Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Avis 253 (2005)[1]

Projet de Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains

Assemblée parlementaire

1. Troisième trafic mondial après la drogue et les armes, la traite des êtres humains est un fléau qui touche aux droits fondamentaux de l'être humain et qu'il faut éradiquer. Malgré la mobilisation des autorités de tous les pays et des organisations non gouvernementales, le problème continue de croître.

2. Chaque année, des milliers d'êtres humains, principalement des femmes et des enfants, sont victimes de la traite, qu'elle soit à des fins d'exploitation sexuelle, d'esclavage, de travail forcé, de mariage forcé ou autres, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières de leur pays. La traite d'êtres humains a atteint un tel niveau, sans précédent à ce jour, que l'on peut en parler comme d'une nouvelle forme d'esclavage. C'est pourquoi il est impératif d'adopter des mesures afin de la combattre, tout en prêtant une attention soutenue à la protection des victimes de la traite.

3. L'Assemblée parlementaire rappelle à cet égard que, dès 1997, dans sa Recommandation 1325 relative à la traite des femmes et à la prostitution forcée dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, elle avait demandé au Comité des Ministres d'élaborer une convention européenne sur la traite des femmes, ouverte aux Etats non membres. Elle réitéra expressément sa demande dans sa Recommandation 1545 (2002) sur une campagne contre la traite des femmes.

4. Elle se félicite que le Comité des Ministres ait décidé d'élaborer une convention européenne sur la lutte contre la traite des êtres humains.

5. Elle estime pertinent que le préambule du projet de convention mentionne expressément que la traite des êtres humains constitue en soi une violation des droits de la personne humaine, et une atteinte à sa dignité et à son intégrité.

6. Elle accueille avec la plus vive satisfaction le fait que le champ d'application de la convention soit le plus large possible et englobe toutes les formes de traite, nationale ou transnationale, liée ou non à la criminalité organisée.

7. L'Assemblée se félicite que le mandat donné au comité d'experts chargé de sa rédaction (le Comité ad hoc sur la lutte contre la traite des êtres humains, le Cahteh) mette particulièrement l'accent sur la protection et l'aide aux victimes, et elle indique que le but recherché est conforme à ce qu'elle suggérait dans sa recommandation précitée.

8. Elle déplore cependant que, dans sa rédaction actuelle, le projet soit loin de garantir une protection efficace et suffisante des victimes, contrairement à l'objectif recherché. L'Assemblée a l'impression que les Etats membres du Conseil de l'Europe ne sont pas prêts à faire la différence entre les migrations illégales et la traite des êtres humains. Les mesures de protection des victimes, cœur de la convention, se sont affaiblies au fur et à mesure des négociations. Le projet de convention actuel donne l'impression de refléter la volonté

1. Discussion par l'Assemblée le 26 janvier 2005 (5e séance) (voir Doc. 10397, rapport de la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, rapporteuse: Mme Vermot-Mangold ; et Doc. 10433, avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. McNamara). Texte adopté par l'Assemblée le 26 janvier 2005 (5e séance).

des Etats membres de se protéger des migrations illégales plutôt que d'accepter que la traite des êtres humains soit un crime et qu'il faille protéger les victimes des criminels. Dans son état actuel, la convention perd donc une grande partie de sa force et se trouve en définitive peu convaincante.

9. Cette observation vaut particulièrement pour le délai de rétablissement et de réflexion accordé aux victimes (article 13 du projet de convention). L'Assemblée considère nécessaire d'introduire un délai minimal pendant lequel les victimes pourront se rétablir et décider dans de meilleures conditions de leur éventuelle coopération avec les autorités judiciaires. Cette constatation vaut également pour la rédaction trop imprécise de l'article 14 relatif à l'octroi d'un permis de séjour. Il en est encore de même quant à la disposition de non-sanction des victimes dont l'imprécision laisse douter de la réelle volonté de protéger les victimes contraintes de commettre des infractions.

10. L'Assemblée regrette que la société civile n'ait pas été suffisamment associée à l'élaboration du texte, et que l'accroissement des compétences de l'Union européenne et son récent élargissement aient fait obstacle à un véritable processus de négociation au sein du Cahteh.

11. Depuis longtemps, l'Assemblée met en garde contre les conséquences pernicieuses des «conventions à la carte», qui permettent aux Etats signataires de se déclarer liés par telle ou telle disposition, mais pas par telle autre. Elle demande donc que la seule réserve prévue par l'article 45 du projet actuel de convention soit supprimée.

12. L'Assemblée regrette également que ce texte soit rédigé de telle manière qu'il laisse aux Etats une marge d'appréciation considérable. Il serait préférable que la convention laisse moins de place au droit interne de chaque Etat et au droit communautaire dans la détermination des concepts. De plus, l'Assemblée déplore que certaines dispositions du projet ne soient pas contraignantes, contribuant à appauvrir la portée de l'engagement des Etats. Face à la gravité du sujet traité, elle estime que l'ensemble des dispositions d'une telle convention doit avoir une nature contraignante (voir, par exemple, les articles 6, 7, 14 et 19).

13. L'Assemblée se félicite de la mise en place d'un mécanisme de suivi dans le texte. Le groupe d'experts indépendants lui paraît adéquat pour veiller efficacement à la mise en œuvre de la convention. L'Assemblée approuve l'option choisie – la création du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains, le Greta –, qui instaure un même mécanisme de suivi pour toutes les Parties. Toutefois, l'Assemblée considère que – bien que les Etats non membres ou l'Union européenne puissent adhérer à la convention, elle reste néanmoins une convention du Conseil de l'Europe – le Greta devrait envoyer ses rapports au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Le Comité des Ministres devrait aussi garder le droit d'adresser des recommandations aux Parties et de prendre les décisions sur les amendements à la convention.

14. En conséquence, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'introduire les amendements suivants, qu'elle considère comme essentiels, au projet de convention :

i. à l'article 6 :

a. remplacer «telles que» par «y compris» ;

b. remplacer l'alinéa d par le texte suivant: «des mesures préventives comprenant des programmes éducatifs à destination des filles et des garçons au cours de leur scolarité, qui soulignent le caractère inacceptable de la discrimination fondée sur le sexe, et ses conséquences néfastes, l'importance de l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi que la dignité et l'intégrité de chaque être humain» ;

c. ajouter un nouvel alinéa ainsi rédigé: «e. des dispositions incriminant et réprimant l'utilisation intentionnelle des services des victimes de la traite» ;

ii. à l'article 7 :

a. au paragraphe 1, après les mots «libre circulation des personnes», ajouter «et au droit d'asile» ;

b. supprimer les paragraphes 3 et 4 ;

c. au paragraphe 6, remplacer «envisagent de renforcer» par «renforcent» ;

iii. à l'article 8 :

a. supprimer «selon les moyens disponibles» ;

b. ajouter le nouvel alinéa suivant: «c. pour délivrer des documents d'identité à tout enfant qui voyage» ;

iv. à l'article 10 :

a. au paragraphe 1, après les mots «la traite des êtres humains», ajouter les mots «et dans l'identification des victimes, notamment des enfants, et dans l'assistance à ces dernières» ;

b. au paragraphe 1, après «afin de permettre d'identifier les victimes», ajouter «dans un processus prenant en compte la situation spécifique des femmes et des enfants victimes» ;

c. au paragraphe 2, supprimer «de l'infraction prévue à l'article 18 de la présente convention par les autorités compétentes» ;

d. à la fin du paragraphe 2, ajouter la phrase suivante: «Un droit de recourir contre ces décisions devant une instance indépendante et impartiale sera garanti aux personnes concernées» ;

e. au paragraphe 4, supprimer «et qu'il est non accompagné» ;

f. au paragraphe 4, ajouter le nouvel alinéa suivant: «d. nomme, pour représenter l'enfant, un juriste possédant l'expérience requise» ;

v. à l'article 12 :

a. au paragraphe 1, après le mot «victimes», ajouter la locution «et, si nécessaire, les membres de leur famille» ;

b. au paragraphe 1.b, remplacer «d'urgence» par «nécessaires» ;

c. au paragraphe 1, après l'alinéa e, insérer le nouvel alinéa suivant: «f. l'accès à l'éducation pour les enfants» ;

d. rédiger le paragraphe 2 comme suit: «Chaque Partie veille à assurer la sécurité et la protection des victimes et, si nécessaire, des membres de leur famille» ;

e. au paragraphe 3, supprimer «résidant légalement dans le territoire de la Partie» ;

f. au paragraphe 4, supprimer «résidant légalement dans le territoire de l'Etat partie» ;

g. au paragraphe 4, remplacer «adopte les règles selon lesquelles» par «autorise» et supprimer «sont autorisées» ;

h. au paragraphe 6, remplacer «à un enfant victime» par «à une victime» ;

i. au paragraphe 6, supprimer les deuxième et troisième phrases ;

j. ajouter un paragraphe 7 rédigé ainsi: «Pour l'application des dispositions du présent article, chaque Partie s'assure que les services sont fournis sur une base consensuelle et informée, et tient compte de l'âge et du sexe de la victime et des besoins spécifiques des enfants pour un logement, une éducation et des soins convenables» ;

vi. à l'article 13 :

a. au paragraphe 1, après les termes «un délai de rétablissement et de réflexion», ajouter «de trente jours au minimum» ;

b. à la fin du paragraphe 1, ajouter la phrase suivante: «Les autorités remettent aux personnes concernées le titre de séjour afférant à ce délai» ;

c. à la fin du paragraphe 2, ajouter: «et les enfants ont le droit d'accéder à l'éducation» ;

vii. à l'article 14 :

a. rédiger comme suit les trois premiers paragraphes :

«1. Chaque Partie fournit un permis de séjour renouvelable de six mois au minimum aux victimes :

a. soit pour leur permettre de participer aux procédures judiciaires ou pénales les concernant, y compris celles leur permettant d'obtenir une réparation ;

b. soit, lorsque leur séjour s'avère nécessaire, en raison de leur situation personnelle, en particulier lorsqu'elles ont subi ou risquent de subir des abus graves tels que des violences physiques ou sexuelles, ou d'être à nouveau victime de la traite.

Le permis de séjour des enfants victimes est émis, dans tous les cas, conformément à leur intérêt supérieur. Si un enfant participe à une procédure judiciaire, la Partie concernée veille à ce que la procédure soit adaptée à l'âge et à la maturité de l'enfant.

2. Le permis de séjour est renouvelé à l'expiration du délai de six mois si les conditions du paragraphe 1 continuent d'être remplies. Le permis de séjour des enfants victimes est renouvelé jusqu'à ce qu'une solution durable soit définie.

3. Les Parties envisagent l'octroi d'un permis de séjour permanent ou de longue durée aux victimes se trouvant dans une situation personnelle particulièrement vulnérable» ;

b. ajouter un paragraphe 6 disposant ce qui suit: «Chaque Partie facilite le regroupement familial pendant la durée de séjour légal des victimes, en particulier pour les enfants non accompagnés» ;

viii. à l'article 15 :

a. à la fin du paragraphe 1, ajouter «, dans une langue qu'elles peuvent comprendre. Elles doivent également avoir accès aux tribunaux dans le but d'obtenir réparation» ;

b. à la fin du paragraphe 2, remplacer «et les conditions dans lesquelles la victime peut bénéficier d'une assistance juridique gratuite» par «et le droit à l'assistance juridique gratuite, y compris dans le cadre des procédures judiciaires, si la situation de la victime le nécessite» ;

ix. à l'article 16 :

a. au paragraphe 2, après les mots «de la dignité de la personne», ajouter «à la suite de l'évaluation portant sur les risques et la sécurité» ;

b. à la fin du paragraphe 2, ajouter la phrase suivante: «Si la victime est un enfant, ce retour est organisé en tenant compte de la sensibilité de l'enfant, en accord avec son âge et sa vulnérabilité» ;

x. à l'article 18, supprimer «, lorsqu'ils ont été commis intentionnellement» ;

xi. à l'article 19, remplacer «envisage d'adopter» par «adopte» ;

xii. à l'article 20.a, dans la version anglaise, remplacer «producing a fraudulent» par «forging a» ;

xiii. à l'article 23, paragraphe 4, après «la traite des êtres humains», ajouter «et/ou dans lequel des victimes sont exploitées» ;

xiv. à l'article 24.a, supprimer l'adjectif «grave» ;

xv. remplacer l'article 26 par le texte suivant: «Les victimes de la traite ne doivent pas être détenues, inculpées, poursuivies ou soumises à une sanction au motif qu'elles sont entrées ou résident de manière illégale dans les pays de transit ou de destination, ni pour avoir pris part à des activités illicites quelles qu'elles soient lorsqu'elles y sont réduites par leur condition de victimes de la traite» ;

xvi. à l'article 27, paragraphe 3 :

a. à la fin de la phrase, remplacer «la possibilité d'assister et/ou de soutenir la victime qui y consent au cours des procédures pénales concernant l'infraction établie conformément à l'article 18 de la présente convention» par «la possibilité d'initier ou de faire initier les enquêtes ou les poursuites concernant l'infraction établie conformément à l'article 18 de la présente convention et la possibilité d'assister et/ou de soutenir la victime qui y consent au cours des procédures pénales concernant ladite infraction» ;

b. ajouter la phrase suivante: «Chaque Partie veille à ce que lesdits groupes, fondations, associations ou organisations non gouvernementales aient le droit de participer en tant que partie civile aux procédures pénales concernant ladite infraction» ;

xvii. à l'article 28 :

a. au paragraphe 1, introduire le nouvel alinéa suivant: «e. si nécessaire, les membres des groupes, fondations, associations ou organisations non gouvernementales qui exercent une ou plusieurs des activités énoncées à l'article 27, paragraphe 3» ;

b. au paragraphe 2, après «lieu de résidence,», ajouter «l'asile, la réinstallation dans un pays tiers» ;

xviii. à l'article 29, paragraphe 1, dernière phrase, remplacer «devraient» par «doivent» ;

xix. à l'article 31.a, après «territoire», ajouter «ou en tout autre lieu soumis à sa souveraineté» ;

xx. à l'article 31, ajouter le nouvel alinéa suivant: «f. par toute personne placée sous son pouvoir ou contrôle effectif, ou se trouvant sur un territoire sur lequel elle exerce un pouvoir ou un contrôle effectif» ;

xxi. supprimer le paragraphe 2 de l'article 31 ;

xxii. à l'article 33, paragraphe 2, après les mots «dans la recherche des personnes disparues», insérer les mots «, en particulier des enfants» ;

xxiii. à l'article 38, après le paragraphe 4, insérer le texte suivant :

«Les Parties contractantes à la convention reconnaissent le droit, pour les organisations non gouvernementales internationales bénéficiant du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et les organisations non gouvernementales nationales à caractère représentatif relevant de la compétence de la Partie contractante contre laquelle elles ont porté plainte, de déposer des plaintes alléguant une application peu satisfaisante de la convention. Le Greta est compétent pour examiner les plaintes collectives» ;

xxiv. à l'article 38, paragraphes 6 et 7, remplacer «Comité des Parties» par «Comité des Ministres du Conseil de l'Europe» ;

xxv. à l'article 45, supprimer «, à l'exception de celle prévue à l'article 31, paragraphe 2».

15. En outre, l'Assemblée recommande dans un souci de clarté terminologique de changer, à l'article 1, alinéa a, et au chapitre III, les termes «en prenant (…) en compte les aspects d'égalité entre les femmes et les hommes» par «en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes», et de supprimer «aspects d'» dans l'intitulé de l'article 17 qui deviendra «Egalité entre les femmes et les hommes».

16. S'agissant enfin des réserves exprimées par la Communauté européenne représentée par la Commission européenne, l'Assemblée tient à souligner qu'elle s'exprime sur le présent projet tel qu'il lui a été soumis et, en tout état de cause, estime tardive, à ce stade de la préparation de la convention, toute proposition qui pourrait émaner de la Commission. Quoi qu'il en soit, l'Assemblée insiste sur le fait que les Etats membres de la Communauté européenne soient soumis au même mécanisme de suivi que tous les autres Etats parties à la convention.

17. L'Assemblée souligne qu'elle n'est pas sûre de pouvoir maintenir son soutien pour la convention si les amendements proposés les plus importants, à savoir ceux qui se rapportent à la protection des victimes de la traite et ceux insistant sur la nature contraignante des dispositions de la convention, ne sont pas adoptés par le Comité des Ministres.

18. L'Assemblée demande instamment au Comité des Ministres de reconvoquer le Cahteh avant la prochaine session du Comité des Ministres, en mars 2005, afin d'examiner les recommandations de l'Assemblée et celles des organisations non gouvernementales (ONG). Compte tenu du manque de consultation sur le projet de convention observé à ce jour dans la plupart des Etats, et du rôle clé des ONG dans l'aide aux victimes, des représentants des commissions intéressées de l'Assemblée et des ONG pertinentes devraient être invités à assister et à participer à ces débats.