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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 13108
24 janvier 2013

La traite des travailleurs migrants à des fins de travail forcé

Avis[1]
Commission sur l'égalité et la non-discrimination
Rapporteure: Mme Pirkko MATTILA, Finlande, Représentants n'appartenant à aucun groupe politique

A. Conclusions de la commission

1. La commission sur l'égalité et la non-discrimination félicite la rapporteure de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, Mme Annette Groth, pour son rapport circonstancié, et souscrit aux projets de résolution et de recommandation.

2. La commission partage le point de vue de Mme Groth selon lequel la traite ne peut être réduite à une activité relevant de la criminalité organisée et à une violation de la législation nationale sur l'immigration ou le travail. C'est d'abord une violation des droits humains dont les travailleurs soumis à la traite sont les victimes. Les lois et les politiques anti-traite devraient donc se concentrer sur l'objectif premier, qui est de protéger les victimes, de poursuivre les trafiquants et de prévenir le phénomène de la traite dans son ensemble. En résumé, l'Assemblée devrait réaffirmer qu'elle soutient l'application à la lutte contre la traite d'une approche fondée sur les droits humains et centrée sur les victimes, approche qui est parfaitement définie dans la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197).

3. Les Etats devraient tenir compte du fait que, si les victimes de la traite ont toutes besoin d'être protégées, elles ne se trouvent pas toutes dans la même situation. En effet, même si, en moyenne, la grande majorité des victimes de la traite sont des femmes ou des jeunes filles contraintes de se prostituer, il y a aussi des hommes qui sont soumis à la traite. De plus, il existe des formes d'exploitation autres que la prostitution forcée, et la traite peut ne pas être transnationale mais se dérouler dans un seul pays. Par conséquent, les mesures d'assistance et de protection devraient viser à satisfaire les besoins spécifiques de chaque groupe. D'autre part, les facteurs de vulnérabilité devraient être pris en compte lors de la conception des lois et des politiques anti-traite

4. La commission sur l'égalité et la non-discrimination souhaite que les parlements jouent un rôle plus central dans la lutte contre la traite des êtres humains et qu'une place plus importante soit accordée aux activités de prévention.

1. Renvoi en commission: Doc. 12411, Renvoi 3736 du 24 janvier 2011. Commission saisie du rapport: Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées. Voir Doc. 13086. Avis approuvé par la commission le 21 janvier 2013.

B. Amendements proposés

Amendement A (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, paragraphe 7, remplacer les mots «les représentants de la société civile et les syndicats» par les mots suivants:

> *«les autorités fiscales, les services de santé, les représentants de la société civile y compris les ONG, le tiers secteur et les syndicats.»*

Amendement B (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 8.1.1, insérer l'alinéa suivant:

> *«désigner un rapporteur national indépendant sur la traite des êtres humains, chargé du suivi et d'adresser au gouvernement et au parlement des rapports périodiques sur la situation dans le pays;»*

Amendement C (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 8.1.5, insérer l'alinéa suivant:

> *«adopter des plans d'action contre la traite des êtres humains et travailler en étroite coopération avec les parlements à l'élaboration de ces plans, à leur mise en œuvre et au suivi de leur mise en œuvre;»*

Amendement D (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 8.1.7, ajouter l'alinéa suivant:

> *«doter le Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) de ressources humaines et financières suffisantes, et assurer l'indépendance des experts nommés;»*

C. Exposé des motifs, par Mme Mattila, rapporteure pour avis

1. Application à la lutte contre la traite d'une approche fondée sur les droits humains et centrée sur les victimes

1. La commission sur l'égalité et la non-discrimination partage le point de vue de la rapporteure sur la question de la traite des travailleurs migrants: ce phénomène ne peut être réduit à une activité relevant de la criminalité organisée et à une violation de la législation nationale sur l'immigration et le travail. C'est d'abord une violation des droits humains dont les travailleurs soumis à la traite sont les victimes.

2. Les lois et les politiques anti-traite devraient donc se concentrer sur l'objectif premier, qui est de protéger les victimes et de poursuivre les trafiquants, tout en s'attachant à prévenir le phénomène de la traite dans son ensemble. En résumé, l'Assemblée devrait réaffirmer qu'elle soutient l'application à la lutte contre la traite d'une approche fondée sur les droits humains et centrée sur les victimes, approche qui est parfaitement définie dans la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

3. Appliquer une approche centrée sur les droits humains et sur les victimes suppose de ne pas tenir les victimes de la traite pour responsables d'infractions à la législation sur l'immigration ou le travail. Ce n'est qu'ainsi que le respect des droits humains peut l'emporter sur d'autres considérations et que les victimes peuvent se sentir libres de demander de l'aide et de coopérer avec les services de détection et de répression.

4. Une approche centrée sur les droits humains et sur les victimes suppose également que les Etats tiennent compte du fait que, si les victimes de la traite ont toutes besoin d'être protégées, elles ne se trouvent pas toutes dans la même situation. En effet, même si, en moyenne, la grande majorité des victimes de la traite sont des femmes ou des jeunes filles contraintes de se prostituer, il y a aussi des hommes qui sont soumis à la traite. De plus, il existe des formes d'esclavage et d'exploitation autres que la prostitution forcée, et la traite peut ne pas être transnationale mais se dérouler dans un seul pays. Par conséquent, les mesures d'assistance et de protection devraient viser à satisfaire les besoins spécifiques de chaque groupe.

2. La traite à des fins de travail forcé en Europe

5. A la lecture du rapport de Mme Groth, il est décourageant de constater que, malgré tous les efforts déployés ces vingt dernières années, la traite des êtres humains non seulement persiste, mais se développe. L'Europe reste un continent d'origine, de transit et de destination pour la traite.

6. Toutefois, ces dernières années, on observe deux nouvelles tendances. Premièrement, la traite de citoyens de l'Union européenne vers d'autres pays de l'Union européenne a augmenté et continue d'augmenter. Deuxièmement, les formes d'exploitation auxquelles les victimes sont soumises se sont diversifiées: si, dans certains pays, la prostitution forcée reste la principale et presque la seule forme d'exploitation, il y a d'autres pays où l'esclavage domestique, le travail forcé dans les secteurs du bâtiment et de l'agriculture ou la mendicité forcée sont devenus prédominants. Ces remarques s'appliquent uniquement aux cas signalés. Bien entendu, ceux-ci ne représentent que la partie émergée de l'iceberg.

3. Deux notions distinctes: traite et travail forcé

3.1. Changement de mentalité

7. Selon moi, deux évolutions sont indispensables pour faire reculer la traite. La première consiste à faire changer les mentalités, surtout chez les membres des forces de l'ordre, pour qu'ils comprennent bien que la prostitution forcée n'est pas la seule forme d'exploitation.

8. En ce sens, le rapport de Mme Groth a le grand mérite de s'appuyer sur la notion large du travail forcé, telle qu'elle est définie dans la Convention (n° 29) de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) concernant le travail forcé ou obligatoire, qui englobe l'exploitation à des fins sexuelles. Sur la base de cette définition, on fera donc principalement la distinction entre la traite à des fins de travail forcé et la traite pratiquée à d'autres fins (comme le trafic d'organes), même si, dans le langage courant, l'exploitation sexuelle n'est généralement pas assimilée à un travail forcé.

9. Appréhender correctement toute la complexité du phénomène de la traite permettra de mieux protéger les victimes, mais aussi de faire en sorte que toutes les formes d'exploitation soient identifiées comme telles et donnent lieu à des enquêtes et à des poursuites.

3.2. Développement de la prévention

10. La seconde évolution consiste à consacrer davantage de ressources à la prévention. Il n'est pas possible de faire reculer la traite sans s'attaquer à la criminalité économique et à l'économie souterraine. L'amélioration de la transparence des activités commerciales et des flux financiers donne de bons résultats. Par exemple, la Finlande a instauré en 2012 l'immatriculation fiscale obligatoire de chacune des personnes travaillant sur un chantier de construction. Cela oblige les employeurs à communiquer aux autorités les noms de tous les entrepreneurs et sous-traitants participant au chantier, ce qui contribue à la détection d'éventuelles activités de traite.

4. La vulnérabilité particulière de certains groupes

11. Qu'est-ce qui attend l'Europe? Malheureusement, ainsi que l'explique Mme Groth, à moins que des mesures énergiques ne soient prises immédiatement, la traite va probablement se développer, à cause de la crise économique et de la vulnérabilité accrue de certains groupes.

12. La pauvreté est, évidemment, le principal facteur de risque. Etre en situation irrégulière augmente aussi le risque de tomber aux mains de trafiquants et d'être exploité. De plus, certains groupes se caractérisent par une vulnérabilité particulière.

4.1. Les femmes et les jeunes filles

13. Les femmes et les jeunes filles sont les principales victimes de la traite, en Europe et dans le monde. La grande majorité d'entre elles sont soumises à l'exploitation sexuelle, qui, selon les estimations citées par Mme Groth, représente 76 % du travail forcé dans l'Union européenne et dans les pays développés (contre 22 % à l'échelle mondiale).

14. La vulnérabilité des femmes et des jeunes filles à la traite est directement liée à l'inégalité entre les femmes et les hommes et à la discrimination fondée sur le genre, qui prévalent partout dans le monde. La prostitution forcée, en particulier, est une forme d'exploitation et de violence qui touche les femmes de manière disproportionnée. A ce titre, elle entre dans le champ d'application de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, «Convention d'Istanbul»), d'où la synergie entre cet instrument et la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains dans le domaine de l'assistance et de la protection des victimes.

15. En dépit des grands principes, les victimes de la traite sont aussi confrontées à une dure réalité, même lorsqu'elles coopèrent avec la justice. Rares sont celles qui obtiennent l'autorisation de rester dans un pays d'accueil européen, une fois terminée la procédure judiciaire engagée contre les trafiquants. Je tiens aussi à souligner l'absence, dans la grande majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe, de programmes de réinsertion destinés à aider les victimes retournant dans leur pays d'origine à se réinsérer dans la société et à subvenir à leurs besoins. Ce problème est particulièrement préoccupant dans le cas des victimes de la prostitution forcée: en effet, la réprobation sociale attachée à cette forme d'exploitation conduit souvent à l'exclusion sociale des victimes, qui aggrave encore leur vulnérabilité à la traite.

16. Les effets, sur la traite, de dispositions législatives érigeant en infraction pénale l'achat de services sexuels ont fait l'objet de vifs débats ces dernières années. Un rapport consacré à cette question est élaboré actuellement par la commission sur l'égalité et la non-discrimination. J'attends avec intérêt les résultats de cette étude, qui viendront alimenter notre réflexion sur les moyens de lutter contre le fléau de la traite.

4.2. Les personnes LGBT

17. Dans certains cas, l'orientation sexuelle et l'identité de genre peuvent augmenter le risque de traite, notamment lorsqu'elles ont entraîné un rejet de la part de la famille et une marginalisation sociale[2]; parfois, ce risque est lié à la demande d'esclavage sexuel dans les pays de destination (il est fait état de Kenyans gays qui avaient été amenés à cette fin dans le golfe Persique dans le cadre de la traite)[3]. La traite est également mentionnée dans les *Principes sur l'application de la législation internationale des droits humains en matière d'orientation sexuelle et d'identité de genre* ou *Principes de Yogyakarta*. Le principe n° 11 se lit en effet ainsi: «Chacun peut se prévaloir d'une protection contre la traite, le commerce et toute forme d'exploitation, y compris, mais pas uniquement, l'exploitation sexuelle, pour des raisons d'orientation sexuelle ou d'identité de genre, réelle ou perçue. Les mesures destinées à empêcher la traite doivent aborder les facteurs qui augmentent la vulnérabilité, y compris les diverses formes d'inégalité et de discrimination fondées sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, réelle ou perçue, ou sur l'expression de celles-ci ou d'autres identités. De telles mesures ne doivent pas rentrer en contradiction avec les droits humains des personnes exposées au risque de la traite.»

4.3. Les personnes handicapées

18. La marginalisation et la discrimination fondées sur différents éléments, tels que l'origine ethnique, la race, la religion ou le handicap, figurent parmi les facteurs qui augmentent le risque de traite. Ce risque est particulièrement élevé dans le cas du handicap. Le handicap est à la fois une cause de discrimination dans le pays d'origine de la victime potentielle et un facteur déterminant le but de la traite.

19. Les personnes handicapées soumises à la traite sont généralement contraintes à mendier. Cela est particulièrement vrai pour les enfants: l'Unicef a indiqué récemment que, en Europe du Sud-Est, 13 % des victimes avaient été soumises à la traite aux fins de mendicité forcée[4]. Dans le rapport parallèle qu'il a communiqué en 2010 au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), le Centre européen des droits des Roms (ERRC) note également que le handicap est un facteur aggravant la vulnérabilité à la traite pour les femmes et les enfants roms[5].

---

2. Human trafficking a risk among LGBT youth, www.southfloridagaynews.com/news/local-news/6493-human-trafficking-a-risk-to-lgbt-youth.html.
3. Kenya's Gay, Bisexual Men Being Trafficked In Arab Gulf Sex Trade: Report: www.huffingtonpost.com/2012/01/03/kenya-gay-men-sex-trafficking_n_1181419.html.
4. Cherneva, Iveta, Human Trafficking For Begging, Buffalo Human Rights Law Review 17 (2011): 25. LexisNexis Academic: Law Reviews.
5. http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/ERRC_2_CzechRepublic_CEDAW47.pdf.

5. La protection des hommes victimes de la traite

20. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) constate que le fait de se concentrer sur les femmes victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle a, dans certains cas, conduit des Etats européens à ne pas s'occuper suffisamment des victimes masculines ni des autres formes d'exploitation[6]. Le constat a été confirmé lors d'un séminaire d'experts qui s'est récemment tenu en Finlande et au cours duquel a été évoqué le cas de deux hommes victimes de la traite qui, à titre de protection, avaient été placés dans des centres de traitement pour personnes alcooliques. A l'évidence, ce type de structure n'est pas adapté à la prise en charge de victimes de la traite. Même si les hommes sont moins nombreux parmi les victimes de la traite, il convient d'établir des équipements adéquats pour leur venir en aide, et leurs besoins spécifiques devraient être pris en compte lors de la conception des systèmes d'assistance.

6. La traite interne

21. L'OIM souligne également que, dans certains cas, la concentration des efforts sur la lutte contre la traite internationale a détourné l'attention de la traite interne au point que celle-ci passe inaperçue et que les victimes ne reçoivent aucune aide.

22. La traite des êtres humains peut avoir lieu entre différentes régions d'un même pays. Elle peut également avoir pour victimes des ressortissants locaux ou des immigrés naturalisés. Un cas de ce type s'est récemment produit en Finlande, où un Finlandais a été condamné pour des actes de traite concernant deux victimes de nationalité finlandaise également.

23. Le centre britannique de lutte contre la traite des êtres humains (UKHTC) apporte une attention particulière au problème de la traite interne des enfants et entretient une coopération avec des écoles dans tout le pays pour prévenir ce type de traite et venir en aide aux victimes. A ce jour, plusieurs affaires ont été signalées dans lesquelles des jeunes (au début de l'adolescence le plus souvent) se font séduire par une personne plus âgée; celle-ci les encourage à fuguer et les amène dans une autre ville du Royaume-Uni pour les soumettre à des abus sexuels, individuels ou collectifs. Ce phénomène particulièrement inquiétant appelle notre attention.

7. Le rôle des parlements dans la lutte contre la traite des êtres humains

24. La commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, dont émane l'actuelle Commission sur l'égalité et la non-discrimination, a apporté son soutien à la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains en préparant un rapport qui a mené à l'adoption de la Résolution 1702 (2010) et de la Recommandation 1895 (2010) sur la lutte contre la traite des êtres humains: promouvoir la convention du Conseil de l'Europe. Ce rapport souligne le fort potentiel de la convention et appelle les Etats membres du Conseil de l'Europe à doter son mécanisme de suivi (Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains, GRETA) de ressources humaines et financières suffisantes.

25. En décembre 2010, la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes a tenu à Paris une conférence intitulée «Les parlements unis contre la traite des êtres humains». A cette occasion, des parlementaires et des experts issus d'organisations intergouvernementales ou non gouvernementales ont fait le point sur le problème de la traite et ont discuté des mesures à prendre pour y mettre fin.

26. La déclaration finale adoptée par la conférence comporte plusieurs recommandations, qui s'inspirent de bonnes pratiques. L'une des recommandations vise à ce que chaque Etat membre du Conseil de l'Europe désigne un coordinateur national de la lutte contre la traite. J'estime qu'une telle autorité indépendante est en effet en mesure d'apporter une contribution importante à la lutte contre la traite en observant l'action du gouvernement et en veillant à ce que la traite demeure une priorité politique.

27. En application du droit communautaire, plusieurs Etats membres de l'Union européenne ont nommé un rapporteur national et ont obtenu des résultats positifs. En Finlande, cette fonction a été confiée à l'Ombudsman pour les minorités, qui est ainsi chargé d'observer les phénomènes relatifs à la traite, de surveiller l'action menée contre la traite et de formuler des propositions, recommandations, déclarations et conseils pertinents. Les autorités, les membres du tiers secteur et les victimes de la traite peuvent en outre prendre contact avec l'Ombudsman, qui est compétent pour leur fournir des conseils juridiques et pour aider les victimes de crimes en relation avec la traite à exercer leurs droits.

---

6. IOM 2011 Case Data on Human Trafficking: Global Figures & Trends, février 2012.

28. La déclaration de Paris souligne également le rôle des parlements dans la lutte contre la traite. Les parlementaires devraient demander à être régulièrement associés à l'examen des lois et des politiques en vigueur dans ce domaine. Ils peuvent soumettre des questions à leurs gouvernements respectifs, notamment au sujet de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite et de sa coordination avec d'autres instruments juridiques, y compris le droit communautaire. Les parlementaires devraient en outre soutenir le travail du GRETA, notamment en suivant de près la procédure de nomination des membres du GRETA qui doivent être des personnalités indépendantes pour pouvoir jouer pleinement leur rôle et critiquer les gouvernements lorsque c'est nécessaire.

8. Explication des amendements

Amendement A

Le succès de la lutte contre la traite passe par la coopération de multiples acteurs, du secteur public comme du secteur privé. C'est pourquoi il est utile de compléter la liste des autorités publiques et de faire mention des ONG mais aussi du tiers secteur, ou «économie sociale», qui peut contribuer à faire reculer l'économie souterraine.

Amendement B

C'est l'une des recommandations de la déclaration de Paris de 2010, à laquelle je ne peux que souscrire. Dans plusieurs pays européens y compris la Finlande, des exemples positifs confirment qu'une personnalité indépendante peut stimuler efficacement l'activité gouvernementale en surveillant la mise en œuvre des textes juridiques pertinents et en adressant des rapports périodiques au gouvernement et au parlement.

Amendement C

Cet amendement vise à appliquer une autre recommandation de la déclaration de Paris: les parlements devraient jouer un rôle plus important dans la préparation, la mise en œuvre et le suivi de vastes plans nationaux de lutte contre la traite.

Amendement D

Le GRETA joue un rôle capital dans le suivi de la mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe et devrait être doté de ressources humaines et financières suffisantes. Pour que le GRETA puisse mener une action utile et efficace, ses membres doivent posséder les compétences adéquates et être indépendants vis-à-vis des gouvernements.