues dans l'exposé des motifs. L'efficacité des mesures prises devrait être évaluée à intervalles réguliers par les autorités publiques compétentes, en étroite coopération avec toutes les parties prenantes concernées ;

3. d'assurer, par des moyens et des actions appropriés, une vaste diffusion de la présente recommandation et de son exposé des motifs auprès des autorités compétentes et des parties prenantes aux niveaux national, régional et local, y compris auprès d'autres organisations intergouvernementales ;

4. d'examiner, au sein du Comité des Ministres, en coopération avec les autres organes pertinents du Conseil de l'Europe et avec la participation des parties prenantes intéressées, la mise en œuvre de la présente recommandation au plus tard cinq ans après son adoption, en tenant compte des évaluations nationales préalables.

Human trafficking for the purpose of labour exploitation is on the rise in Europe and across the world, affecting an increasing number of women, men and children.

The Committee of Ministers' Recommendation on preventing and combating trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation, adopted on 27 September 2022, is therefore very timely. The recommendation calls on member States of the Council of Europe to adopt national laws, policies and strategies which address trafficking for the purpose of labour exploitation, following a human rights-based and victim-centred approach. The recommendation supplements the existing legally binding instruments, in particular, the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. It draws on the monitoring work and guidance of the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), as well as on the case-law of the European Court of Human Rights and the conclusions and decisions of the European Committee of Social Rights.

La traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail est en augmentation en Europe et dans le monde, et touche un nombre croissant de femmes, d'hommes et d'enfants.

La Recommandation du Comité des Ministres sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail, adoptée le 27 septembre 2022, arrive donc à point nommé. La recommandation invite les États membres du Conseil de l'Europe à adopter des lois, des politiques et des stratégies nationales qui abordent la traite à des fins d'exploitation par le travail, selon une approche fondée sur les droits de l'homme et centrée sur les victimes. La recommandation complète les instruments juridiquement contraignants existants, notamment la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains. Elle s'appuie sur les travaux de suivi et sur les orientations du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), ainsi que sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et les conclusions et décisions du Comité européen des Droits sociaux.

The Council of Europe is the continent's leading human rights organisation. It comprises 46 member states, including all members of the European Union. All Council of Europe member states have signed up to the European Convention on Human Rights, a treaty designed to protect human rights, democracy and the rule of law. The European Court of Human Rights oversees the implementation of the Convention in the member states.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE