

Recommandation 1545 (2002)^[1]

Campagne contre la traite des femmes

1. La traite des femmes constitue une violation des droits de l'homme et des principes fondamentaux de la primauté du droit et de la démocratie. Le nombre des victimes de la traite en Europe a augmenté considérablement ces dernières années; les pays européens doivent donc agir de toute urgence pour endiguer cette forme moderne de l'esclavage.

2. La traite est un problème qui relève des droits de l'homme, entraînant la violation de la dignité et de l'intégrité des femmes, de leur liberté de mouvement et, dans certains cas, de leur droit à la vie. En portant atteinte à la personne, elle ébranle la base même des droits de l'homme: le droit à la dignité de tous les êtres humains. La traite devrait être considérée comme un crime contre l'humanité.

3. Dans les sociétés européennes, la traite est une question extrêmement complexe, étroitement liée à la prostitution ainsi qu'aux formes cachées de l'exploitation que sont l'esclavage domestique, les mariages par correspondance et le tourisme sexuel. 78 % des femmes victimes de la traite sont, d'une manière ou d'une autre, exploitées à des fins sexuelles.

4. La traite des femmes est une branche du commerce mondial en pleine expansion, source de profits considérables pour les trafiquants et le crime organisé. Etant donné l'accroissement de la demande dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, le chiffre d'affaires de cette activité criminelle occupe désormais le troisième rang, derrière le trafic de la drogue et celui des armes.

5. Le phénomène est étroitement lié aux migrations. Selon l'Organisation internationale des migrations, les réseaux de trafiquants ont fait venir l'année dernière en Europe occidentale, pour les exploiter, plus de 500 000 femmes d'Europe centrale et orientale, rendues vulnérables par leur situation financière. Les trafiquants comblent le vide qui existe entre la forte demande en main-d'œuvre étrangère, d'une part, et la diminution des voies de migration légales dans la plupart des pays, d'autre part.

6. Cette forme de crime organisé a des répercussions sérieuses sur la santé morale et physique des victimes. Elles souffrent des pires formes de violence sexuelle, physique et psychique, et courent des risques d'incapacité physique et d'exclusion sociale.

7. La principale cause de cette forme de criminalité organisée est la pauvreté, résultat direct de la transition vers l'économie de marché dans les pays d'origine des victimes. Le crime organisé profite des femmes qui désirent gagner de l'argent à l'étranger pour les exploiter brutalement, par le biais de la prostitution ou du travail domestique, surtout dans les pays occidentaux. On ne parviendra à freiner l'expansion de la traite des femmes en Europe qu'aux conditions suivantes: amélioration de la situation économique des pays d'origine, adoption et application de législations nationales reconnaissant la traite des femmes comme une infraction pénale pouvant relever d'une juridiction extraterritoriale.

8. L'Assemblée est très préoccupée par l'expansion spectaculaire de la traite des femmes dans les zones qui connaissent ou viennent de connaître un conflit. Par exemple, dans les Balkans, le problème se trouve aggravé par l'instabilité des sociétés civiles et par l'affaiblissement de la primauté du droit. La forte présence militaire dans cette région a suscité la demande et a attiré les trafiquants qui

cherchent à profiter de la situation, ce qui a rendu nécessaire l'élaboration d'un code de conduite attirant l'attention des forces militaires sur la question de l'égalité des sexes.

9. Face à l'ampleur du phénomène de la traite des femmes et à ses graves conséquences, l'Assemblée soutient les efforts des organisations internationales, et de l'Union européenne en particulier, pour combattre ce crime, et appelle tous les pays européens à développer des mesures et des actions communes recouvrant tous les aspects du problème: statistiques complètes, recherches sur les causes et les mécanismes du trafic, application de la loi, prévention, protection des victimes, répression, campagnes de sensibilisation et d'information.

10. L'Assemblée prie donc instamment les gouvernements des Etats membres:

i. d'ériger en crime au regard du droit national la traite de femmes et l'utilisation en connaissance de cause des services de femmes victimes de la traite, et de renforcer la législation et les mécanismes répressifs destinés à punir les trafiquants et les clients de ces femmes;

ii. de nommer un rapporteur national sur la traite des êtres humains dans chacun des pays touchés par ce problème; le bureau du rapporteur devrait élaborer et mettre en application le plan national d'action contre la traite, en tenant compte des particularités de la situation dans chaque pays;

iii. de rédiger à l'attention de leur parlement des rapports annuels sur la traite des femmes dans leur pays et sur les activités destinées à éviter cette traite;

iv. d'encourager, aux plans national et international, la recherche sur le problème de la traite des femmes, afin de mieux comprendre et combattre ce phénomène;

v. de pénaliser le tourisme sexuel et d'incriminer les activités susceptibles d'entraîner certaines formes de traite, y compris l'esclavage domestique et les mariages par correspondance, qui se font par Internet;

vi. de mettre en place, à l'intention des organisations bénévoles qui défendent les victimes de la traite, un cadre législatif leur permettant d'intenter une action en justice contre les trafiquants – que ce soit en liaison avec les victimes ou à leur place – dans le but d'obtenir des dommages et intérêts;

vii. de bannir la pratique consistant à restreindre, en leur refusant un visa, la liberté de mouvement des femmes qui se rendent dans des pays d'Europe occidentale pour étudier, travailler ou dans d'autres buts licites;

viii. de prendre les dispositions suivantes concernant la prévention de la traite des femmes:

a. établir des accords bilatéraux entre les pays de destination et les pays d'origine des victimes. Ces accords devront prévoir une coopération judiciaire et policière, et couvrir les aspects humanitaires du problème, incluant des campagnes de prévention et d'information, des programmes de formation ainsi

que des programmes d'assistance pour la réhabilitation des victimes;

b. encourager la mise en place de services de police spéciaux et les sensibiliser pour combattre la traite et la prostitution forcée: ces services devront être en liaison directe avec Interpol et Europol, afin d'assurer la circulation des informations sur les réseaux de trafiquants et une collaboration efficace en ce qui concerne la détention des criminels;

c. encourager une coopération et une interaction constantes entre les organisations non gouvernementales, les consulats et les services de police chargés de combattre la traite;

d. mettre en place, en coopération étroite avec les pays d'origine, des programmes de prévention axés tout particulièrement sur les causes profondes de la traite des femmes, à savoir l'inégalité entre les hommes et les femmes sur le marché du travail, dans l'éducation et l'accès à certaines professions, la féminisation de la pauvreté, la violence envers les femmes;

e. lancer de vastes campagnes d'information et de sensibilisation à l'intention des professionnels qui, par leur travail, pourraient se trouver au contact des victimes et des trafiquants. Ces campagnes devraient s'adresser aux membres des ministères particulièrement concernés par la question de la traite, aux services de douane et de police, aux agents diplomatiques, aux autorités publiques, aux médias et aux organisations non gouvernementales à vocation humanitaire;

f. lancer des programmes d'éducation sexuelle dans les écoles, en mettant l'accent sur l'égalité entre les hommes et les femmes, et le respect des droits et de la dignité de la personne humaine. Les programmes scolaires devraient inclure une information sur les risques d'exploitation, d'abus sexuel et de traite de l'être humain. La formation des formateurs devrait inclure une dimension égalitaire et éviter les stéréotypes fondés sur le sexe;

g. encourager les médias à couvrir le travail des organisations non gouvernementales, des services de police et des assemblées parlementaires qui combattent la traite;

h. effectuer une surveillance constante des petites annonces, dans le but de détecter toute information cachée sur les réseaux illégaux de transport d'êtres humains et sur les emplois illégaux, et développer des mécanismes de responsabilité efficaces face à ce type d'annonces;

ix. d'adopter les dispositions suivantes concernant les victimes de la traite:

- a. accorder aux victimes une protection spéciale;
- b. mettre en place des refuges pour les victimes, sur le modèle de ceux qui existent déjà en Italie, en Belgique et en Autriche;
- c. créer, dans les capitales et les différentes régions de chaque pays, des services téléphoniques gratuits, destinés à fournir des informations aux victimes potentielles de la traite et à leur famille, et à aider les personnes victimes de la traite;
- d. établir pour les victimes un droit à réparation, à l'insertion et à la réinsertion, et créer un organisme d'entraide, afin de les aider à retourner dans leur pays d'origine ou le pays d'accueil si elles le souhaitent;
- e. prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les victimes et toutes les personnes désireuses de témoigner, et assurer la protection de leur famille dans leur pays d'origine;
- f. augmenter la part du budget de l'Etat consacrée aux services sociaux spécialisés dans l'aide aux victimes de la traite et de la prostitution;
- g. accorder un permis de séjour aux victimes de la traite; illimité pour celles qui acceptent de témoigner devant un tribunal et ont besoin de protection, et temporaire mais renouvelable pour toutes les autres, pour motifs humanitaires;
- h. mettre en place dans les ambassades et les consulats des pays de destination, dans les pays d'origine, des services d'information et de conseil pouvant communiquer aux femmes qui partent à l'étranger l'information nécessaire ainsi que les adresses des ambassades et des organisations non gouvernementales du pays de destination, susceptibles d'apporter une assistance aux victimes de la traite;

x. mettre en place une véritable répression des trafiquants:

- a. en extradant ou en poursuivant les nationaux pour des actes commis à l'étranger et en établissant des règles de compétence judiciaire extraterritoriale, et ce, quels que soient les pays où les infractions ont été commises, y compris lorsque les actes constitutifs de l'infraction ont été perpétrés dans plus d'un pays et indépendamment d'une éventuelle plainte déposée par le ou les pays en question;
- b. en introduisant des sanctions pénales pour l'utilisation en connaissance de cause des services de femmes victimes de la traite;
- c. en appliquant aux trafiquants des peines au moins égales à celles des trafiquants de drogue et d'armes;

d. en incluant dans les peines la saisie et la confiscation des profits considérables obtenus par les trafiquants, et la fermeture des établissements dans lesquels les victimes sont exploitées. Une partie des gains confisqués devrait être attribuée aux centres d'insertion et de réinsertion, et aux refuges pour les victimes (les délinquants devraient payer une indemnité aux victimes de la traite);

e. en accordant une aide judiciaire aux victimes de la traite et en envisageant l'introduction de règles spéciales dans les procédures civiles engagées par des victimes contre leurs trafiquants, telles que l'allègement de la charge de la preuve en ce qui concerne l'utilisation de la force.

11. L'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

i. de créer un observatoire européen sur la traite, afin:

a. de prendre les dispositions nécessaires pour lancer des campagnes d'information et de sensibilisation contre la traite des femmes et des enfants dans tous les pays membres;

b. d'établir un réseau international d'experts sur la traite des femmes et des enfants, pour faciliter l'échange d'informations et de données spécialisées;

c. d'étudier les conséquences de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information sur la traite des femmes et des enfants, ainsi que l'impact de ces nouvelles technologies sur les victimes de la traite;

d. de conduire, en coopération avec d'autres organisations internationales, des recherches systématiques sur la traite des femmes et des enfants;

ii. d'élaborer une convention européenne sur la traite des femmes, ouverte aux Etats non membres, qui s'appuie sur la définition de la traite des femmes figurant dans la Recommandation n° R (2000)11 du Comité des Ministres sur la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle. Cette convention devra:

a. se concentrer sur l'offre d'aide et de protection aux victimes de la traite, en faisant obligation aux Parties d'accorder une assistance judiciaire, médicale et psychologique à ces victimes, d'assurer leur sécurité physique et celle de leur famille, et de leur accorder un permis de séjour spécial pour motifs humanitaires, et un permis illimité de séjour lorsqu'elles acceptent de témoigner devant un tribunal et ont besoin de protection en tant que témoins;

b. stipuler des mesures répressives pour combattre la traite, en s'appuyant sur l'harmonisation des lois, notamment en droit pénal, et sur l'ouverture de nouvelles voies pour une coopération transfrontalière améliorée dans les domaines de la police et de la justice;

c. contenir des mesures visant à empêcher les policiers et les autres fonctionnaires de participer à la traite des femmes;

d. comprendre une clause de non-discrimination, s'inspirant de celle proposée par l'Assemblée dans l'Avis n° 216 (2000) sur le projet de protocole n° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme;

e. établir un mécanisme de contrôle pour surveiller l'application de ses dispositions;

et

f. être soumise, sous forme de projet, à l'Assemblée, pour avis;

iii. de mettre en œuvre la Recommandation n° R (2000) 11 et de la transmettre au commissaire aux droits de l'homme.

[1] *Discussion par l'Assemblée* le 21 janvier 2002 (1^{re} séance) (voir [Doc. 9190](#), rapport de la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, rapporteuse: M^{me} Err; et [Doc. 9225](#), avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteuse: M^{me} Wohlwend).

Texte adopté par l'Assemblée le 21 janvier 2002 (1^{re} séance).