

SOMMAIRE

Pages

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 26 février 2003..... I - 1

I - L'ESCLAVAGE CONTEMPORAIN : UNE RÉALITÉ QUI REQUIERT UNE COORDINATION DES ACTIONS ET DES MOYENS AU NIVEAU INTERNATIONAL	4
A - UN PHÉNOMÈNE TRANSNATIONAL CONTRÔLÉ PAR DES RÉSEAUX CRIMINELS	4
B - LES LIMITES À L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS	4
1. Des causes exogènes	5
2. Au niveau européen : un espace de liberté, de sécurité et de justice inachevé	5
3. Les difficultés de mise en oeuvre des politiques de lutte contre l'esclavage	7
II - LES ÉLÉMENTS D'UNE POLITIQUE VOLONTARISTE DE LUTTE CONTRE L'ESCLAVAGE	8
A - EN FRANCE	8
1. Prendre toutes les mesures nécessaires à l'application de la Loi	8
2. Améliorer les conditions d'accueil, de protection, de suivi et de réinsertion des victimes	10
3. Faire prendre conscience à toute la collectivité de l'étendue et de la gravité du problème que constitue la traite des êtres humains :	12
B - EN EUROPE	12
1. Poursuivre l'harmonisation des législations	12
2. Simplifier les instruments juridiques et les procédures	13
3. Parfaire la coopération judiciaire et policière	13
C - SUR LE PLAN INTERNATIONAL	13
1. Prévenir le phénomène de la traite	13
2. Mieux contrôler les flux financiers	15
3. Aider au développement des pays d'origine	16
CONCLUSION	17
ANNEXE A L'AVIS	19
SCRUTIN	19
DÉCLARATIONS DES GROUPES	21

RAPPORT présenté au nom de la section des relations extérieures par Michèle Monrique, rapporteure.....	II - 1
INTRODUCTION	5
I - UN PHÉNOMÈNE LARGEMENT SOUS-ESTIMÉ.....	7
A - DES FORMES MULTIPLES	7
1. Le travail clandestin et la servitude pour dettes	7
2. L'esclavage domestique.....	8
3. L'exploitation du travail des enfants.....	9
4. La prostitution.....	11
5. L'exploitation sexuelle des enfants.....	14
6. Le prélèvement et le trafic d'organes.....	15
B - UN PHÉNOMÈNE PÉRENNE QUI S'AMPLIFIE.....	16
C - DES RÉSEAUX ORGANISÉS ET DES CIRCUITS FINANCIERS OPAQUES	18
II - DES RÉPONSES INADAPTÉES MALGRÉ UN DISPOSITIF IMPORTANT	20
A - UN IMPORTANT DISPOSITIF	20
1. En France : une nouvelle législation	20
2. Les cas belge et italien : une approche globale	22
3. La montée en puissance de la politique européenne	24
4. Le Conseil de l'Europe	38
5. Au niveau international : des initiatives multiples.....	40
B - UNE APPLICATION DIFFICILE	48
1. En France	48
2. En Europe	54
3. A l'échelle internationale	60
CONCLUSION	65
ANNEXES	67
Annexe 1 : Récapitulatif des mesures et actions à adopter et exécuter en matière de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains.....	69
Annexe 2 : Le programme international pour l'élimination du travail des enfants (IPEC).....	73
Annexe 3 : Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000 (dite « Convention de Palerme »)	77

Annexe 4 : 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 contre la traite des personnes, du 15 novembre 2000	83
Annexe 5 : Tableau comparatif des législations et meilleures pratiques concernant la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains dans l'Union européenne et les pays candidats	89
Annexe 6 : Caractéristiques des normes communautaires et de l'Union européenne (III^{ème} pilier)	130
LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	132

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 26 février 2003**

Le 12 mars 2002, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des relations extérieures la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « l'esclavage contemporain et ses réseaux »¹.

La section a désigné Mme Michèle Monrique comme rapporteure.

*
* *

En ce troisième millénaire, l'esclavage devrait être banni, tant il est vrai que la Patrie des Droits de l'Homme ne peut tolérer sur son territoire ce que nos aînés ont combattu, notamment Victor Schoelcher, figure emblématique, qui disait que « *l'asservissement d'un homme est une injure permanente faite à la race humaine tout entière* ».

L'esclavage dans la conscience collective est la propriété d'un être humain par un autre être humain. Aujourd'hui, des variantes plus subtiles et perverses font évoluer les concepts de l'esclavage. Des réseaux de type nouveau à dimension internationale se créent, des êtres humains sont vendus, traités, exploités et possédés comme « une marchandise » à des fins de rentabilité maximale.

Ces formes d'esclavage constituent une atteinte à la dignité humaine, et une atteinte à la Liberté.

En essor constant, ces nouvelles formes d'esclavage sont les sœurs indignes de leurs formes ancestrales allant jusqu'à l'exploitation d'enfants parfois en bas âge.

C'est pour cette raison que, sur la base de l'étude effectuée par la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes, la section des Relations extérieures s'est vue confier la préparation du présent avis.

Après une analyse difficile à mener tant le sujet heurte profondément notre conception de Liberté, d'Égalité et de Fraternité, il a fallu admettre d'une part, que notre territoire laisse du champ libre à un tel marché, et d'autre part mesurer les limites des politiques actuelles.

C'est dans cet esprit de responsabilité, face à l'intolérable et vis-à-vis des victimes, que nous avons tenté d'émettre un certain nombre de propositions permettant de lutter contre l'esclavage et articulées autour de quelques grands axes :

- prévention de la traite des êtres humains ;
- protection et réinsertion des victimes ;
- nécessité d'une législation volontariste adaptée et appliquée ;
- coordination des politiques au niveau européen et international ;
- contrôle des flux financiers.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 169 voix pour et 1 abstention (voir résultat du scrutin en annexe).

I - L'ESCLAVAGE CONTEMPORAIN : UNE RÉALITÉ QUI REQUIERT UNE COORDINATION DES ACTIONS ET DES MOYENS AU NIVEAU INTERNATIONAL

Plus d'un siècle et demi après son abolition, l'esclavage reste une réalité.

Il se manifeste sous des formes diverses : esclavage domestique, travail clandestin, servitude pour dettes, travail des enfants, exploitation sexuelle des enfants et des adultes, prostitution, prélèvement et trafic d'organes.

En revanche les causes, les finalités et l'organisation de cet asservissement diffèrent de l'esclavage « traditionnel ».

A - UN PHÉNOMÈNE TRANSNATIONAL CONTRÔLÉ PAR DES RÉSEAUX CRIMINELS

L'esclavage contemporain est le fait de réseaux organisés et sous-tend souvent d'autres trafics (stupéfiants, armes etc.). Ces réseaux se livrent à des opérations de blanchiment (3 milliards d'euros par an en moyenne). Ces organisations criminelles se jouent des frontières, profitant de la multiplication des échanges, utilisant les réseaux modernes de communication, de transport, bancaires et financiers, ce qui rend la lutte contre ce type de criminalité particulièrement difficile et complexe.

Loin de disparaître, ce phénomène a connu un essor considérable durant la dernière décennie. Il se caractérise par la place grandissante des filières originaires des pays de l'Est et des Balkans, d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine ainsi que par l'augmentation des flux financiers issus de cette activité criminelle. Cette criminalité transnationale a réussi à se développer notamment au sein de l'espace unifié de l'Union européenne dans lequel hommes, capitaux et marchandises circulent librement alors que les frontières judiciaires et policières perdurent. Elle a su tirer parti de ce décalage entre libre circulation des personnes et des capitaux et morcellement de l'espace pénal européen.

Des mesures tant législatives que structurelles ont été adoptées pour lutter contre ce phénomène. Néanmoins, malgré des avancées certaines, des millions de personnes sont toujours victimes d'asservissement.

B - LES LIMITES À L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS

Les difficultés auxquelles se heurtent les Etats sont de plusieurs ordres :

- l'esclavage contemporain pratiqué dans notre pays émane souvent de réseaux extérieurs à nos frontières ;
- la politique menée par l'Union européenne s'applique dans des domaines - liberté, sécurité, justice - qui se trouvent au cœur même du concept de souveraineté nationale ;
- la mise en œuvre de ces politiques que ce soit au niveau français, européen ou international est problématique.

1. Des causes exogènes

Ce fléau s'inscrit en effet dans un monde déstabilisé depuis la fin de la guerre froide et la disparition de l'empire soviétique, l'explosion de l'ex-Yougoslavie, l'éclatement et la multiplication des affrontements en Afrique et la quasi-impossibilité d'ériger quelque acteur local en pôle de stabilité, l'intensification des tensions au Moyen-Orient. Ce contexte s'est avéré propice à l'extension de réseaux mafieux.

Ces bouleversements se sont accompagnés d'une aggravation des inégalités dans le monde, entre certains pays et entre certaines régions du globe. Ainsi le revenu par habitant en Afrique subsaharienne qui représentait un sixième de celui de l'OCDE en 1975 est passé à un quatorzième en 2000 sous l'effet, à la fois, de sa propre baisse et de la croissance régulière observée dans la sphère OCDE. Les pays les plus déshérités d'Afrique subsaharienne affichent maintenant un revenu par habitant qui équivaut à un quarantième, au mieux, de celui des pays de l'OCDE.

De leur côté, l'Amérique latine et les Caraïbes ont subi une légère dégradation de leur différentiel de revenu par habitant : en proportion de celui de l'OCDE, ce revenu est passé d'un peu moins de la moitié à un peu moins d'un tiers, tandis que celui des pays arabes passait d'un quart à un cinquième.

Enfin, dans une partie des pays ayant constitué le « Bloc de l'Est », la désintégration des structures économiques et sociales a entraîné un appauvrissement considérable de franges entières de la population.

Conjugués à la pression démographique, les conflits et la misère sont à l'origine de migrations bien plus importantes qu'autrefois. Selon l'ONU, le nombre des migrants internationaux à long terme (c'est-à-dire résidant à l'étranger pendant plus d'un an) est passé de 75 millions en 1965 à 84 millions en 1975, 105 millions en 1985, 120 millions en 1990. Il est estimé à 150 millions en 2000. L'espoir d'accéder au monde développé et de fuir une situation souvent insupportable à travers un parcours périlleux conduit ces migrants à se soumettre à des conditions de vie inhumaines et dégradantes.

Pour leur part, face à cet afflux, les pays développés ont pris des mesures restrictives en matière d'immigration qui n'ont pas pour autant tari le flux des migrants, poussés de ce fait à la clandestinité.

Des dispositifs plus spécifiques visant les auteurs de la traite des êtres humains ont donc été mis en place aux niveaux français, européen et international.

2. Au niveau européen : un espace de liberté, de sécurité et de justice inachevé

Si la lutte contre l'esclavage contemporain exige de chaque Etat d'agir à l'intérieur de ses frontières, sa réussite implique, compte tenu de son caractère transnational, une coordination sans faille des instruments et des moyens au niveau européen et international.

Or, dans ce domaine, les **Etats membres de l'Union européenne ont encore des conceptions, des définitions et des politiques hétérogènes**, résultant d'approches différentes. Ainsi, si l'Italie et la Belgique se sont dotées depuis plusieurs années de législations spécifiques, la France ne disposait pas jusqu'alors de cadre législatif adapté à la lutte contre l'esclavage et la traite des êtres humains. La loi sur la sécurité intérieure qui vient d'être adoptée comporte certaines dispositions qui devraient combler en grande partie cette lacune.

S'agissant des autres pays de l'Union européenne, le Danemark est le seul Etat membre à avoir une législation spécifique de lutte contre la traite qui criminalise toutes les formes d'exploitation définies par le protocole de Palerme ou la décision-cadre européenne sur la traite des êtres humains. En septembre 2002, la législation spécifique espagnole ne portait que sur l'exploitation sexuelle et le travail forcé. En Autriche, en Allemagne, aux Pays-Bas, au Portugal et en Suède, la législation n'a trait qu'à l'exploitation sexuelle, en Irlande et au Luxembourg, elle vise l'exploitation sexuelle des mineurs, les pays restants considérant la traite sous l'angle de l'immigration clandestine ou du proxénétisme.

Au-delà des législations, le **morcellement de l'espace judiciaire** - dix-sept ordres judiciaires appliquant des règles de fond et de procédure différentes - constitue une difficulté supplémentaire.

De la même manière, l'existence au niveau européen de 120 services de police n'ayant compétence pour agir, à quelques exceptions près, que sur leur territoire propre, représente indéniablement un frein à l'efficacité de la lutte contre la traite et l'esclavage.

C'est pourquoi l'Union européenne s'est dotée d'un certain nombre d'instruments dans le cadre du troisième pilier pour améliorer la coopération judiciaire : décision cadre relative à la lutte contre la traite, mandat d'arrêt européen, convention sur l'entraide pénale, création d'Eurojust, du réseau judiciaire européen, magistrats de liaison. Dans le domaine de la coopération policière, la création d'Europol et de la Task Force des chefs de police répond à la même préoccupation.

Il n'en reste pas moins que, s'agissant de questions comme la politique d'asile, la lutte contre la criminalité ou les contrôles frontaliers qui sont au cœur même du concept de souveraineté nationale, les Etats membres ont toujours été réticents à abandonner le contrôle de la formulation des politiques dans ces domaines. C'est ainsi qu'Europol reste une organisation intergouvernementale et non une police intégrée multinationale.

Il aura fallu, malheureusement, les attentats du 11 septembre 2001 pour faire progresser l'adoption du mandat d'arrêt européen ou relancer les négociations sur l'évolution d'Europol.

3. Les difficultés de mise en oeuvre des politiques de lutte contre l'esclavage

Au niveau français, si la législation a progressé, on constate toutefois que, faute de définition de certaines notions telles que « abus de vulnérabilité » ou « abus de situation de dépendance », la marge d'appréciation laissée aux magistrats s'est traduite par des écarts de jugement préjudiciables à l'application uniforme de la loi.

Par ailleurs, au-delà de l'action législative, le traitement social des victimes s'avère notoirement insuffisant. La possibilité de disposer d'un titre de séjour, pour être efficace, exige des conditions d'accueil, de protection, de suivi et de réinsertion des victimes. Enfin, des résultats probants ne pourront être obtenus tant que l'organisation des poursuites, les moyens d'enquête, les effectifs engagés, la formation ou la coordination des actions feront défaut.

En Europe

Plus que dans d'autres domaines, en matière de justice et d'affaires intérieures, la construction européenne se révèle complexe.

Le partage des compétences entre le premier pilier, c'est-à-dire la matière communautaire, et le troisième pilier qui relève de l'intergouvernemental (toute la matière pénale notamment), avec des instruments juridiques, des règles de procédure et des rôles institutionnels différents conduit à répondre à un problème unique avec deux types d'instruments juridiques : règlement, décision, directive, recommandation ou avis pour le premier pilier, action commune, position commune et convention pour le troisième pilier.

A cet égard, on note en outre que les conventions sont rarement utilisées en raison de la lourdeur de leur procédure d'entrée en vigueur ou de la difficulté de les modifier ainsi que l'illustre la convention Europol. Parallèlement on relève que les décisions cadre manquent d'effet direct.

A l'échelle internationale

Force est de constater que le droit international repose entièrement sur la volonté et le degré d'adhésion des Etats. Aucune instance internationale, fût-elle de type juridictionnel, n'a autorité pour faire appliquer des règles de droit qui n'auraient pas été consacrées par le consentement des Etats.

Le caractère universel des droits de l'Homme s'est certes traduit, depuis quasiment un siècle, par une multiplication d'instruments conventionnels ou simplement déclaratoires - convention des Nations Unies de 1926 abolissant l'esclavage, de 1933, de 1949 sur l'exploitation de la prostitution d'autrui - mais il aura fallu attendre l'année 2000 pour aboutir à trois textes - la convention de Palerme et ses protocoles additionnels - qui permettent de traiter la totalité des formes que revêt l'esclavage.

Signés le 12 décembre 2000 par 123 pays, ces textes ne sont toujours pas applicables. Pour ce faire, 40 ratifications sont en effet requises et à ce jour 30 pays ont ratifié la convention, 24 le protocole contre la traite des personnes. Parmi les Quinze, seules l'Espagne et la France l'ont fait.

Il convient de rappeler par ailleurs que la mise en œuvre d'une convention est difficilement contrôlable. Même si un mécanisme de suivi est prévu, les procédures de contrôle ont une portée limitée car elles ne peuvent être diligentées qu'avec l'accord des pays intéressés.

Enfin, il est à noter que les sanctions, suite à des plaintes d'Etat, se sont révélées extrêmement rares.

Il apparaît donc que le succès dans la lutte contre l'esclavage dépend de quatre facteurs :

- une prise de conscience de la persistance et de l'ampleur du problème ;
- une législation adaptée et bien appliquée ;
- une bonne coordination des politiques dans l'Union européenne et une politique européenne ;
- une action soutenue au niveau international et en direction des pays d'origine des victimes.

II - LES ÉLÉMENTS D'UNE POLITIQUE VOLONTARISTE DE LUTTE CONTRE L'ESCLAVAGE

A - EN FRANCE

1. Prendre toutes les mesures nécessaires à l'application de la Loi

Pour ne citer que les lois les plus récentes, depuis le mois de mai 2002, la sécurité est placée au premier rang des priorités gouvernementales. La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002, qui porte sur les cinq prochaines années et tend à renforcer les moyens matériels et humains consacrés à la sécurité a constitué l'acte initial de cette politique. La loi de finances pour 2003 en a traduit les engagements au titre de la première année d'exécution en prévoyant une augmentation de 5,8 % des crédits alloués à la police nationale et de 8,4 % de ceux de la gendarmerie nationale.

Encore reste-t-il à adopter rapidement tous les textes réglementaires qui permettront la mise en œuvre effective de toutes les dispositions législatives.

Par ailleurs, en faisant de la traite une infraction spécifique, et en aggravant les peines visant à sanctionner l'ensemble de crimes et délits relatifs à la traite des êtres humains, la loi sur la sécurité intérieure répond aux objectifs inscrits dans la Loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI) qui requièrent de préciser dans un texte législatif les instruments juridiques nécessaires à la conduite d'une politique efficace en matière de sécurité. Cette loi n'incline pas à l'indulgence et on peut attendre de sa mise en œuvre des décisions de justice plus cohérentes que par le passé, plus en rapport avec la gravité des faits incriminés et qui s'attaqueront réellement aux réseaux des trafiquants et non à leurs victimes.

Si l'on ajoute à ces textes la loi du 15 novembre 2001 qui organise la protection des témoins dans le cadre des procédures pénales, et celle du 4 mars 2002 qui prévoit la poursuite des clients des prostitué(e)s mineurs - sans

compter le projet de loi sur la criminalité organisée - la France dispose désormais d'un arsenal juridique et d'instruments d'action qui la placent dans le peloton de tête des pays déterminés à lutter vigoureusement contre les diverses formes qu'emprunte l'esclavage moderne.

Cependant, on peut déplorer que les nouvelles dispositions introduites dans le Code pénal ignorent la responsabilité des « bénéficiaires » de l'esclavage, comme si dans ce domaine l'offre pouvait être appréhendée indépendamment de la demande qui en est à l'origine. Le Conseil économique et social estime par ailleurs qu'une responsabilisation du « consommateur » est nécessaire pour rendre plus efficiente la lutte contre l'exploitation humaine.

Il conviendra de veiller attentivement à ce que, au cours des prochaines années, les moyens spécifiquement affectés à cette lutte soient à la hauteur des ambitions affichées.

Pour faire face aux difficultés de la tâche, une action législative, si pertinente soit-elle, ne saurait cependant suffire. La lutte contre la traite concerne, en France, un grand nombre de services nationaux et régionaux. Pourtant, qu'il s'agisse d'effectifs engagés, de l'organisation des poursuites, des méthodes et des moyens d'enquête, de la formation des hommes ou de la coordination des renseignements et des actions, des insuffisances apparaissent qui expliquent le caractère globalement décevant des résultats obtenus jusqu'ici, aussi bien dans la répression du proxénétisme que dans celle du travail clandestin ou de l'esclavage domestique. L'application des nouvelles dispositions législatives doit donc s'accompagner d'un effort d'adaptation visant à :

- **analyser et préciser le rôle et les missions de chaque service compétent, ainsi que le champ des collaborations indispensables entre services ;**
- **déterminer avec précision les responsabilités en matière de coordination des actions ;**
- **renforcer les moyens humains et matériels des structures d'intervention déjà existantes après un examen cas par cas de leurs besoins ;**
- **compléter les moyens d'enquête et de police d'une part, en autorisant, sous le contrôle du juge, l'infiltration des réseaux de la traite et de la pédopornographie sur internet (déjà autorisée pour lutter contre le trafic des stupéfiants), d'autre part, en hâtant la ratification par la France de la convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité, en date du 23 novembre 2001, qui autorise les perquisitions en ligne depuis les services de police en direction des systèmes informatiques criminels ;**
- **créer un pôle spécialisé d'inspecteurs du travail** notamment pour rendre effectives les sanctions à l'encontre des employeurs de main d'œuvre clandestine ;
- **assurer une meilleure coordination des poursuites judiciaires et une plus grande cohérence de la politique pénale** en créant des **pôles spécialisés** de lutte contre la traite au sein des grandes juridictions (Paris, Lyon, Marseille, Nice, Strasbourg notamment), et

en désignant au sein de chaque parquet, un correspondant en matière de lutte contre la traite, en lien avec les pôles économiques et financiers ;

- **intensifier la formation des magistrats et des policiers**, tant dans le domaine de l'informatique qu'en matière financière et psychologique, dans la mesure où la collecte des preuves, la remontée des filières criminelles et la connaissance de leurs profits exigent des recherches plus complexes que par le passé ;
- **constituer un corps d'interprètes spécifique assermentés et agréés par l'Etat** pour garantir aux victimes, dans le cadre des procédures judiciaires et policières, le respect de leurs droits et leur accès à la connaissance de la législation. Cette mesure éviterait toute interférence et infiltration des réseaux mafieux dans les démarches susceptibles d'être engagées par les victimes ;
- **redéfinir les tâches de chacune des deux branches du système actuel de protection de l'enfance**. En effet, cette organisation laisse apparaître un certain nombre de dysfonctionnements du fait de l'insuffisante coordination entre les services de l'Etat et ceux dépendant des Conseils généraux.

2. Améliorer les conditions d'accueil, de protection, de suivi et de réinsertion des victimes

La situation des victimes de la traite est particulièrement préoccupante. Généralement étrangères en situation irrégulière, ces personnes ignorent leurs droits, sont dépourvues de repères et de moyens linguistiques et refusent le plus souvent de porter plainte contre leurs exploiters par peur de représailles, peur de la police, et aussi parce qu'elles ne mesurent pas toujours la nature criminelle du traitement dont elles sont l'objet. Il est donc nécessaire que ceux et celles qui leur apportent une aide (associations et syndicats) ou sont amené(e)s à les interroger (policiers, magistrats) prennent en compte une fragilité psychologique due à l'extrême dureté de leurs conditions d'existence.

Une protection devrait, certes, leur être prochainement assurée dans la mesure où la loi sur la sécurité intérieure prévoit l'attribution d'une autorisation provisoire de séjour à l'étranger qui dépose plainte, et l'attribution d'une carte de résident en cas de condamnation de la personne mise en cause.

Cependant, délivrer un titre de séjour ne suffira pas. Cette attribution doit impérativement s'accompagner d'une réelle amélioration des conditions d'accueil, de protection, de suivi et de réinsertion des victimes. Le traitement juridique et social des victimes de la traite exige, en fait et en droit, une action en profondeur qui reste en grande partie à concevoir et organiser.

Il s'agit de mettre en place un dispositif de veille et de sauvegarde de la personne en danger, en octroyant à la victime un statut juridique de « **protection judiciaire** » adapté à sa situation.

Ce régime de protection devra être attribué, à la demande de la victime, par l'autorité judiciaire adéquate qui aura pour mission d'organiser et de garantir la protection de l'intégrité physique et morale des victimes de l'esclavage ainsi que leur insertion sociale. Cette autorité serait investie des pouvoirs suivants :

- pouvoir d'investigation afin de s'assurer que la personne n'est plus sous influence ou en souffrance ;
- pouvoir de préconisation auprès des organismes publics et sociaux ;
- mise en place de mesures de protection policières et administratives pouvant aller jusqu'au changement d'identité.

Le statut juridique de « **protection judiciaire** » tiendra compte de la situation de la personne, de son niveau de vulnérabilité, de sa capacité d'intégration et de la nature du danger. Sa durée devra être limitée dans le temps mais reconductible, tant que subsiste un péril pour la personne.

Il reste qu'après les épreuves subies, leur réadaptation à la vie relève d'un processus complexe et de réponses diversifiées qui doivent combiner offre d'hébergement, aide juridique, soins médicaux et soutien psychologique, apprentissage du français, formation professionnelle, et aller jusqu'à l'aide au retour dans les pays d'origine et à la réinsertion lorsque les conventions bilatérales le permettent. Cette dimension intrinsèquement sociale de l'aide implique que des efforts soient entrepris dans trois directions :

- **il convient de mettre en place des structures d'hébergement adaptées aux victimes de la traite et dotées de personnels spécialisés** ; des centres d'hébergement et de réadaptation sociale placés loin des lieux d'exploitation et sécurisés, devraient être plus particulièrement consacrés à l'écoute, à l'aide et au suivi des victimes de la traite. Ces centres seraient animés par des personnels sociaux bien formés capables de mettre en œuvre des méthodologies adaptées aux situations individuelles. Ils bénéficieraient de la collaboration d'intervenants extérieurs d'origine variée : médecins, psychologues, interprètes agréés, juristes, enseignants ;
- **le rôle et le savoir-faire des associations qui oeuvrent en faveur des victimes de la traite doivent être confortés** ; un certain nombre d'associations auxquelles il faut rendre hommage, jouent sur le terrain un rôle très apprécié dans la prévention et la lutte contre l'esclavage contemporain, et plus particulièrement en venant en aide aux victimes de la prostitution qui s'adressent plus facilement à elles qu'à des structures institutionnelles, même agissant dans le domaine social. A cet égard, et pour faciliter une première démarche, l'institution d'un numéro vert - à l'instar de ce qui s'est fait pour le 114 - renvoyant vers les associations agréées serait tout à fait souhaitable. Elles sont cependant notoirement entravées dans leur action - remplacement de bénévoles temporaires, renouvellement de matériel, ouverture de lieux d'accueil - par la faiblesse des moyens dont elles disposent. Le moment est venu pour les pouvoirs publics d'engager avec ces associations, dans le cadre d'une procédure

d'agrément, une **politique contractuelle** garantissant la pérennité de leurs ressources ;

- **compte tenu de cette nouvelle forme de criminalité polyvalente, les associations doivent se voir reconnaître** - par extension de la loi du 9 avril 1975 qui confie aux associations reconnues d'utilité publique des prérogatives pour lutter contre le proxénétisme - **la faculté soit de déclencher l'action publique, soit de se joindre à une procédure avec l'accord de la victime (jonction).**

En leur reconnaissant la faculté de déclencher l'action publique - c'est-à-dire avoir les mêmes droits que la partie civile (ce qui est une dérogation à la possibilité de demander réparation d'un dommage causé par une infraction à celui qui en a personnellement souffert) - on contournerait **l'impossibilité d'action de la victime et la faculté dont dispose le parquet de poursuivre ou non**. De ce fait, **on favoriserait l'effectivité du droit**, notamment les nouvelles incriminations (loi sur la sécurité intérieure). Cela permettrait en outre d'obtenir réparation pécuniaire d'un préjudice (dommages intérêts).

3. Faire prendre conscience à toute la collectivité de l'étendue et de la gravité du problème que constitue la traite des êtres humains :

Compte tenu de l'impact du pouvoir des médias sur la société, de grandes campagnes d'information destinées à interpeller le public sur un phénomène insuffisamment ou trop partiellement connu, devraient être organisées. Ces campagnes pourraient se décliner au niveau, d'une part des établissements d'enseignement, d'autre part des services chargés de la protection de l'enfance.

B - EN EUROPE

1. Poursuivre l'harmonisation des législations

Avec la décision cadre, l'Union européenne dispose désormais d'un cadre juridique conduisant à une harmonisation de la législation pénale. Néanmoins, si ce texte introduit au niveau européen un cadre de dispositions communes (incriminations, sanctions, circonstances aggravantes, etc.), **l'absence de règles communes sur des éléments spécifiques de procédure pénale** (en matière d'admissibilité des preuves ou pour la protection des droits des personnes par exemple) ne permet pas d'assurer la pleine application de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires ou de garantir l'efficacité des instruments communs de coopération policière et judiciaire mis en place par l'Union européenne.

Dans ces conditions la France se doit d'œuvrer au rapprochement des procédures et des règles d'organisation de la coopération judiciaire et policière.

2. Simplifier les instruments juridiques et les procédures

La complexité de la construction d'un espace de « liberté, sécurité et justice » reste un problème de fond. Aussi devrait-on, dans la perspective de la prochaine réforme des institutions européennes, s'interroger notamment sur le bien fondé du partage dans ce domaine entre le premier et le troisième pilier et sur une communautarisation - c'est-à-dire l'application des procédures communautaires habituelles - des matières du troisième pilier actuel, à savoir la coopération policière et juridique pénale.

3. Parfaire la coopération judiciaire et policière

Ainsi que le soulignait le rapport du groupe de travail « liberté, sécurité, justice » de la Convention européenne, les compétences opérationnelles sont réparties entre les autorités policières et judiciaires des Etats, Europol et Eurojust.

A ce stade, les compétences d'Europol ne lui permettent pas de constituer des équipes communes d'enquête. Son efficacité reste tributaire de la bonne volonté et de la coopération de chaque Etat membre.

De plus le champ matériel d'Eurojust (la criminalité grave) ne coïncide pas avec celui d'Europol (les formes graves de la criminalité internationale qui recouvre notamment la traite des êtres humains). Or l'efficacité de la lutte contre la criminalité organisée implique une coordination non seulement entre les polices des Etats membres et entre les autorités judiciaires compétentes mais également entre ces dernières et les forces de police.

Aussi importe-t-il de coordonner et d'organiser les relations entre Eurojust et Europol.

C - SUR LE PLAN INTERNATIONAL

Toute politique de lutte contre l'esclavage contemporain devrait être globale. En amont des mesures visant à protéger les victimes et à réprimer les auteurs de la traite trois types d'action, en direction essentiellement des pays d'origine, accroîtraient l'efficacité du dispositif.

1. Prévenir le phénomène de la traite

Afin de prévenir l'entrée dans le pays de destination de victimes potentielles, le plus souvent abusées ou kidnappées, les Etats membres mais aussi l'Union européenne devraient mener des actions de prévention dans les principaux pays d'origine des victimes.

Les pays prioritaires devraient être certains Etats d'Europe centrale ou orientale, tels que la Moldavie, la Roumanie, la Bulgarie et l'Ukraine, et africains, notamment le Nigeria et la Sierra Leone et surtout pour l'esclavage économique le Bénin, le Togo, la Côte d'Ivoire, Madagascar ainsi que la Chine.

1.1. Informer et sensibiliser

Il conviendrait tout d'abord **d'organiser des campagnes d'information** visant à sensibiliser des groupes cibles (femmes, étudiants, adolescents, enfants) aux risques des migrations irrégulières et à les informer sur les possibilités d'émigration légale.

Il importe également de **sensibiliser les fonctionnaires des services d'immigration** et en premier lieu ceux des consulats chargés de délivrer les visas afin qu'ils puissent déceler les éventuelles difficultés lors de la délivrance de ceux-ci aux victimes potentielles. De même, en ce qui concerne les services de police, des douanes, des militaires servant à l'extérieur des frontières, il conviendrait d'intensifier leur information et leur formation.

Ainsi les agents consulaires lors de la délivrance des visas pourraient fournir une information visant à prévenir les risques d'exploitation et vérifier la conformité d'un contrat de travail afin d'y repérer les éléments caractéristiques des situations d'esclavage.

Il conviendrait de proposer à ces agents des programmes de formation conçus dans une optique d'initiation à la lutte contre la traite des êtres humains. Plusieurs programmes européens peuvent jouer ce rôle, entre autres le programme STOP destiné aux responsables de l'action contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants. D'autres programmes sont plus intimement liés à la problématique de l'asile et de l'immigration comme le programme ODYSSEUS.

Par ailleurs, la mise en commun dans certains pays sensibles de l'expérience des services consulaires d'Etats membres de l'Union européenne, comme cela a été expérimenté entre services français et allemands, devrait être encouragée et permettrait en outre une application plus uniforme de la politique d'octroi des visas à l'intérieur de l'Union.

Ces actions ne porteront leurs fruits que si elles s'inscrivent dans un partenariat avec les pays d'origine.

1.2. Développer la coopération avec les pays d'origine

Le Conseil économique et social estime qu'il ne suffit pas de démanteler les réseaux et de renvoyer les victimes dans leur pays car elles pourraient retomber aussitôt entre les mains du même réseau ou d'un autre.

Il considère qu'il faut soutenir **ces pays pour mettre en place les structures, les législations et les moyens pour prévenir ces formes d'esclavage et prendre en charge les victimes**. Une coopération technique en matière de formation de policiers, gardes frontières, magistrats, d'élaboration de législations, de gestion de migrations peut se développer avec l'aide des fonds structurels européens lorsqu'il s'agit des pays candidats, sous forme d'assistance technique dans les pays tiers.

A cet égard, les **accords signés récemment entre la France et la Roumanie pourraient faire école**. Destiné à lutter contre la délinquance, la prostitution et la mendicité des ressortissants roumains en France, le premier de ces accords est très largement axé sur la traite des mineurs. Il prévoit leur prise en charge d'abord en France puis dans leur pays en coordination étroite avec les associations et les ONG qui s'engagent sur une sorte de cahier des charges.

Afin de lutter contre les auteurs de la traite, il a été convenu que des policiers français assistent leurs homologues roumains. L'accord stipule par ailleurs que les biens des délinquants roumains en France seront saisis en Roumanie.

Pour sa part, le ministère de la Justice vient d'affecter en Roumanie un magistrat de liaison qui a pour mission de traiter du problème des mineurs isolés sous l'aspect de la coopération pénale mais également et surtout sous celui de l'aide à l'enfance, avec la construction d'une juridiction des mineurs et la mise en place de systèmes de protection de l'enfance.

Pour notre assemblée, il serait d'ailleurs souhaitable que l'intensité de la lutte que mènent les pays candidats contre les réseaux mafieux et la traite des êtres humains figure parmi les critères pris en compte pour leur adhésion à l'Union européenne.

En complément à l'action des pouvoirs publics, il conviendrait d'actionner les appuis existant dans les pays d'origine tant sur le plan associatif que sur celui des partenaires sociaux.

2. Mieux contrôler les flux financiers

Source de profits considérables, l'activité illicite et souterraine de la traite des êtres humains nécessite inévitablement des mécanismes de transfert de fonds, voire de blanchiment.

Depuis le 11 septembre 2001, les signalements TRACFIN, qui se sont orientés vers la lutte contre le blanchiment, ont mis en évidence l'ampleur et la place prise, à côté des stupéfiants, par les produits qui proviennent du proxénétisme et de la prostitution. TRACFIN a ainsi amené l'institution judiciaire à être saisie par l'angle financier, donc par celui du blanchiment, de dossiers qui mettent en lumière des transferts de fonds liés à des activités de proxénétisme ou de prostitution.

L'approche financière offre ainsi la possibilité d'aborder ou d'essayer de démanteler les réseaux d'esclavage. Elle constitue donc un moyen supplémentaire pour lutter contre le fléau de la traite. Toutefois, ainsi que le notait l'avis du Conseil économique et social en date du 14 janvier 2003 sur « des autorités de régulation financières et de concurrence : pour quoi, comment ? » présenté par M. Jean-Pierre Moussy, la transparence des mouvements de capitaux et leur traçabilité demeurent très imparfaites. **La coopération internationale dans ce domaine doit donc être approfondie en particulier avec certains centres dits *off shore* et les sanctions contre les pays non coopératifs renforcées.**

Il est nécessaire :

- d'imposer la traçabilité des opérations financières internationales qui s'opèrent par le biais des chambres de compensation internationales telles « *Clearstream* ». Ainsi, un véritable contrôle public de ces dernières doit être mis en place, de même que pour ce qui concerne SWIFT (société mondiale de télécommunication pour les transactions financières interbancaires) ;
- de s'assurer de la non-opposabilité du secret bancaire aux organismes chargés des opérations de contrôle et de lutte contre les trafics, sur le plan national comme sur le plan international ;
- de rendre plus efficace, notamment sur le plan européen, la lutte contre la criminalité transnationale. Plusieurs pistes peuvent être envisagées comme la création d'un parquet européen, l'unification éventuelle de règles fondamentales de droit pénal, l'amélioration de la coopération et des assistances administratives entre les administrations fiscales, financières, policières et judiciaires des différents Etats membres de l'Union.

3. Aider au développement des pays d'origine

Au-delà de ces actions, c'est bien dans la solidarité avec les pays d'origine - et en particulier les plus démunis d'entre eux - que réside l'espoir de mettre fin à l'esclavage contemporain. Celui-ci se développant sur le terreau de la misère des populations, c'est assurément la mobilisation internationale dans la lutte contre la pauvreté qui constitue le facteur fondamental pouvant contribuer à l'éradication de l'esclavage.

Simultanément, la coopération internationale doit permettre à ceux des pays en développement qui en ont la réelle volonté politique d'organiser les traitements spécifiques nécessaires, que l'absence de moyens leur interdit. L'effort de certains pays, notamment africains, est révélateur à cet égard : ils élaborent des textes qui leur confèrent une respectabilité sur le plan international mais qu'ils ne sont pas toujours en mesure, faute d'aide extérieure, d'appliquer.

Dès lors, le Conseil économique et social ne peut que se féliciter de l'effort de reprise depuis 2001 de l'aide française au développement même si elle reste insuffisante (0,32 % du PIB en 2000, 0,36 % en 2002) et encore très loin de l'objectif que les nations se sont fixé dans le cadre de l'ONU (0,7 %). Il souhaite qu'une telle tendance se poursuive afin d'atteindre le doublement du flux mondial d'aide au développement nécessaire pour atteindre en 2015 les objectifs du millénaire qu'ont retenus les nations dans le cadre du PNUD.

CONCLUSION

L'esclavage contemporain constitue le côté le plus sombre de la mondialisation et ce phénomène se développe pour de multiples raisons (économies fragiles, guerres, pauvreté) en s'effectuant de manière transnationale au profit d'organisations fondées exclusivement sur les bénéfices dégagés. Ce trafic est quasiment semblable au trafic de stupéfiants et utilise souvent les mêmes réseaux.

Combien de temps encore pourrions-nous accepter, tolérer, de côtoyer chaque jour sur notre chemin ordinaire, des êtres humains exploités, asservis au vu et au su de tous ?

Pour résoudre ce problème, il faut s'attacher à travailler sur l'aspect économique, social, culturel et intellectuel afin d'avoir une meilleure connaissance de tout ce qui constitue les liens de ce phénomène et en construit le tissu.

D'évidence, la bonne volonté ne suffira pas. Comme il ne suffira pas non plus de trouver, çà et là, des accords s'il n'y a pas, en parallèle, une véritable volonté politique des pays, notamment européens, de mettre fin à ce drame, d'y faire face et de se doter d'une législation adéquate pour lutter contre le crime organisé qui gère ce trafic.

Eradiquer le fléau que constitue l'esclavage contemporain nécessite donc la mise en place d'une politique globale et volontariste, relayée par une collaboration et une coordination sans faille entre les Etats.

La responsabilité du Conseil économique et social est de mettre la lumière sur cette atteinte à la dignité de l'Homme pour que dans l'ombre, d'autres hommes ne fassent plus de la Vie une marchandise dont la matière première serait faite de chair et de sang.

Il est urgent de concentrer nos énergies pour trouver les solutions politiques économiques et sociales. Il en va de la dignité des victimes, tout autant que de notre dignité collective.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants 170

Ont voté pour 169

S'est abstenue 1

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 169

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, de Beaumesnil, de Benoist, Jean-Pierre Bros, Carron, Chardon, Ferré, Giroud, Le Fur, Mme Méhaignerie, MM. Rousseau, Salmon, Szydłowski, Thévenot, Vasseur.

Groupe de l'artisanat - MM. Arianer, Delmas, Kneuss, Lardin, Perrin, Teilleux.

Groupe des associations - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Jacqueline Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFDT - Mmes Azéma, Battut, MM. Boulier, Bury, Capp, Denizard, Mme Lasnier, M. Lorthiois, Mme Lugnier, MM. Mennecier, Moussy, Mme Pichenot, MM. Quintreau, Rousseau-Joguet.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, Chaffin, Fournier, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Mme Viguier, M. Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Naulin, Michel Picard, Mmes Prud'homme, Simon, M. Vivier.

Groupe de la CGT - M. Alezard, Mmes Bressol, Crosemarie, MM. Decisier, Demons, Mme Duchesne, M. Forette, Mmes Geng, Hacquemand, MM. Larose, Le Duigou, Manjon, Masson, Rozet.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bailleul, Bellot, Mme Biaggi, MM. Bouchet, Devy, Gamblin, Mme Hofman, MM. Houp, Mayer, Mallet, Mme Monrique, M. Pinaud, Mme Pungier, MM. Quentin, Reynaud, Sohet.

Groupe de la coopération - MM. Fosseprez, Jean Gautier, Grave, Marquet, Segouin, Verdier.

Groupe des entreprises privées - MM. Bernard Boisson, Cerruti, Chesnaud, Michel Franck, Pierre Gauthier, Ghigonis, Joly, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Roubaud, Scherrer, Séguy, Pierre Simon, Didier Simond, Talmier, Tardy, Trépant, Veysset.

Groupe des entreprises publiques - MM. Brunel, Chauvineau, Martinand, Vial.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - MM. Cariot, Gérard, Mme Rastoll.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Chauvet, Davant.

Groupe de l'outre-mer - Mlle Berthelot, Mmes Jaubert, Mélisse, M. Paturel, Mme Tjibaou.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Brard, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Debout, Dechartre, Duharcourt, Mme Elgey, MM. Fiterman, Gentilini, Ghayet, Mmes Le Galiot-Barrey, Lindeperg, MM. Maffioli, Motroni, Navarro, Pasty, Piazza-Alessandrini, Didier Robert, Roussin, Schapira, Steg, Mme Steinberg, MM. Taddei, Teulade, Mme Wieviorka.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Billet, Bouis, Brin, Edouard, Fresse, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Petit.

Groupe de l'UNSA - MM. Barbarant, Mairé, Masanet.

S'est abstenue : 1

Groupe des personnalités qualifiées - Mme Pailler.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

La croissance économique et les progrès technologiques ont porté l'illusion d'un monde dans lequel les formes traditionnelles de barbarie, dont l'esclavage, disparaîtraient. Les Hommes, mieux formés, mieux informés et plus ouverts aux échanges abandonneraient d'eux-mêmes les pratiques des sociétés les plus brutales.

Cette illusion ne peut plus aujourd'hui être entretenue. Le développement des échanges économiques entre les pays s'est en effet accompagné d'un développement simultané des échanges délictueux ou criminels. A ce titre, la traite des êtres humains a malheureusement connu, ces dernières années, une trop forte croissance, notamment en Europe.

L'Union européenne n'a pas toujours eu conscience de ce phénomène qui se révèle aujourd'hui dans toute son ampleur et qui marque les limites des politiques actuellement communes. L'avis souligne cet émiettement des moyens d'action et l'hétérogénéité des cadres juridiques qui freinent la lutte contre l'esclavage contemporain et ses réseaux. Cela doit être dépassé.

C'est dans la voie d'une Union européenne renforcée et unie dans la lutte contre la traite des êtres humains qu'il nous semble devoir aller :

- seule la solidarité entre les Etats permettra de combattre avec la plus grande efficacité ces réseaux mafieux et les flux financiers qui les accompagnent, dans toutes leurs manifestations sur le sol européen ;
- seule la mise en place d'une politique globale de co-développement avec les pays d'où naissent ces réseaux criminels permettra d'éradiquer le mal en le combattant à la racine. Il faut sans relâche soutenir ces pays et venir en aide à leurs populations les plus fragiles (populations rurales notamment) pour les informer de la perversité des réseaux mafieux mais aussi pour les mettre en garde contre un occident où tout n'est pas que facilités et paillettes.

Groupe de l'artisanat

La multiplication des formes d'esclavage dans le monde mais aussi en France interroge et appelle des pouvoirs publics une réelle prise de conscience de l'ampleur du phénomène et de l'urgence de son éradication.

Même si la lutte contre l'esclavage est en premier lieu du ressort des Etats, son caractère transnational implique de plus en plus une coordination des instruments et des moyens au niveau européen et international.

C'est pourquoi, le groupe de l'artisanat apprécie que l'avis dépasse les difficultés liées aux conceptions et définitions différentes qui nuisent à une politique commune et avance des pistes intéressantes contribuant ainsi à améliorer la politique à mettre en œuvre au plus vite par les pouvoirs publics.

Malgré un arsenal juridique et pénal conséquent, la France se doit aujourd'hui d'être attentive à l'application des textes en vigueur mais surtout de veiller à une plus grande cohérence des actions menées sur le terrain par les différents niveaux d'intervention ainsi qu'à la mise en œuvre de dispositions sur la responsabilité des « bénéficiaires » de l'esclavage et du « consommateur » encore ignorées du code pénal.

Concernant plus particulièrement la protection des victimes, il faut effectivement aller au-delà d'une approche globale combinant les conditions d'hébergement, d'accueil, de soutien psychologique ou médical et prévoir un dispositif de veille et de sauvegarde adapté à la personne en danger pour la conduire à rompre le silence. L'idée d'un statut juridique de « protection judiciaire » va dans le bon sens à condition qu'il soit accepté par la victime, limité dans le temps et reductible tant que le danger est latent.

L'artisanat, étant par ailleurs concerné en tant qu'activité concurrentielle par toutes formes de travail clandestin, de commerce illicite et abusif, est sensible aux dispositions de l'avis qui abordent ces dimensions, sous l'angle de la répression mais aussi sous l'angle de la prévention.

Dans la mesure où l'avis pointe l'identification des origines de l'esclavage moderne hors des frontières de la France, celle-ci doit impérativement chercher à se rapprocher des pays concernés pour une plus grande efficacité de son dispositif. C'est ainsi que le groupe de l'artisanat partage l'idée d'organisation de campagnes d'information, de formation et de sensibilisation de publics ciblés ; de recherche de partenariats spécifiques, pour la mise en œuvre de législations et de structures adaptées à la prévention sur place de ce type de risques ainsi qu'en matière d'entente sur tout ce qui touche à la répression.

Conscient que la première cause de ces dérives est essentiellement d'ordre économique, l'avis a raison de conclure sur la nécessaire mobilisation mondiale pour développer la coopération technique permettant ainsi à tous ces pays d'offrir des conditions de vie décentes à leur population.

Le groupe de l'artisanat a voté l'avis.

Groupe des associations

Tout d'abord nous remercions Madame la rapporteure d'avoir tenu à rendre hommage dans son avis à l'action difficile des associations qui viennent en aide aux victimes de l'esclavage, participent à leur protection, tentent de les rétablir dans leurs droits d'être humain et de les réinsérer dans une vie normale.

Le premier intérêt de cet avis c'est de faire prendre conscience de l'étendue et des formes diverses d'un fléau que l'on pourrait imaginer éradiqué dans un pays qui se targue d'être l'un des meilleurs porteurs des droits de l'Homme dans le monde. Il propose que des campagnes de communication mettent au grand jour le drame causé par des pratiques criminelles et nous l'approuvons, d'autant plus qu'il importe de viser les vrais responsables et non d'en faire supporter aux victimes les conséquences, comme c'est encore trop souvent le cas.

Dans cette perspective, l'avis insiste sur l'impératif de s'attaquer aux réseaux mafieux de traite des êtres humains qui, utilisant toutes les techniques et capacités qu'offre la mondialisation, exploitent la misère humaine, les flux de migrations que celle-ci provoque pour diriger sur les pays plus riches, et notamment le nôtre, une population désemparée, complètement assujettie aux trafiquants quasi intouchables. Certes, la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure apporte des éléments positifs et attendus pour lutter contre ce trafic, mais la solution se trouvera surtout dans la capacité des membres de l'Union européenne d'abord, et de la communauté internationale à présenter face à une criminalité qui se joue des frontières, non plus un espace policier et judiciaire morcelé, mais un ensemble dont la cohérence sera la clé de l'efficacité. C'est pourquoi nous soutenons avec l'avis, la proposition de communautariser le troisième pilier européen s'agissant de la coopération policière et juridique pénale, et de développer des accords spécifiques tels celui franco-roumain avec les pays d'Europe de l'Est et d'Afrique. Il s'agit également de tirer profit des nouvelles données que présente l'élargissement de l'Union européenne. Nous souhaitons par ailleurs que notre pays impulse au moins dans l'Union européenne une campagne pour la ratification des accords de Palerme et des protocoles additionnels.

Cela, c'est essentiellement s'attaquer aux conséquences. Il faut simultanément s'attaquer à la véritable cause : la grande pauvreté. Le projet d'avis en fait bien sûr mention. Peut-être cela aurait-il pu être plus explicite. Par exemple, nous estimons que des programmes européens ambitieux doivent donner un souffle nouveau à l'aide au développement, particulièrement dans les pays d'origine des victimes en Europe de l'est dans le cadre de l'élargissement de l'Union, ainsi que dans les pays d'Afrique concernés dans le cadre de la coopération UE/pays ACP.

Enfin, revenant au problème crucial de la protection des victimes et de leur sécurisation afin de leur offrir quelque chance d'échapper à leurs bourreaux, si nous approuvons les propositions de l'avis, notamment celles qui devraient permettre aux associations d'assurer leur rôle dans de meilleures conditions, nous pensons que celles-ci demanderont une application adaptée aux différences de situation des personnes et ce parce que le concept de l'esclavage recouvre des situations différentes qu'il faut évidemment spécifier. La protection de l'enfance pose notamment bien des problèmes spécifiques, aussi bien en France que dans le pays d'origine. Par ailleurs, la protection des familles des victimes, susceptibles d'être objet de chantage et de représailles, doit être assurée tout autant que celle des victimes s'extirpant de l'esclavage. Enfin, les mutilations provoquées pour mieux exploiter l'assujettissement d'enfants et d'adultes par la mendicité méritent une action déterminée, particulièrement en cette année européenne des personnes handicapées. Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

L'esclavage existe encore en France au 21^{ème} siècle. Le texte de l'avis le souligne fort justement. Cependant la définition de l'esclavage contemporain aurait mérité d'être précisée pour éviter tout risque d'amalgame. Pour la CFDT, l'esclave est une personne qui ne dispose pas de sa liberté de déplacement et qui appartient à un autre individu, sans avoir aucune reconnaissance de son travail ni de sa personne. L'esclavage revêt une dimension globale qui relève à la fois de la surexploitation au travail et de l'asservissement de la personne. Dans le même but de clarification, il aurait sans doute été judicieux de se référer à la notion de travail forcé, telle que définie par l'OIT. Par ailleurs, il aurait été préférable de nommer « travail illégal » ce qui est appelé, à tort, « travail clandestin ». La notion de travail illégal ou dissimulé fait clairement porter la responsabilité du délit à l'employeur. Par contre, la notion de travail clandestin, certes, parle à tous, mais laisse à penser que le travailleur, comme son employeur, accepte l'illégalité.

Pour la CFDT, toute forme d'esclavage est condamnable et doit être condamnée, mais ses causes ne sont pas seulement exogènes. L'avis aurait mérité de s'interroger davantage sur la situation réelle sur notre territoire. Dans notre pays, l'existence et le développement de différents « types d'esclavage » répondent, pour certains, à une demande économique, d'autres à des comportements aussi anciens que l'humanité. Son développement ne provient pas uniquement de la mondialisation ou de l'effondrement de dictatures de l'Est. En effet, de tous temps, si les moyens de déplacement et les moyens de communication ont favorisé les échanges et les libertés, ils ont pu aussi favoriser l'esclavage. Pour la CFDT, il faut tout faire pour réussir à tarir ce véritable fléau de toutes nos sociétés contemporaines.

L'avis aborde les migrations des êtres humains. Il met en évidence le phénomène inquiétant de la prolifération et de l'importance des réseaux criminels ou maffieux. La CFDT considère que l'action pour leur démantèlement doit être prioritaire, mais en évitant tout amalgame avec l'immigration. La France doit rester une terre d'asile, et porter les politiques adaptées pour favoriser l'accueil et l'intégration des migrants.

La CFDT considère comme très important de consacrer plusieurs paragraphes de l'avis aux victimes. Ces propositions nous satisfont. Par contre, les lois votées dernièrement n'ont pas suffisamment traité la prévention. Il faut améliorer les conditions d'accueil, de protection, de suivi et de réinsertion des victimes. La CFDT considère, comme l'écrit l'avis, qu'il faut parfaire la coopération des Etats européens tant au niveau policier qu'au niveau judiciaire. Au niveau international, il est indispensable de renforcer les moyens de lutte contre l'argent criminel.

La CFDT a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

Le groupe de la CFE-CGC remercie Mme la rapporteure pour le travail qui a été fourni. L'avis établi, autant que les propositions l'accompagnant, rend bien compte des réalités actuelles de l'esclavage moderne et de ses réseaux, mais aussi des difficultés et des enjeux auxquels notre société est confrontée face à ce fléau.

L'esclavage existe encore. La France, comme tous les pays riches, n'est pas épargnée. Il se cache aussi bien derrière les réseaux internationaux contrôlés par des réseaux criminels que derrière les murs de certaines résidences.

L'avis s'intéresse autant aux aspects domestiques, économiques, que sexuels de cette traite des êtres humains, et met en lumière toutes les difficultés que rencontrent les Etats membres de l'Union économique à mettre en œuvre des politiques de lutte contre l'esclavage.

Le groupe de la CFE-CGC partage l'essentiel des orientations de l'avis.

De nouvelles dispositions législatives pour la sécurité ont été prises dernièrement. Les textes réglementaires qui doivent permettre la mise en œuvre effective de toutes ces dispositions législatives doivent être rapidement adoptés. Cette action législative ne saurait suffire à elle seule. L'avis propose de l'appuyer par toute une série de mesures que le groupe soutient fermement.

Un axe fort des propositions du projet d'avis réside dans le cadre du traitement juridique et social de la victime, dans la mise en place d'un dispositif de veille et de sauvegarde de la personne en danger en lui donnant un statut juridique de « protection judiciaire ». C'est une mesure que nous soutenons. Ce statut doit être modulé en fonction de la situation de la personne, de son degré de vulnérabilité, de sa capacité d'intégration.

L'avis met en avant le rôle déterminant des associations dans l'aide aux victimes de la traite. Il importe de leur donner les moyens matériels, financiers et humains de fonctionner.

De nombreux problèmes ne trouveront leurs solutions qu'au niveau européen. La France doit tout mettre en œuvre pour le rapprochement des procédures et des règles d'organisation de la coopération judiciaire et policière.

Le fait de contrôler plus efficacement les flux financiers issus de l'activité de la traite par la recherche d'une traçabilité des opérations financières internationales, la non-opposabilité du secret bancaire aux organismes chargés des opérations de contrôle contre les trafics, ainsi que par une lutte contre la grande criminalité est aussi un axe de propositions que le groupe soutient.

Enfin, en milieu scolaire, la démarche pédagogique est primordiale. Des campagnes d'information et de sensibilisation sont aussi indispensables. Il faut informer pour changer les attitudes du public et des « consommateurs ».

« Je suis Homme et rien de ce qui intéresse l'Homme ne m'est étranger » disait Bernardin de Saint-Pierre en 1773. Le groupe de la CFE-CGC se retrouve dans cette pensée toujours d'actualité. L'avis rappelle avec force, si jamais nous l'avions oublié, à quel point le dialogue dans le respect d'autrui et la tolérance peut être une source de solutions.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

Alors que l'esclavage a été aboli en 1848, dans notre pays, aujourd'hui, tant en France, que dans le monde, il se développe sous des formes pernicieuses. Il résulte d'une organisation transnationale de la criminalité qui sait utiliser les multiples réseaux modernes de communication, la dérégulation financière ainsi que le morcellement de l'espace judiciaire européen et l'absence, à l'échelle internationale, de politique de lutte contre l'esclavage. Ces nouvelles formes d'esclavage sont aussi rendues possibles par l'augmentation de la pauvreté dans de nombreuses parties du monde et la volonté des populations concernées de fuir vers les pays « riches ».

Face à cette situation, le groupe de la CFTC considère qu'il est nécessaire de responsabiliser ce que le rapport nomme le « bénéficiaire » de l'esclavage pour l'amener à participer à la lutte contre cet esclavage. Cette responsabilisation devrait également s'étendre aux clients des entreprises qui, pour produire à moindre coût, achètent leurs marchandises fabriquées dans des conditions de travail non éthiques, voire dans des ateliers clandestins.

Nous approuvons les mesures d'ordre organisationnel ou juridictionnel permettant de lutter plus efficacement contre ce fléau. Nous adhérons aux propositions du rapporteur et en particulier aux suggestions de développer les collaborations entre les services et de renforcer les moyens humains et matériels des structures d'intervention ainsi que de ratifier la convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité. Toutes ces préconisations nécessitent une forte volonté politique devant être accompagnée de moyens humains et techniques conséquents pour assurer une réelle cohérence pénale.

Le groupe de la CFTC adhère aux propositions destinées à accueillir, protéger et favoriser la réinsertion des victimes. Le statut juridique de protection judiciaire doit être accompagné d'un suivi social adapté à la complexité des situations. Une harmonisation au niveau européen des législations, un développement de la coopération judiciaire et policière sont nécessaires. Une approche financière, par le biais d'un contrôle efficace des flux financiers accompagné de sanctions coercitives, permettrait de dévoiler de nombreuses opérations de blanchiment d'argent liées aux activités de prostitution. La coopération internationale est une exigence pour lutter contre un esclavage.

Au-delà de toutes ces mesures pertinentes et nécessaires auxquelles nous nous rallions, nous pensons que le moyen le plus efficace de lutte est de favoriser un réel développement des pays dits pauvres, notamment par l'intermédiaire d'une humanisation de la mondialisation et d'une mondialisation de la solidarité. L'élévation du niveau de vie, de la protection sociale, de la formation de ces pays pauvres permettrait aux populations concernées par l'esclavage de ne plus chercher dans une émigration désespérée le moyen de pouvoir aspirer à une vie meilleure. Cette évolution contribuerait à l'instauration d'une réelle société de droit bannissant cet esclavage.

Combattre l'esclavage, c'est d'abord mettre en œuvre les préconisations de l'avis. C'est aussi prendre conscience de nos propres responsabilités, sortir de notre égocentrisme de gens aisés pour rechercher un développement durable sur l'ensemble de la planète qui permette à chacun de vivre dignement.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

Le projet d'avis aborde avec courage un problème bien réel, de non-respect des droits fondamentaux de la personne humaine sur notre sol. Nous sommes heureux que le Conseil économique et social, sous l'impulsion de la Délégation aux droits des femmes, regarde en face cette réalité, et s'engage dans un combat résolu pour la faire reculer.

Les pays d'émigration sont devenus très nombreux depuis les années 1980. Asie du Sud et de l'Est, Amérique, Afrique et Proche-orient, Europe centrale et orientale : des millions de personnes fuient les conflits armés, ou bien la privation des moyens d'existence les plus nécessaires. Fragilisées, précaires, ces personnes, hommes, femmes et enfants, se retrouvent dans l'économie dite « informelle », privés de droits, soumis à l'exploitation éhontée de réseaux solidement organisés à l'échelle internationale.

Faire respecter les droits de la personne dans ce contexte, suppose d'abord d'être accueillants aux victimes et de les protéger. Ecoute, suivi, statut, tout cela suppose des dispositions légales et administratives, bien sûr, mais aussi des moyens, en personnels et en temps, aussi bien dans l'institution judiciaire que dans tous les services d'aide sociale qui sont concernés.

L'inspection du travail, elle-aussi, doit pouvoir mener ses investigations, immédiates et dans la durée, disposer d'interprètes, et de coopération avec d'autres services publics de santé et de sécurité, afin d'exercer un contrôle efficace et permettre la répression des situations de travail clandestin.

La loi sur la sécurité intérieure fait de la traite des êtres humains une infraction spécifique, s'inscrivant en cela dans le droit fil de la Convention de Palerme. Cependant, cette loi comporte à notre avis des aspects dangereux, car elle sera dure aux plus pauvres et dans le domaine dont nous parlons aujourd'hui, celui de l'esclavage et de la traite, elle peut se retourner contre les victimes. Les controverses autour de cette loi sont loin d'être apaisées : l'option sécuritaire et répressive ne peut, selon nous, que créer de nouveaux clivages et de nouvelles peurs au sein de la société.

Or, c'est la lutte contre les trafiquants d'esclaves, qui doit monter d'un cran, si on veut qu'elle soit efficace. La coopération des institutions policières, judiciaires et financières, est indispensable par delà les frontières : la levée du secret bancaire, la traçabilité des opérations financières transnationales, la création d'un parquet européen, sont des pistes évoquées par votre projet d'avis. Ces projets ne doivent pas rester lettre morte !

Le groupe de la CGT votera le projet d'avis, qui plaide pour la solidarité internationale et la lutte contre la pauvreté, facteur fondamental pour éradiquer l'esclavage sur notre planète. Il souligne la nécessité que notre pays (riche) augmente sa propre part d'aide au développement : encore faut-il que cette aide aille réellement aux populations des pays les plus en difficulté !

Enfin, une situation du monde aussi chaotique qu'elle l'est aujourd'hui, nous adjure d'œuvrer instamment pour la paix et pour le développement, alors même que les armes grondent...

Groupe de la coopération

L'avis décrit avec précision l'ampleur, les mécanismes, la réalité et les souffrances pour les victimes de ce qu'il convient d'appeler « l'esclavage moderne ». Le groupe de la coopération souhaite insister sur les causes de cette forme de criminalité transnationale. Comme c'est écrit dans la conclusion de l'avis, l'esclavage contemporain constitue « le côté le plus sombre de la mondialisation ». En effet, ce phénomène est bien la conséquence d'une mondialisation non régulée. Ainsi, la libéralisation non maîtrisée des échanges de marchandises dans le cadre des négociations à l'OMC, et des mouvements de capitaux depuis vingt ans, engendrent des écarts de développement croissants entre les pays, permettant aux pays développés de se « servir aux moindres coûts » dans une économie non plus basée sur des coûts de revient mais sur le « moins disant ».

Ces inégalités expliquent l'effet d'attraction qu'exercent les pays les plus riches sur les populations les plus pauvres. Alfred Sauvy l'a dit à sa façon « les produits vont vers les hommes ou les hommes vont vers les produits ».

Des réseaux transnationaux de criminalité, utilisant l'ouverture des frontières et la libre circulation des hommes au sein de l'Union européenne, se nourrissent de ces aspirations nées de la misère. Ces réseaux qui ne répondent plus à un critère de nationalité s'organisent autour de perspectives de profits qui seraient en passe de dépasser les bénéfices du trafic de marchandises ou de stupéfiants.

Un véritable sentiment d'impuissance peut être ressenti face à l'ampleur et aux formes de ce « nouvel esclavage ».

Le groupe de la coopération considère que seule la régulation de la mondialisation peut permettre de l'endiguer. Dans cette régulation, l'Europe a un rôle particulier à jouer. Le troisième pilier de l'Union européenne qui concerne la justice et les affaires intérieures est celui où les progrès de la construction européenne ont été les plus lents. Il a fallu attendre les circonstances tragiques du 11 septembre 2001 pour que soit enfin adopté le mandat d'arrêt européen. Pour notre groupe, la Convention sur l'avenir de l'Union européenne doit être

l'occasion de renforcer les moyens d'action contre la criminalité internationale. Ce renforcement est d'autant plus important dans la perspective de l'élargissement à l'est de l'Union européenne. Le récent accord conclu entre la France et la Roumanie devrait faire référence et contribuer à une étroite coopération entre les nombreux services existants afin qu'émerge une responsabilité partagée.

Enfin, la France vient de combler son retard de législation par rapport à l'Italie et à la Belgique en sanctionnant dans le Code pénal le délit de « traite des êtres humains ». Reste aux autres pays européens qui ne l'ont pas encore fait d'avancer dans la voie d'une action pénale de lutte contre ces réseaux. Pour le groupe de la coopération, celle-ci doit s'accompagner d'une politique de protection des victimes.

Groupe des entreprises privées

Sur un sujet sensible, touchant à la dignité humaine, et qui suscite encore trop souvent le sentiment d'impuissance, le groupe salue le travail du rapporteur qui a su trouver le ton juste pour appréhender une réalité qui, nous sommes unanimes à le reconnaître, constitue l'une des déviances les plus terribles de nos sociétés.

Ce rapport devrait permettre à notre pays de mieux prendre conscience du phénomène, de sa gravité, et renforcer la volonté de nos décideurs - et leur légitimité - à consolider le dispositif de lutte contre l'esclavage.

L'avis montre bien la nécessité et l'urgence qu'il y a à répondre de façon globale à ces situations, en envisageant en amont des mesures dans plusieurs domaines, au niveau culturel, social, économique, mais aussi en combinant les mesures visant à protéger les victimes avec d'autres ayant pour objectif de réprimer les auteurs de la traite.

A cet effet, nous nous réjouissons de ce que le gouvernement ait placé la sécurité au premier rang de ses priorités, et que la France dispose aujourd'hui d'un arsenal juridique et d'instruments d'action qui la placent dans le peloton de tête des pays déterminés à lutter vigoureusement contre les diverses formes que revêt l'esclavage contemporain.

Lutter contre l'esclavage aujourd'hui, c'est aussi et surtout s'attaquer aux réseaux qui l'alimentent. Force est de constater que les moyens dont nous disposons sont parcellaires, s'avèrent trop souvent insuffisants. La traçabilité des opérations financières, très imparfaite, semble indispensable si nous voulons avoir une chance de démanteler les réseaux d'esclavage. Comme le souligne d'ailleurs le rapporteur, nous avons encore beaucoup de chemin à parcourir pour conjuguer nos forces et obtenir une harmonisation des législations européennes dans ce domaine.

Mettre un coup d'arrêt à l'esclavage contemporain implique une coordination sans faille des instruments et des moyens au niveau international. Une coopération technique avec les pays d'origine des victimes, à l'image de celle qui vient d'être instaurée entre la France et la Roumanie, pourrait faire école.

Il apparaît également indispensable de renforcer l'aide au développement car c'est bien dans ces pays, confrontés à la pression démographique, aux conflits et à la misère, que l'on trouve l'origine des migrations dont certaines, malheureusement, se soldent par de l'esclavage. Nous le savons, l'objectif vertueux que les nations se sont fixé dans le cadre du PNUD consisterait pour la France à doubler son niveau actuel d'aide au développement.

Le groupe des entreprises privées a voté cet avis qui, nous l'espérons, permettra d'offrir des moyens supplémentaires à l'action publique et aux associations spécifiques pour éradiquer l'esclavage contemporain.

Il apparaît également indispensable de renforcer l'aide au développement car c'est bien dans ces pays, confrontés à la pression démographique, aux conflits et à la misère, que l'on trouve l'origine des migrations dont certaines, malheureusement, se soldent par de l'esclavage. Nous le savons, l'objectif vertueux que les nations se sont fixé dans le cadre du PNUD consisterait pour la France à doubler son niveau actuel d'aide au développement.

Le groupe des entreprises privées a voté cet avis qui, nous l'espérons, permettra d'offrir des moyens supplémentaires à l'action publique et aux associations spécifiques pour éradiquer l'esclavage contemporain.

Groupe de la mutualité

Le Conseil économique et social s'est opportunément inquiété de l'extension de ce que l'on appelle improprement « l'esclavage moderne » qui prend actuellement une ampleur inquiétante et s'appuie sur le déploiement mondial de réseaux et de filières mafieuses.

La dimension internationale doit être privilégiée dans ce type de problème. L'avis fait, sur ce plan, des propositions d'harmonisation des législations et de coordination européenne des politiques de lutte contre l'esclavage, et suggère de développer avec force les coopérations bilatérales et multilatérales avec les pays d'origine. Il propose de prendre les dispositions nécessaires au contrôle des flux financiers issus des trafics d'êtres humains, ce qui peut être mis en œuvre rapidement.

Le groupe de la mutualité observe cependant qu'un certain nombre d'analyses faites dans ce projet d'avis sont susceptibles d'aboutir à des interprétations erronées.

Ainsi ce n'est pas l'effondrement de l'empire soviétique qui a facilité l'apparition de réseaux mafieux, implantés depuis longtemps dans les pays de l'Est, même si cet effondrement et la globalisation libérale concomitante, ont pu favoriser leur développement, hors de la sphère d'influence de cet empire.

Le projet d'avis approuve les nouvelles dispositions concernant la protection des victimes. Il faut prendre garde cependant à ne pas laisser croire que le Conseil économique et social approuve l'ensemble des textes récents portant sur la sécurité des personnes, alors qu'il n'a pas été consulté sur leur opportunité ni sur le fond des mesures prises. Certaines d'entre elles sont d'ailleurs contestables; elles confondent souvent des situations différentes et englobent dans un même ensemble dont la définition juridique reste floue, les personnes victimes de « l'abus de vulnérabilité ». Si ce concept est éclairant pour

les réseaux de prostitution de mineures des pays de l'Est qu'on doit avant tout considérer comme des victimes, il faut aussi s'attacher à ne pas remettre en cause par ce biais la liberté individuelle des personnes adultes.

Enfin, il est vrai que ces évolutions perverses, où les migrations des pays pauvres vers les pays développés favorisent tous les trafics, pourront être combattues efficacement lorsque l'écart entre les niveaux de développement des pays sera atténué par des politiques sociales volontaires d'interventions coordonnées entre les Etats. Le groupe de la mutualité pense qu'il convient, au plan international, de combattre vigoureusement et collectivement, toutes les pratiques visant à asservir les êtres humains et de travailler à corriger les inégalités criantes qui sont à la source de cette exploitation.

Le groupe de la mutualité regrette l'absence d'une définition précise qui aurait permis de dégager des propositions adaptées aux différents problèmes traités. Son vote, cependant favorable, a été dicté par l'importance éthique du sujet et a pris également en compte les aspects positifs ci-dessus mentionnés.

Groupe de l'Outre-mer

L'esclavage fût-il moderne, est toujours aussi intolérable en tant qu'il prive l'homme de la libre disposition de soi et qu'il nie son humanité. Il faut donc continuer de le dénoncer comme crime contre l'humanité et le combattre parce qu'il perdure au Soudan, en Haïti et en Amérique latine.

Parce que la pauvreté et le racisme y puisent leur racine et parce que, s'agissant de l'Outre-mer, les logiques économiques, sociales, culturelles comme le rapport au monde en portent encore la marque.

Il est donc heureux que le Conseil économique et social, par son avis sur l'esclavage, contribue à rompre l'indifférence dans laquelle il se développe sous des formes modernes multiples et insidieuses.

Frontières avancées de l'Europe dans le sud et terre d'immigration, nos territoires sont ouverts aux trafics d'argent sale et de substances illicites qui font prospérer l'esclavage et ses réseaux. Les difficultés de lutte contre ces fléaux recensées dans le rapport trouvent leur plein sens Outre-mer. Malgré le renforcement des moyens humains et matériels engagés par les gouvernements successifs, malgré les nouvelles dispositions législatives françaises qui renforcent l'arsenal juridique, bien des incohérences entre nations demeurent et s'ajoutent aux difficultés naturelles de surveillance des frontières.

Si le groupe de l'Outre-mer adhère à l'ensemble des propositions énoncées dans l'avis, et entre autres à celles qui envisagent une meilleure coordination des moyens et des dispositifs existant, la solution de ce douloureux problème réside autant Outre-mer qu'ailleurs dans une approche intégrant des coopérations régionales et internationales, et compte tenu des situations géographiques particulières, dans une approche internationale et régionale des problèmes.

Il faut évidemment mieux contrôler les flux financiers et ne pas hésiter à envisager des sanctions envers les pays qui refuseraient de coopérer, il faut développer la coopération avec les pays d'origine, et en matière de réadmission des populations ayant illégalement immigré, mais surtout en aidant au développement de ces pays d'origine. Puisque la misère est le moteur de ces trafics et de cet esclavage, c'est aussi contre elle qu'il faut lutter. Et si les instruments de cette action multiforme sont des instruments étatiques, que l'on met en œuvre dans des conférences internationales ou à travers des traités internationaux, d'autres instruments, de coopération, d'aide au développement, peuvent parfaitement être des instruments décentralisés, à la disposition des collectivités locales.

Pour ces raisons, le groupe de l'Outre-mer a voté l'avis.

Groupe des personnalités qualifiées

Mme Wiéviorka : « L'esclavage contemporain - Mme Monrique le démontre de façon convaincante - est une réalité multiforme. La lutte contre les pratiques d'esclavage, qui ne sont pas récentes, a été largement le fait d'associations de femmes. Puisque Freud fait aujourd'hui l'actualité culturelle avec la nouvelle traduction controversée de « L'interprétation des rêves (devenu du rêve) », je voudrais rappeler qu'Anna O., premier cas « d'hystérie » traité par Breuer et Freud, était de son vrai nom Bertha Pappenheim (1859-1936), et qu'elle consacra sa vie à aider les réfugiés et à lutter contre ce qu'on appelait « la traite des blanches », ces « blanches » étant en grande partie des jeunes filles juives de l'empire tsariste ou de Roumanie, capturées pour devenir des prostituées dans le « nouveau monde ». Pourtant, Mme Monrique met bien en lumière la complexification nouvelle de ces réseaux désormais mondialisés où argent du sexe et de la drogue se mêlent dans des circuits financiers largement opaques, dans des flux qui vont, grossièrement, des pays pauvres vers les pays riches. On pourrait regretter pourtant que le cas des tziganes, notamment de Roumanie, n'ait pas été évoqué spécifiquement. Mais surtout, Mme Monrique montre que si la prise de conscience de ces phénomènes, comme d'ailleurs leur condamnation, que si des programmes sont élaborés dans le cadre européen ou international, leur application se heurte à de multiples difficultés. Son avis préconise diverses mesures dans le cadre national, européen et international, avec constamment le souci premier des victimes. En lisant ce rapport et cet avis remarquables, nous sommes, avouons-le, tentés par le pessimisme. Pourtant, et je reprends ici la conclusion de Mme Monrique, il est de la responsabilité du Conseil économique et social de braquer la lumière sur ces phénomènes honteux. Pour toutes ces raisons, je vote cet avis ».

Mme Pailler : « Si nous sommes prompts à nous féliciter, nous devrions l'être également à douter de nous-mêmes et être à la hauteur du débat sur l'esclavage moderne : il en va de la dignité de l'homme.

La qualité du rapport exige de nous un avis courageux. Or il est difficile après un tel rapport de voter un avis qui ne dénonce pas les aspects dangereux des lois sur la sécurité intérieure ou de la loi de finances. En effet, nombre des dispositions sécuritaires vont fragiliser encore davantage des personnes qui sont

la proie des réseaux. Pour la loi de finances qui remet en cause l'aspect universel de la protection sociale, de la prévention et de la santé, elle est également potentiellement responsable de la fragilisation et de la marginalisation voire de l'abandon des personnes victimes d'exploitation.

Que dire de la faiblesse des dispositions internationales et européennes quant à la lutte contre les réseaux et le blanchiment d'argent ? Quid des paradis fiscaux jamais remis en cause et dont certains sont en Europe ? Pourtant ils protègent tous les esclavagistes et tous les « négriers ». Quid de la Convention de Palerme et de son protocole additionnel qui n'a été ratifiée que par deux pays sur quinze ? Quid de l'autisme des Etats-Unis sur la Convention des Droits de l'enfant ? Je voudrais aussi insister sur la proposition de directive sur le séjour de courte durée. En effet, accorder une carte de séjour de deux à six mois à une personne ayant le courage de collaborer avec la police en dénonçant les membres d'un réseau, c'est faire peu de cas de la vie de ces personnes. Sur ce point, je regrette que l'avis cite en exemple l'accord entre la France et la Roumanie en oubliant le sort qui est fait aux Tziganes !

Parce que ce rapport entraînera d'autres dans l'avenir, je ne vote pas contre, mais je m'abstiens. Au nom d'un consensus souvent nécessaire à l'évolution des mentalités et des pratiques, il ne faudrait pas qu'avec cet avis, insuffisamment radical, on pense avoir fait notre devoir. Ayons l'humilité de reconnaître que sur ces thèmes de l'esclavage, de l'exploitation humaine, nous n'en sommes qu'à une étape : la prise de conscience, et qu'il nous faut continuer à mener la lutte pour conquérir la liberté de chaque humain.

Victor Hugo conseillait « d'allumer les flambeaux des grandes dates quand la nuit essaie de revenir ». Poursuivons donc la lutte contre l'esclavage contemporain en se souvenant de l'exigence de Condorcet et d'Olympe de Gouges, lorsqu'ils se battaient contre l'esclavage tout court, en fait, l'esclavage de toujours ».

Groupe de l'UNAF

Traiter du thème de l'esclavage contemporain et de ses réseaux relevait, de la part de notre assemblée, d'une démarche bien audacieuse et assez périlleuse que notre rapporteure a mené avec force et conviction.

L'avis a su s'exonérer de deux risques, celui de la répétition d'un constat de la situation, et celui de l'approbation sans analyse des mesures en préparation. Il a su, au contraire, resituer l'esclave en tant que personne au centre de la réflexion et pointer tout à la fois un certain nombre de dysfonctionnements et le nécessaire engagement de tous les acteurs ayant responsabilité politique, administrative, économique ou sociale.

Aborder un tel sujet à partir de l'individu représenté, pour le groupe de l'UNAF, la démarche la plus opportune. Nos suggestions visant à ne pas globaliser pour mieux signifier l'intolérable ont bien été retenues. Il est en effet nécessaire que soit évité tout amalgame avec l'immigration, aux fins de rendre plus cohérente, et par là, plus effective, une politique nationale et internationale visant à une lutte efficace contre l'esclavage et la marchandisation du corps humain sous toutes ses formes.

Quelques aspects méritent de notre part une attention toute particulière :

➤ *La situation des enfants, des adolescents, voire des jeunes adultes soumis à exploitation*, au regard de laquelle il est urgent que soit mis fin aux dysfonctionnements du système actuel de protection de l'enfance, et que tout particulièrement, une autre approche soit instaurée en ce qui concerne les jeunes étrangers sans papiers arrivant sur le territoire, et dès lors considérés comme des délinquants, alors qu'ils sont avant tout des victimes, proies propices d'exploiteurs du sexe ou d'organisateur de mendicité obligée.

➤ En ce qui concerne *la lutte contre le travail forcé*, dont la nécessité ne saurait être remise en question, il ne saurait être oublié que le démantèlement d'un atelier clandestin, c'est aussi, bien souvent, la destruction du lieu d'hébergement, de rencontres, de vie des ouvriers, et parfois de leur famille, ce qui implique avant tout, *la mise en œuvre d'une réelle politique d'accueil des migrants et de leur famille* sur notre territoire.

➤ Fort justement, l'avis retient que *le traitement juridique et social des victimes* exige, en fait et en droit, une action en profondeur qui reste à organiser en octroyant à la victime un statut juridique de protection adaptée. En ce sens, le dispositif en cours d'élaboration, visant à la rénovation du droit de la protection juridique des majeurs, pourra se révéler particulièrement utile, dans des conditions de strict exercice par des structures adaptées professionnellement et socialement responsables sous l'autorité du juge, et ce, sans la création de nouvelles procédures.

Bien évidemment, rien ne peut aujourd'hui être conçu sans une réflexion et une coordination pour le moins européenne. Ne serait-il pas dès lors opportun, en cette période d'élargissement de l'Union, que soit prise en compte en tant que critère à l'adhésion, la détermination des Etats au démantèlement des réseaux, en particulier ceux qui y sont notoirement impliqués ?

En conclusion, l'avis mentionne l'urgence qu'il y a de concentrer nos énergies pour trouver des solutions politiques, économiques et sociales. Au-delà de cette seule recherche, le groupe de l'UNAF, qui a émis un vote favorable sur cet avis, estime qu'il est urgent d'inscrire comme priorité la lutte contre les réseaux d'exploitation et de blanchiment de l'argent, mais aussi de susciter une réelle prise de conscience collective.

Il est en effet opportun, comme le mentionne la Convention internationale sur les droits de l'enfant, d'ailleurs un peu oubliée dans cet avis, de réaffirmer que le droit à ne pas être exploité sous-tend, pour chaque enfant, le droit de rêver, de rire et de jouer, et pour chacun, le droit à vivre sans contrainte.

Groupe de l'UNSA

Comment ne pas approuver l'orientation générale de l'avis et les pistes qu'il ouvre : prévention de la traite des êtres humains, protection et réinsertion des victimes, nécessité d'une législation volontariste adaptée et appliquée, coordination des politiques au niveau européen et international, contrôle des flux financiers.

Les constats du rapport sont rudes : l'esclavage a des formes multiples : travail clandestin et servitude pour dettes, esclavage domestique, exploitation du travail des enfants, prostitution, exploitation sexuelle des enfants, prélèvement et trafic d'organes.

C'est un phénomène qui s'amplifie, les réseaux sont très organisés et les circuits financiers sur lesquels ils reposent sont opaques. Les réponses pour les combattre sont très insuffisantes et inadaptées. Cette exploitation massive a pour sources la misère des uns, l'appétit de lucre des autres, la déréliction matérielle et morale où sombrent des populations entières, et pour vecteurs, l'injustice et le non droit qui régissent de fait notre monde.

Certains pays s'emploient plus que d'autres à combattre cette exploitation. Le rapport et l'avis montrent la relative faiblesse de leur volonté et les limites que leur imposent les désordres du monde.

L'avis cible un champ plus étroit que celui qu'inventorie le rapport. A l'échelon international, il ajoute aux politiques actuelles une dose de volontarisme et de coordination. C'est moralement indiscutable, mais un peu illusoire. Mais pouvait-on demander au Conseil économique et social de s'attaquer au fonctionnement même du capitalisme, à ses réseaux volontairement opaques, son secret bancaire, ses paradis fiscaux, ses immunités, ses pays refuges de délinquants financiers ?

Certes, la France est insérée dans un système mondial, mais elle peut apporter, à défaut de solutions générales, du moins des réponses à des situations d'esclavage et de traite humaine sur son propre sol. L'avis est un peu court à ce sujet. Les conditions d'accueil et de régularisation des étrangers sont tout juste évoquées, sans préconisation précise. Elles ne sont pourtant pas sans lien avec leur mise en fragilité et l'exploitation qui en résulte. L'avis approuve la loi sur la sécurité intérieure qui pénalise pourtant les victimes sans toucher vraiment aux réseaux qui les manipulent.

En dépit de ces faiblesses, l'UNSA a voté pour l'avis qui avance des analyses justes et propose un petit mieux face à un problème dramatique et très difficile.

RAPPORT

**présenté au nom de la section des relations extérieures
par Michèle Monrique, rapporteure**

Le 12 mars 2002, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des relations extérieures la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « *l'esclavage contemporain et ses réseaux* ».

La section a désigné Mme Michèle Monrique comme rapporteure.

Pour son information, la section a procédé à l'audition de :

- Mme Claude Boucher et M. Philippe Boudin de la « Plateforme contre la traite des êtres humains » ;
- M. Bruno Dalles, chef du bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et le blanchiment au ministère de la Justice ;
- M. Claude Lenoir, sous-directeur des privilèges et immunités consulaires au ministère des Affaires étrangères ;
- M. Jean-Daniel Leroy, directeur du bureau du BIT en France ;
- M. Roger Plant, chef du programme d'action pour combattre le travail forcé au Bureau international du travail ;
- M. Eric Ruelle, chef du bureau des négociations pénales au ministère de la Justice ;
- M. Giusto Schiacchitano, procureur adjoint à la Direction Nationale Antimafia italienne ;
- Mme Van der Mühl, sous direction des affaires communautaires internes au ministère de Affaires étrangères ;
- M. Alain Vidalies, député, rapporteur sur « *l'esclavage, en France, aujourd'hui* ».

La rapporteure a, par ailleurs, pris de nombreux contacts tant en France qu'à l'étranger.

Toutes les personnes françaises et étrangères qui, par leurs travaux, la communication d'informations ou leurs entretiens, ont contribué à la préparation de ce rapport voudront bien trouver ici l'expression des remerciements de la rapporteure.

INTRODUCTION

« Disons nous et disons à nos enfants que tant qu'il restera un esclave sur la surface de la Terre, l'asservissement de cet homme est une injure permanente faite à la race humaine toute entière ». Victor Schoelcher.

A l'aube du troisième millénaire, la question de l'esclavage ne devrait plus se poser. Les abolitions successives de la traite par les Etats européens ont progressivement mis fin au cours du XIX^{ème} siècle, à de rares exceptions près, à des pratiques qui remontaient à l'origine de l'humanité. Le respect de la dignité et de l'intégrité de la personne humaine a été érigé en principe fondamental par tous les Etats démocratiques.

Pourtant, si la condition juridique d'esclave a disparu des législations, au sens strict du terme, le concept d'esclavage demeure et il a pris aujourd'hui concrètement des formes très variées, parfois subtiles, mais qui répondent sous une forme ou une autre à la définition qu'en a donnée en 1926 la Société des Nations, à savoir « l'état d'un individu sur lequel s'exercent les attributs du droit de propriété ou certains d'entre eux ». Le travail clandestin et la servitude pour dette, l'esclavage domestique, l'exploitation du travail des enfants, la prostitution sous ses formes modernes, l'exploitation sexuelle des enfants ainsi que le prélèvement et le trafic d'organes, constituent autant de manifestations diverses d'appropriation d'êtres humains à des fins privées ou marchandes, qui portent atteinte à la liberté et à la dignité de celles et ceux qui en sont victimes.

Ce phénomène a même connu un essor considérable. Il est dorénavant le fait de réseaux organisés qui profitent de la multiplication des échanges et de l'effacement des frontières tout en utilisant simultanément tous les moyens modernes de communication et de transport. Il est également favorisé par l'appauvrissement de certains pays.

Constatant que notre pays n'est pas épargné, la délégation aux droits des femmes s'est saisie de ce sujet en décembre 2000, avant même que l'Assemblée nationale ne vote une proposition de loi sur ce thème le 24 janvier 2002.

Les travaux de la délégation ayant démontré que ce problème a pris une dimension internationale, le Bureau a affecté cette question à la section des relations extérieures.

Dans cette optique et dans un contexte législatif évolutif (projets de loi sur la sécurité intérieure et sur la criminalité organisée), le présent rapport après avoir analysé le phénomène de l'esclavage contemporain, ses origines et ses différentes formes, étudie de façon critique les dispositifs de lutte contre la traite des êtres humains mis en place au niveau national, à l'échelle européenne et au plan international.

I - UN PHÉNOMÈNE LARGEMENT SOUS-ESTIMÉ

Selon l'universitaire anglais Kevin Bales, plus de 27 millions de personnes seraient, au sens strict du terme, **asservies** dans le monde, c'est-à-dire privées de liberté, contraintes de travailler sans rémunération, en butte à toutes sortes de violences physiques et/ou morales, traitées comme des objets et sans perspectives d'avenir, ce qui excède les 11 698 000 déportés capturés en Afrique entre 1450 et 1900. Au sens large, selon les Nations-Unies elles-mêmes, quelque 250 millions d'êtres humains vivraient de nos jours **en situation d'esclavage**. Pour sa part, le Parlement européen évaluait à 4 millions le nombre de femmes « vendues » chaque année dans la seule Europe et dont beaucoup deviennent des esclaves domestiques. La mondialisation, les guerres, les conjonctures économiques et politiques favorisent les migrations et ajoutent à la vulnérabilité des migrants. Les Nations Unies estiment à 7 milliards de dollars par an les profits tirés de la traite des êtres humains, soit l'équivalent des produits financiers du trafic de la drogue. Comme l'observe K. Bales, dans ce contexte inquiétant et à la différence de la période où sévissait la traite négrière, la question n'est plus « *a-t-il la bonne couleur pour être un esclave ?* » mais « *est-il assez vulnérable pour être asservi ?* ».

A notre époque l'esclavage contemporain constitue un fléau d'autant plus florissant et difficile à combattre que, se jouant des frontières et des régimes politiques, il a pris des formes nouvelles d'une ampleur insoupçonnée.

A - DES FORMES MULTIPLES

Les formes contemporaines d'esclavage recouvrent les activités les plus diverses mais présentent des caractéristiques communes : la référence au droit de propriété sur les victimes, des contraintes morales et souvent physiques si étroites que les individus réduits en esclavage n'ont plus la maîtrise de leur volonté et de leur vie, la négation de la personnalité juridique, la non-reconnaissance de la vie privée comme de tout patrimoine social (logement, objets personnels) ou culturel. Les pratiques constitutives de l'esclavage se retrouvent d'une forme à l'autre : confiscation des documents d'identité qui place les individus dans une situation irrégulière et dans une dépendance totale vis-à-vis de leur « employeur », aliénation de la liberté allant souvent jusqu'à la séquestration (travailleurs clandestins, mineurs retrouvés dans des entrepôts, femmes en attente d'être achetées, domestiques enfermées), conditions déplorables de vie et de travail en l'absence de contrat, de congés et de couverture sociale.

1. Le travail clandestin et la servitude pour dettes

La servitude pour dettes consiste à faire travailler des adultes et des enfants pour acquitter une dette contractée par la victime et sa famille. Le créancier qui est soit l'employeur, soit l'organisateur de la filière clandestine, fixe un taux d'emprunt tellement élevé - jusqu'à 40 % par an - que la dette peut croître avec le temps au lieu de diminuer et se transforme parfois en obligation à vie.

En Europe, les Chinois sont les victimes les plus nombreuses de cette forme d'esclavage. De petites « *China towns* » se sont développées aussi bien à Paris, qu'à Milan ou à Liège. Les arrivants, originaires pour la plupart de la région du Zhe-Jiang et de sa capitale Wen Zhou, s'endettent de façon considérable auprès des mafias chinoises pour obtenir le montant de leur passage, un passeport avec visa touristique et, à l'arrivée, un logement et un travail clandestin dans la confection ou la maroquinerie, mais aussi dans la mécanique ou la restauration. Les immigrants, dont les papiers d'identité sont confisqués par la filière, n'ont d'autre choix, sous peine de représailles contre eux-mêmes ou leur famille, que d'accepter les conditions de travail - 10 à 15 heures par jour pour un salaire moyen d'environ 550 euros par mois - et d'hébergement extrêmement dures qui leur sont imposées.

La servitude pour dettes prend de l'ampleur, tant en raison des migrations massives que de la demande mondiale toujours croissante en main d'œuvre à bon marché, et si les chaînes de la traite ne sont plus visibles, les contraintes subies sont tout aussi réelles. Au demeurant, cette forme d'asservissement présente la particularité de n'être pas perçue comme telle par les victimes elles-mêmes qui ont, la plupart du temps, intériorisé l'obligation de vivre durablement dans la condition d'esclave, avec l'espoir de s'en sortir un jour. Comme l'observe, en France, l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et l'emploi des étrangers sans titre (OCRIEST), privés de papiers et placés dans un environnement vécu comme hostile, les Asiatiques considèrent qu'ils sont redevables à leur patron de les faire vivre. Escomptant s'installer à leur compte une fois leur dette acquittée, « ils deviendront alors eux-mêmes exploités ». Dans un tel contexte, la possibilité est très faible pour ces travailleurs exploités et pour leurs enfants, qui bénéficient rarement d'un suivi scolaire, d'acquérir la maîtrise de la langue et de s'intégrer à la culture d'un pays d'accueil où ils sont pourtant appelés à passer le reste de leur existence.

La servitude pour dettes, qui frappe des millions d'individus sur la planète, ne vaut pas exclusivement pour les travailleurs clandestins car ce processus d'asservissement répond également à la demande mondiale de main d'œuvre domestique à bon marché et de plaisirs sexuels à bas prix.

2. L'esclavage domestique

Les sociétés développées et, en particulier, les sociétés européennes font face à une demande croissante de services domestiques. Cette demande est assurée essentiellement par des migrants étrangers dont les conditions de vie et de travail, peu perceptibles à l'extérieur, sont particulièrement pénibles. Selon le réseau « Respect des travailleurs immigrés et employées de maison », subventionné par l'Union européenne, il y aurait actuellement environ 1 million d'employés de maison en Allemagne, 900 000 en France et 600 000 en Espagne. Au Royaume-Uni, la « branche d'activité » des emplois domestiques aurait vu son chiffre d'affaires quadrupler en l'espace de dix ans en raison notamment du vieillissement de la population et du changement des structures familiales. Il reste que ces statistiques globales ne permettent pas de rendre compte du nombre « d'esclaves domestiques » que comporte cette population. On sait toutefois qu'un nombre non négligeable d'employeurs de ces domestiques immigrés –

20 % selon un récent rapport du Conseil de l'Europe (mai 2001) – sont des diplomates étrangers. Depuis 1991 cependant, des mesures de prévention ont été mises en place via l'institution de procédures et de contrôles plus rigoureux pour limiter le recours à l'emploi de personnels clandestins au sein des services diplomatiques : renforcement de la procédure de délivrance des visas qui repose désormais, par delà la réglementation générale applicable, sur l'obligation de la production d'un projet de contrat entre l'employeur et l'employé et d'une attestation de protection sociale. Obligation par ailleurs et ce depuis 1996, de l'établissement d'un contrat de droit français, visé par l'ambassadeur ; enfin, remise directe aux intéressés du titre de séjour délivré par le protocole en lieu et place des préfectures. Bien évidemment, on ne peut éluder le fait que les diplomates étrangers bénéficient de l'immunité de juridiction en application de la Convention de Vienne de 1961. Concrètement, cette immunité a pour conséquence qu'aucune mesure de coercition ne peut être exercée dans l'Etat accréditaire sur la personne ou les biens de l'agent qui a commis des infractions aux lois ou règlements de cet Etat. Certes, l'Etat accréditant ou l'organisation internationale concernée peut lever l'immunité de juridiction de son agent mais, en pratique, force est de constater que ces moyens sont très rarement mis en œuvre et que, le plus souvent, l'immunité est synonyme d'impunité.

Le recrutement de ces employés clandestins est le plus fréquemment assuré par des réseaux souterrains. La nationalité dominante des employé(e)s de maison varie suivant le pays de destination, Maghrébins en France et en Italie, Péruviens et Dominicains en Espagne, Ethiopiens en Italie, Philippins et Polonais en Belgique, etc. En Angleterre, la majorité est originaire des Philippines mais beaucoup viennent du Bangladesh, de l'Inde, du Népal, du Sri-Lanka, et arrivent généralement à Londres après avoir transité via les pays du Golfe. La quasi-totalité de ces employés de maison sont des femmes ou des jeunes filles (98 %).

En France, le phénomène de l'esclavage domestique a été mis au grand jour par le Comité contre l'esclavage moderne (CEEM), association qui, depuis sa création en 1994, a répertorié quelque trois cents cas de victimes ayant porté plainte. Mais la grande majorité d'entre elles hésitent à le faire et le nombre total de personnes étrangères et employées comme domestiques en France atteint plusieurs milliers. La plupart sont originaires d'Afrique de l'Ouest (Côte d'Ivoire, Togo, Bénin, Comores), de Madagascar et du Maroc, mais l'Inde, le Sri Lanka et les Philippines fournissent un contingent asiatique. Pour s'en tenir à l'échantillon examiné par le CEEM, les victimes sont majoritairement des femmes (85 %), un tiers d'entre elles sont arrivées mineures en France (80 % des victimes africaines), 25 % ont subi des violences physiques ou des abus sexuels.

Les conditions de travail faites aux esclaves domestiques reproduisent toutes les pratiques dégradantes déjà évoquées et les confinent à un isolement et un mutisme craintif qui les dissuadent même d'entrer en contact avec les associations susceptibles de leur venir en aide.

3. L'exploitation du travail des enfants

Les instruments internationaux condamnent fortement le travail des enfants, à commencer par la convention adoptée à l'unanimité le 18 juin 1998 par la Conférence générale de l'OIT, concernant l'interdiction des pires formes

de travail des enfants et l'action à mener en vue de leur élimination. Au niveau national, nombre de lois sociales, faisant écho à ce texte, proscrivent ou, à tout le moins, encadrent le travail des enfants.

Cependant, dans de nombreux pays, le travail des enfants est considéré comme une source de revenu légitime, voire même indispensable. Il s'intègre dans les stratégies de suivi et d'éducation des parents car il permet de remédier à l'extrême pauvreté aussi bien qu'à l'absence de système éducatif dans certaines régions du monde. De plus, les discriminations dont les fillettes font traditionnellement l'objet orientent singulièrement celles-ci vers le travail domestique. Le phénomène terrifiant de l'enrôlement par la force d'enfants dans les conflits armés n'est volontairement pas traité dans le cadre de ce rapport mais son existence ne pouvait néanmoins être passée sous silence.

En France, plusieurs indications ont pu être dégagées des cinquante dossiers de mineurs suivis par le CCEM. La plupart des victimes, originaires d'Afrique de l'Ouest et d'Europe de l'Est proviennent de trafics qui s'appuient sur les réseaux migratoires émanant des populations elles-mêmes. Les victimes travaillent chez des compatriotes, essentiellement dans les banlieues parisiennes défavorisées. Les enfants sont recrutés directement par les employeurs dans les pays d'origine ou par des intermédiaires qui amènent les enfants contre une somme d'argent. La majorité des victimes arrivent entre 8 et 15 ans sur le territoire et sont renvoyées lorsqu'elles ont entre 18 et 20 ans pour être remplacées par des personnes plus jeunes. Enfin, les enfants sont beaucoup plus exposés à une maltraitance que les adultes : 70 % des victimes recensées dans l'échantillon ont fait l'objet de violences, 31 % ont été violées, 9 enfants ont été torturés, une jeune fille est décédée.

L'initiation ou l'incitation à la mendicité entre pour une part importante dans l'exploitation des enfants. Les habitants des grandes villes se trouvent chaque jour confrontés au phénomène social alarmant de l'incitation d'enfants à la mendicité ou au vol. Conditionnés par leur milieu social ou encadrés par des adultes, ils sillonnent inlassablement les rues, les zones touristiques ou les réseaux de transports en commun en se livrant à des activités illégales et marginales. Agés de 6 à 18 ans, ils sont originaires principalement de l'ex-Yougoslavie, de la Roumanie ou de l'Albanie. Utilisés pour émouvoir et attendrir, parfois même mutilés ou rendus infirmes à cet effet, ils enrichissent les réseaux mafieux qui les exploitent, confisquent la totalité de leurs gains et les maltraitent s'ils ne rapportent pas suffisamment (brûlures de cigarettes, coups de cutter, etc.).

De plus, cette vie de rue les maintient dans des conditions d'hygiène et de santé extrêmement précaires, générant de nombreuses affections telles que maladies intestinales, tuberculose, typhoïde, malaria,, maladies sexuellement transmissibles (MST), toxicomanie, etc.

La main d'œuvre infantile est particulièrement appréciée car elle est docile et quasiment gratuite. En outre, l'entrée d'un mineur sur le territoire d'un Etat est plus aisée car il n'y a pas besoin de visa pour passer la frontière. Il est tout simplement inscrit sur le passeport d'un employeur ou du passeur. Surtout, une fois sur le territoire, il ne fait pas l'objet de contrôles d'identité, ce qui fait peser peu de risques sur les personnes qui sont censées en avoir la charge.

4. La prostitution

La prostitution représente une vaste entreprise commerciale internationale qui constituerait même le second marché mondial après celui des stupéfiants et qui concernerait **5 millions d'êtres humains** dans le monde, avec un chiffre d'affaires estimé à 60 milliards d'€, dont 9 milliards d'€ pour la seule Europe. La généralisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication qui facilitent la mise en contact des prostitué(e)s et de leurs clients a provoqué le développement de formes nouvelles de prostitution transfrontalières qui rendent très difficiles les poursuites contre le proxénétisme.

Faute de collecte généralisée en ce domaine et de législation y incitant, il est particulièrement malaisé de préciser le nombre de personnes concernées par ces trafics. Néanmoins, une première appréciation de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) estime que, dans les pays de l'Union européenne, on compte entre 200 000 et 500 000 femmes touchées par la traite en vue de leur exploitation sexuelle. Les répartitions par nationalité varient sensiblement en fonction du pays d'accueil, selon des critères de langues, d'ancienneté des relations avec les pays d'origine (notamment les anciennes colonies), ou d'activité des réseaux de proxénétisme. Ainsi, au Royaume-Uni, 90 % des prostitué(e)s seraient originaires des Balkans tandis qu'en Italie, où la seule prostitution de rue concernerait environ 50 000 personnes, soit environ le quadruple de la France, ils sont souvent d'origine nigériane.

En France, 80 % de la prostitution est selon la police une prostitution « *de rue* ». Selon l'OCRTEH (Office central de répression de la traite des êtres humains), le produit total de la prostitution en France serait de 15 à 20 milliards de francs par an, dont la plus grande part au bénéfice des proxénètes. Chaque prostitué(e), en effectuant dix à trente « passes » par jour, est censé rapporter entre 3 000 et 5 000 F par jour à son proxénète, lequel ne lui laisserait que 300 F par jour pour se nourrir, se vêtir et se loger.

Selon l'OCRETH, 12 à 15 000 personnes se prostituent dans notre pays. La part prise par les filières de prostitution en provenance de l'Europe de l'Est et des Balkans apparaît prédominante au terme des procédures menées par la police judiciaire, la police des frontières ou les services de la sécurité publique. Au titre de l'année 2000, la proportion des étrangers mis en cause pour **proxénétisme** représente 48 % des personnes impliquées (45 % en 1999), dont 28 % sont des ressortissants des pays de l'Est des Balkans (23 % en 1999). Cependant les réseaux en provenance d'Afrique et d'Amérique du Sud restent également actifs.

La proportion des femmes étrangères **victimes** de proxénétisme est de 63 % par rapport à la totalité des victimes. Les femmes originaires des pays de l'Est et des Balkans représentent 60 % de la population « prostitutionnelle » des femmes étrangères et 37 % des femmes victimes de proxénétisme.

Les femmes originaires d'Afrique représentent 16 % de la population « prostitutionnelle » des femmes étrangères et 10 % des femmes victimes de faits de proxénétisme. On constate une recrudescence de la prostitution d'origine africaine, notamment avec l'arrivée de Sierra-Léonaises à Paris, à la suite des événements survenus dans leur pays.

Les femmes originaires d'Amérique du Sud représentent 12 % de la population « prostitutionnelle » des femmes étrangères et 8 % des femmes victimes de proxénétisme.

Selon l'OCRETH, le proxénétisme français, essentiellement dans le Sud-Est de la France est en diminution et beaucoup moins structuré qu'autrefois en raison d'un désintérêt du grand banditisme. En revanche, la prostitution étrangère est fortement organisée en réseaux qui « gèrent » toute la filière -recrutement et fourniture de papiers, transport, hébergement, collecte de l'argent- et dont les responsables peuvent, grâce aux techniques modernes de communication, se tenir éloignés des éléments constitutifs d'infractions en sous-traitant leurs « affaires » à des malfrats locaux. De plus, les prostituées sont fréquemment déplacées d'un pays à l'autre, ce qui ne facilite pas la reconstitution des filières.

Enfin, si l'entrée dans la prostitution s'explique par de multiples facteurs, les accidents de la vie qui en sont à l'origine comportent presque toujours une maltraitance originelle, suivie d'un grand isolement affectif et social et de la rencontre avec des milieux à risque. Contrairement à une légende régulièrement entretenue par certaines prostituées, la prostitution est rarement le résultat d'une démarche volontaire mais bien plutôt le fruit de l'abandon, de l'ignorance et du malheur.

Le proxénétisme rapporte, nous le savons, énormément d'argent. Pour s'en tenir à deux témoignages recueillis par la mission d'information commune à l'Assemblée nationale et au Sénat sur les diverses formes de l'esclavage moderne, la prostitution rapporte 100 à 200 millions de dollars par an à la Moldavie, soit plus que l'aide du FMI et de la Banque mondiale réunis ; une jeune femme achetée 7 000 dollars US par une filière africaine ne pourra racheter sa liberté que pour une somme variant entre 35 000 et 40 000 dollars. On ne saurait donc s'étonner que des gains aussi élevés, obtenus sans grand risque, débouchent sur des pratiques de blanchiment d'argent de plus en plus sophistiquées.

Face au drame de la prostitution, **l'approche et la réponse des différents Etats varie en fonction de traditions culturelles, sociales et législatives historiquement diversifiées**, qui conduisent à des définitions et des incriminations sensiblement éloignées les uns des autres. On distingue, à cet égard, trois grands courants, qui ont donné naissance, non sans variantes, à trois régimes juridiques distincts :

- le **régime prohibitionniste** considère la prostitution, son organisation et son exploitation comme des délits et rend passibles de poursuites aussi bien les prostituées que les proxénètes et les clients. Ce système ne prévaut que dans un petit nombre d'Etats : Chine, la plupart des états américains et ceux du Golfe persique. La Suède s'est récemment rapprochée de ce régime en décidant par une loi dite « Paix des femmes » entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999, de punir pénalement les clients ;

- le **régime réglementariste** considère la prostitution comme un mal nécessaire et organise son exercice au moyen d'autorisations et de contrôles sanitaires. L'exploitation de la prostitution en soi n'est donc pas punissable, seuls les actes non consentuels et le recours aux menaces sont jugés répréhensibles. Sous l'Empire, ce régime a été introduit, avec le Code Napoléon, dans un grand nombre de pays européens (Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Espagne, Irlande, Grèce). En s'efforçant de donner aux femmes qui se livrent à la prostitution la protection d'un statut social et juridique, la doctrine réglementariste présente le risque majeur d'extérioriser comme légitime une activité qui n'est nullement le fruit d'une liberté de la personne mais celui d'une violence inacceptable. Donner des droits aux « travailleurs du sexe » n'est-ce pas reconnaître *ipso facto* aux proxénètes d'être devenus « managers d'entreprise » ?
- le **régime abolitionniste** condamne l'exploitation de la prostitution d'autrui ainsi que tout acte favorisant la prostitution d'une personne même consentante. Le proxénétisme est donc incriminé mais ni les femmes qui s'y livrent, ni leurs clients. L'abolition visée n'est pas celle de la prostitution elle-même, mais celle des réglementations jugées obsolètes qui prévalaient antérieurement. Néanmoins, comme l'observait la sénatrice Dinah Derycke dans son rapport d'activité pour l'année 2000 présenté au nom de la délégation du Sénat aux droits des femmes et à l'égalité des chances, l'abolitionnisme a le mérite d'accorder une importance primordiale à la prévention de la prostitution et à la réinsertion des prostituées qu'il considère, avant tout, comme des victimes. Par là, il vise aussi à l'éradication du phénomène prostitutionnel, objectif mobilisateur s'il en est puisque « réformer la prostitution, c'est combattre toutes les inégalités dont elle se nourrit, inégalités entre hommes et femmes, riches et pauvres, Nord et Sud... ».

Les soixante-douze pays qui ont ratifié la Convention de l'ONU du 2 décembre 1949 pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui sont répertoriés abolitionnistes. Parmi eux figurent notamment, outre la France, la plupart des Etats membres de l'Union européenne, même si, chez certains, l'abolitionnisme se teinte de réglementarisme (Espagne, Royaume-Uni).

Pour sa part, la France, longtemps réglementariste, n'est devenue abolitionniste qu'en 1960, lorsqu'elle a ratifié la Convention de l'ONU et l'a immédiatement traduite dans sa législation par les ordonnances n° 60-1245 et n° 60-1246 du 25 novembre 1960. Si elle apparaît aujourd'hui, à juste titre, comme un des pays leaders du courant abolitionniste, il lui reste cependant de grands progrès à faire en matière de prévention de la prostitution et de réinsertion des personnes prostituées. En attendant les compléments nécessaires, c'est aux organisations caritatives qu'échoit aujourd'hui la tâche de sillonner les rues en minibus à la nuit tombée pour offrir un lieu d'accueil et un peu d'aide linguistique, administrative, médicale, psychologique et matérielle aux prostitué(e)s. Ce dispositif repose presque entièrement sur le bénévolat et les dons privés. Nous nous devons ici de citer le travail exceptionnel accompli à cet égard par des associations telles que « *Le bus des femmes* » et le « *Nid* », qui répond à l'urgence sociale et sanitaire.

Malgré l'obstacle de la langue et la crainte d'avoir affaire à des policiers ou à des contrôleurs sanitaires lorsqu'elles sont approchées, l'action de ces associations a permis à nombre de prostituées, généralement originaires de Russie ou des pays d'Europe de l'est, de réduire leurs activités jusqu'à les abandonner complètement pour certaines d'entre elles. **La loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions** offre de nouvelles possibilités aux femmes et aux hommes désireux de quitter la prostitution en leur facilitant l'accès à la formation, à l'emploi et au logement.

5. L'exploitation sexuelle des enfants

La convention relative aux droits de l'enfant adoptée le 20 novembre 1999 par l'Assemblée générale des Nations-Unies enjoignait les Etats parties de « protéger l'enfant contre toutes les formes d'exploitation sexuelle ... et d'empêcher que des enfants ne soient exploités à des fins de prostitution ou autres pratiques illégales « *ou encore aux fins de production de spectacles ou de matériels pornographiques* ». L'urgence de mettre sans plus attendre ces dispositions en pratique se fait aujourd'hui très pressante.

Il est particulièrement difficile de mesurer avec exactitude le nombre d'enfants exploités sexuellement. Ce nombre est fréquemment sous-estimé dans la mesure où les services de police ne font état que des mineurs interpellés alors que, selon certains, le phénomène toucherait au moins deux millions d'enfants à travers le monde. Les mineurs se prostituent essentiellement pour répondre à un besoin d'argent, qu'il s'agisse de faire vivre leur famille ou d'assouvir des envies ponctuelles de consommation. La toile de fond de cette activité, dont les conséquences physiques et psycho-sociales sont indélébiles est que la demande existe et que **la cupidité rencontre ici la pauvreté**. S'ajoute à cela une misère affective profonde, la désagrégation de la famille et l'absence cruelle de réseaux relationnels susceptibles d'offrir à des enfants peu ou mal scolarisés l'appui psychologique nécessaire. Enfin, la crédulité des parents joue un rôle important dans l'exploitation sexuelle d'enfants à des fins commerciales : informer les parents du sort qui attend leurs enfants réduirait sans doute le nombre de ceux qui livrent ou vendent leur progéniture prétendument promise à un avenir meilleur.

Dans un autre domaine, le développement exponentiel des voyages de loisir s'est accompagné depuis plus d'une décennie d'une augmentation parallèle du **tourisme sexuel**, notamment en direction des pays d'Asie : Thaïlande, Philippines, Indonésie, Malaisie, Cambodge - 22 % des 460.000 touristes ayant visité ces derniers pays en 2000 l'ont fait, selon les statistiques du *Cambodia Development Ressource Institute* - pour ce motif, même si la Thaïlande et les Philippines, conscientes de l'effet déplorable de ces pratiques sur leur réputation internationale, ont déjà commencé à adopter des législations plus restrictives contre « l'industrie du sexe ». Inciter les agences de voyage à mieux sélectionner les lieux d'accueil de leur clientèle et à les mettre en garde contre les risques pénaux encourus, contribuerait au tarissement à la source de cette forme d'exploitation. En tout cas, il ne suffit pas de stigmatiser les pays touchés par ce fléau. Au contraire, il relève de la responsabilité des pays développés d'aider à ce que les droits de l'enfant à l'intégrité physique et morale soient respectés dans tous les pays, et qu'ils aient accès à la scolarisation.

D'autre part, on ne saurait trop souligner à quel point l'usage qui peut être fait des mineurs à travers la **pornographie infantile** est devenu préoccupant avec l'apparition et le développement d'internet. En effet, si la pornographie existait auparavant, cette technologie nouvelle permet, en raison de la facilité de transmission des images et des possibilités d'anonymat offertes par les réseaux numériques, de procurer des bénéfices très importants à certains et de les inciter à la recherche de mineurs pour produire de plus en plus de photos et de vidéos dans un marché ouvert et face à une clientèle potentielle en augmentation constante.

On doit également constater qu'un nombre de plus en plus important de jeunes filles étrangères scolarisées en France sont incitées, par des réseaux organisés, à quitter notre territoire au profit du pays d'origine de leurs parents, et ce, aux fins d'y contracter, au prétexte du respect des traditions culturelles, un mariage forcé.

Il est aussi à noter qu'un certain nombre de ces jeunes femmes, parfois après répudiation, reviennent totalement démunies, sans repères, et dès lors facilement soumises à l'exploitation.

6. Le prélèvement et le trafic d'organes

Depuis un certain nombre d'années, un commerce particulier prospère sur fond de crime et d'exploitation de la misère : le trafic de sang et d'organes humains. Trafic qui, s'il ne paraît pas directement lié à l'esclavage s'avère être un moyen de vendre son corps ou d'être forcé à le faire, au même titre que la prostitution. Placé, comme tant d'autres aux confins de la richesse et de la grande pauvreté, il résulte d'une part de l'insuffisance d'organes provenant des dons, notamment prélevés sur des donneurs décédés, d'autre part de situations de grande difficulté où la vente d'un organe apparaît comme une issue possible à des personnes en détresse.

L'organisation de ce commerce implique nombre d'acteurs regroupés en réseaux allant des recruteurs locaux de « candidats » aux opérateurs des pays de destination, en passant par des agences de voyages, des personnels des services d'immigration ou des douanes, etc. Toutefois, l'ampleur du phénomène et le nombre exact des victimes demeurent mal connus car, étant donné leur situation désespérée, celles-ci dénoncent rarement les faits.

Le trafic d'organes concerne de nombreux pays dans plusieurs continents : Chine, Inde, Russie et pays de l'Est, Amérique latine, Afrique, en particulier le Togo, le Nigeria, la Tanzanie, le Mozambique, l'Afrique du Sud. Dans ce dernier pays, pour se borner à un seul exemple, le trafic est soutenu par des crimes suivis de prélèvements d'organes et l'Afrique du Sud est devenue une plaque tournante de la transplantation de reins et de cornées. Phénomène non moins inquiétant, souligné par l'ONG « *Organ watch* », on rencontre de plus en plus, dans les townships sud-africaines, des jeunes gens prêts à vendre leur rein pour 2000 à 3000 rands.

Sous la pression des Etats concernés, le prélèvement et le trafic d'organes ont été cités comme éléments constitutifs de la traite par l'article 2 bis du protocole additionnel de la Convention de Vienne dite « Convention CTO » signée à Palerme le 20 décembre 2000 par la France ainsi que par 122 autres pays. Nombre d'entre eux ont d'ailleurs qualifié ces infractions dans leur code pénal et prévu l'application de lourdes sanctions.

La France a pour sa part toujours proscrit toute forme de commerce du corps humain, de ses organes et de ses sous-produits, tant dans l'article 16 du code civil que dans la loi (Lois Caillavet et Huriet). Le sang ne peut être collecté que par des dons, et les prélèvements d'organes post-mortem sont soumis à la volonté, au moins tacite, du défunt. Il n'y a donc pour l'instant, à notre connaissance, aucun cas de trafic d'organes recensé en France, contrairement à certains de nos voisins comme l'Italie, en relation avec la diaspora chinoise et l'esclavage pour dettes.

Il reste qu'au travers des scandales récemment rappelés en la matière, les trafiquants cherchent toujours à contourner la loi et que des chirurgiens occidentaux peu scrupuleux se prêtent parfois à ce trafic afin d'en faire bénéficier leur clientèle.

Enfin, il est permis de redouter, étant donné l'évolution des techniques, que des trafics d'ovules ou des « *dons forcés* » d'ovules soient un jour ou l'autre organisés à des fins de clonage ou d'autres manipulations génétiques.

B - UN PHÉNOMÈNE PÉRENNE QUI S'AMPLIFIE

C'est seulement depuis le début des années 90 que les Etats ont pris conscience de l'ampleur nouvelle que prenaient les différentes formes de l'esclavage moderne et du fait que leur développement tenait à la conjugaison de plusieurs facteurs : inégalités économiques que la mondialisation laisse subsister lorsque, faute de régulation suffisante, elle ne les aggrave pas, persistance dans plusieurs régions du monde de violences politiques, ethniques et de guerres larvées parfois extrêmement meurtrières, fréquence de crises humanitaires consécutives aux conflits armés, mouvements migratoires de plus en plus

irrépressibles résultant de cet ensemble de phénomènes et facilités par l'amélioration de l'information et des transports, comme par le développement des nouvelles technologies de la communication (Internet et téléphone portable).

Les **inégalités économiques** sont souvent issues du passé mais, dans la mesure où chaque pays affronte la mondialisation avec son propre héritage, les pays les plus pauvres sont les moins armés pour entrer dans un processus censé permettre de surmonter ces inégalités. Toutes les faiblesses déjà existantes (poids de la colonisation, conflits ethniques) agissent, en effet, comme autant de blocages permanents. Mais s'ajoutent à celles-ci des inégalités nouvelles qui creusent désormais l'écart entre la richesse de certains Etats assurés de la maîtrise des savoirs et des techniques et de l'accès aux réseaux d'information et le retard des autres. De plus, les objectifs donnés à ces derniers ont parfois aggravé leur situation. C'est ainsi que, dans les années 70, les pays pauvres ont emprunté (pays de l'Est et d'Afrique surtout) pour libéraliser leur économie. Puis, dans les années 80, le remboursement de la dette a imposé des mesures d'austérité poussant à la contestation et à l'appauvrissement de populations qui envisagent aujourd'hui l'immigration comme une stratégie de réponse à cette pauvreté.

Si, comme l'observe le PNUD, la pauvreté a plus reculé au cours des cinquante dernières années qu'au long des cinq siècles précédents, il reste qu'à ce jour un milliard 300 millions d'êtres humains tentent de survivre avec moins d'un dollar par jour, et qu'à la fin des années 90, 85 % du revenu mondial appartenait à un cinquième de l'humanité, le cinquième le plus pauvre ne recevant que 1,4 % de ce revenu (contre 70 % et 2,3 % dans les années 60). A titre d'exemple, le PNB par habitant français représentait en 2000 28,67 fois celui du Nigeria, 10,6 fois celui de la Moldavie, 6,95 fois celui de la Chine, 6,78 fois celui de l'Ukraine et 4,63 fois celui de la Bulgarie.

D'autre part, il serait trop long de dresser la liste des Etats qui, au cours des vingt dernières années, ont été le théâtre de **violences ethniques** ou (et) de **guerres** (guerres civiles ou guerres menées avec des pays voisins), avec le cortège de morts et de misère qui les accompagnent. Pour s'en tenir aux drames les plus atroces, on évoquera la Sierra Leone, le Nigeria, le conflit entre le Congo et le Rwanda qui a déjà fait plusieurs centaines de milliers de morts, la guerre civile qui affecte le Soudan depuis vingt ans, les pays de l'ex-Yougoslavie. Cependant, bien d'autres Etats à travers le monde ont connu ou connaissent des situations extrêmement troublées dont l'écho ne parvient qu'affaibli au travers de rencontres diplomatiques ou d'appels humanitaires.

La misère, les guerres, les persécutions mais aussi les pressions démographiques sont à l'origine de **migrations beaucoup plus importantes qu'autrefois**. Environ 150 millions de personnes, soit 2,5 % de la population mondiale, vivent hors de leur pays d'origine, soit deux fois plus qu'en 1965¹. Dans bien des pays pauvres, la jeunesse inoccupée considère qu'elle n'a aucun espoir de pouvoir vivre décemment sur place et pas d'autre alternative que d'accéder par tous les moyens au monde de la richesse. Tendance d'autant plus répandue que la mondialisation favorise la transmission des informations et,

¹ Source : ONU

contractant l'espace et le temps, facilite les comparaisons. Le nombre de travailleurs migrants ne cesse d'augmenter dans le monde. Ils étaient 75 millions en 1965, ils sont aujourd'hui **120 millions** en incluant certains réfugiés fuyant la guerre ou (et) la famine. La connaissance du monde industrialisé et l'espoir d'y accéder - fût-ce clandestinement - si soudainement apparu aux populations d'Europe de l'Est après la chute du Mur de Berlin, se sont banalisés dans le monde en développement et ont conduit, en retour, les pays économiquement avancés à prendre des mesures restrictives en matière d'immigration au nom du protectionnisme économique et de la maîtrise de leur marché du travail.

Enfin, depuis quarante ans, les migrations n'ont pas seulement évolué dans leur volume et leur diversité. L'accroissement de la pauvreté d'une grande partie de la population mondiale touche particulièrement les femmes. L'absence trop fréquente de structures politiques, économiques et sociales leur donnant des chances égales dans le monde du travail a contribué à la féminisation de la pauvreté qui, à son tour, a provoqué une **féménisation des migrations**. Alors que l'émigration de la femme a longtemps reposé sur des politiques de regroupement familial adoptées par les pays d'accueil, elles constituent de nos jours une part croissante des populations migratoires. Cependant, dans leur volonté de fuir une situation souvent insupportable, elles restent victimes de lourdes discriminations et payent le prix fort d'une aventure dangereuse qui est rarement synonyme de réussite.

C - DES RÉSEAUX ORGANISÉS ET DES CIRCUITS FINANCIERS OPAQUES

Les espoirs et la crédulité des candidats à l'eldorado n'ont pas seulement engendré les flux migratoires évoqués ci-dessus mais ont permis aux vendeurs de chimères qui en prennent le contrôle de développer une activité particulièrement lucrative. Dans un marché qui porte sur des activités diversifiées, la présence des trafiquants se retrouve dans tous les secteurs de l'esclavage moderne, travail clandestin, esclavage domestique, prostitution, trafic d'organes, et présentent des caractéristiques communes.

Dans tous les cas, l'exploitation commence avec le coût des transports et perdure dans les pays de destination sous forme de servitude pour dettes, soumission et souvent menaces et violences.

Qui sont ces trafiquants ? Ils ne sont plus des personnes physiques isolées mais de véritables sociétés. Les groupes criminels impliqués dans cette activité sont bien organisés et possèdent de nombreuses filières. Ils ont une structure plutôt modeste (de deux à dix personnes) pour échapper plus facilement aux différents contrôles de la douane et de l'administration, et se spécialisent souvent dans une étape du processus de réduction en esclavage : recrutement, transport ou exploitation dans tous les sens du terme.

Ces nouveaux marchands d'esclaves constituent de véritables organisations criminelles qui, parallèlement, se livrent souvent au trafic de stupéfiants ou au trafic d'armes, et sont amenées par la suite à se livrer à des opérations de blanchiment (on parle de 20 milliards de francs). Certaines d'entre elles disposent de véritables agences de recrutement et acceptent de travailler pour le compte d'autres criminels, installant des « succursales » en réseau. C'est le cas pour les trafiquants albanais qui agissent en toute impunité avec la complicité de

policiers corrompus. Au contraire, plus le nombre de prostitué(e)s albanais augmente et plus le nombre de procès contre les trafiquants ou les proxénètes diminue. L'Albanie est devenue de ce fait un vaste « marché aux esclaves » géré par des organisations criminelles. Les « multinationales » du trafic d'êtres humains sont hiérarchisées et organisées comme de véritables sociétés développant un « business » très lucratif et peu risqué eu égard à la modicité des peines encourues et à la difficulté de réunir des preuves contre les trafiquants. Selon un rapport récent du Sénat sur la prostitution, il existe un certain nombre de plaques tournantes variables selon les filières, dont Moscou, Kiev et Prague.

Passeurs avides, filières de passage clandestines, mafias et réseaux de prostitution contrôlent ainsi les routes de l'immigration illégale, se livrant au trafic des êtres humains à l'instar du trafic d'autres marchandises et s'inscrivant ainsi dans l'économie souterraine, en exploitant toutes celles et tous ceux qui cherchent à fuir pauvreté et misère. La torture, le chantage ou la violence psychologique, voire l'intimidation par la magie pour les Africains font en général partie de leur arsenal pour contraindre les victimes. Cette « *industrie du crime* » est essentiellement alimentée par des femmes et des enfants. Achetés, vendus, revendus, dressés pour les besoins de la consommation ou de l'exploitation, ces êtres humains deviennent un capital qu'il faut rentabiliser au maximum.

Il est difficile de faire la différence entre les profits considérables résultant du trafic de stupéfiants et ceux, non moins importants et souvent connexes, que procure la traite des êtres humains selon les estimations ; 15 milliards de francs par an en moyenne pour la période 1990-2000. Dans les deux cas cependant, **l'activité de blanchiment est évidemment le point de rencontre de toutes les délinquances organisées.** Quelle(s) que soient la(es) spécialité(s) criminelle(s) d'un groupe et son champ d'action, il arrive toujours un moment où le réseau est amené à entrer en relation avec l'économie officielle, soit pour investir ses profits illicites, soit pour en jouir par l'achat de biens et de services que la seule économie clandestine ne peut suffire à fournir.

Il reste que la coopération internationale en matière de lutte contre le blanchiment n'en est qu'à ses débuts et ne permet, pour le moment, ni d'évaluer par zone géographique et par type de trafic le montant exact des sommes soustraites aux circuits légaux, ni de remonter suffisamment haut dans la chaîne des réseaux et des complicités.

En conclusion, la traite des êtres humains recouvre, depuis une vingtaine d'années, des activités transnationales diversifiées et toujours puissamment organisées qui tirent de la misère humaine d'intolérables profits. La lutte contre ce fléau exige de chaque Etat une volonté d'agir efficacement à l'intérieur de ses frontières mais la réussite de cette action implique la mise en œuvre simultanée d'une coordination sans faille des instruments et des moyens au niveau international.

II - DES RÉPONSES INADAPTÉES MALGRÉ UN DISPOSITIF IMPORTANT

Le développement de ces nouvelles formes d'esclavage durant la dernière décennie et la prise de conscience qui s'en est suivie, ont conduit à la mise en place de dispositifs de lutte contre ce fléau au niveau européen et au niveau international.

A - UN IMPORTANT DISPOSITIF

1. En France : une nouvelle législation

1.1. Une prise de conscience tardive

Si certains pays européens - Belgique et Italie - se sont d'ores et déjà dotés de législations spécifiques, la France ne dispose pas, à ce stade, de cadre législatif adapté à la lutte contre la traite des êtres humains.

En effet, la définition de l'esclavage inscrite à l'article 212 du Code Pénal, « la déportation, la réduction en esclavage... inspirées par des motifs politiques, philosophiques, raciaux ou religieux et organisés en exécution d'un plan concerté à l'encontre d'un groupe de population civile » ne correspond plus aux formes contemporaines de l'esclavage, qui concernent les victimes à titre individuel.

Faute d'incrimination spécifique, ce sont les délits de proxénétisme et de proxénétisme aggravé (art. 225-5 à 225-12 du Code Pénal) et les délits d'abus de vulnérabilité (art. 225-13 et 225-14 du Code Pénal) qui sont utilisés¹.

C'est face à cette carence, dénoncée notamment par le Comité contre l'esclavage moderne que la délégation aux droits des femmes et à l'égalité entre hommes et femmes du Conseil économique et social s'était saisie du problème en décembre 2000 et que s'était constituée en mars 2001 la mission d'information de l'Assemblée nationale. C'est sur la base du rapport de cette dernière qu'avait été élaborée la proposition de loi « renforçant la lutte contre les différentes formes de l'esclavage aujourd'hui ». Adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 24 janvier 2002, transmise au Sénat, la proposition de loi a été interrompue par la procédure électorale du printemps 2002. La nouvelle loi sur la sécurité intérieure a repris la plupart des dispositions de la proposition initiale.

¹ L'Office central pour la répression de la traite des êtres humains (OCRETH), créé en 1958 et implanté au sein de la direction centrale de la police judiciaire a une tâche informative : il rassemble les statistiques de tous les services de police sur les mouvements des trafiquants et des prostitué(e)s en France. Cela a permis de réaliser une cartographie épidémiologique de la prostitution et du proxénétisme, et de démanteler en France environ vingt-cinq réseaux en une seule année, dont quinze originaires d'Albanie ou du Kosovo.

1.2. *Un dispositif axé sur la lutte contre les trafiquants*

Les principales dispositions de cette loi consistent à :

- introduire dans le Code Pénal une définition de la traite des êtres humains¹ et créer ainsi une nouvelle infraction spécifique qui permette d'appréhender véritablement le phénomène et d'en réprimer les auteurs ;
- attribuer un titre de séjour aux victimes (en majorité des étrangers en situation irrégulière) à condition que celles-ci collaborent avec la police et la justice pour poursuivre les auteurs de la traite² ;
- préciser la notion de vulnérabilité ;
- aggraver les peines en punissant la traite des êtres humains de sept ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende³ qui peuvent aller jusqu'à la réclusion criminelle à perpétuité et à 4 500 000 euros d'amende en cas de tortures ou d'actes de barbarie. De plus, le projet de loi étend aux affaires de traite et de proxénétisme les dispositions prévues en matière de trafic de stupéfiants et de blanchiment qui permettent de confisquer tout ou partie des biens du condamné, quelle qu'en soit la nature ;

¹ « Art 225-4-1. – La traite des êtres humains est le fait, en échange d'une rémunération ou de tout autre avantage ou d'une promesse de rémunération ou d'avantage, de recruter une personne, de la transporter, de la transférer, de l'héberger ou de l'accueillir, pour la mettre à la disposition d'un tiers, même non identifié, afin, soit de permettre la commission contre cette personne, que celle-ci soit consentante ou non, des infractions de proxénétisme, d'agression ou d'atteinte sexuelles, d'exploitation de la mendicité, de conditions de travail ou d'hébergement contraires à sa dignité, soit de contraindre cette personne à commettre tout crime ou délit. »

² Article 29. – Sauf si sa présence constitue une menace à l'ordre public, une autorisation provisoire de séjour peut être délivrée à l'étranger qui dépose plainte contre une personne qu'il accuse d'avoir commis à son encontre les infractions de proxénétisme visées aux articles 225-5 à 225-10 du code pénal ou témoigne dans une procédure pénale concernant une personne poursuivie pour proxénétisme. En cas de condamnation définitive de la personne mise en cause, une carte de résident peut être délivrée à l'étranger ayant déposé plainte ou témoigné.

Article 29 bis (nouveau). – L'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles est complété par un alinéa ainsi rédigé : « *Certains établissements sont réservés et sécurisés afin d'accueillir les victimes de la traite des êtres humains.* »

³ Les sanctions sont encore aggravées notamment dans les cas suivants : lorsque la victime est un mineur ou une personne vulnérable, si les faits sont commis en bande organisée, à l'égard d'une personne qui se trouvait hors du territoire français ou lors de son arrivée.

- étendre les pouvoirs des inspecteurs du travail¹ ;

Deux dispositions législatives récentes confortent ces objectifs : d'une part la loi relative à la sécurité quotidienne du 15 novembre 2001 organise la protection des témoins et de leurs proches en autorisant l'anonymat lors de dépositions relatives à des faits délictueux punis d'au moins 5 ans d'emprisonnement, ce qui devrait bénéficier notamment aux jeunes prostituées victimes de la violence et des pressions des réseaux criminels. D'autre part, la loi sur l'autorité parentale du 4 mars 2002 punit dorénavant le client de prostitué(e)s mineur(e)s.

2. Les cas belge et italien : une approche globale

Deux pays de l'Union européenne ont réellement mis en œuvre une politique volontariste contre la traite des êtres humains, en se dotant de moyens pour renforcer la lutte contre les auteurs de ces infractions et parallèlement, pour mener une politique de protection et de réhabilitation des victimes.

2.1. La Belgique

Dans ce pays, une des plaques tournantes de la traite des êtres humains en Europe, l'objectif a été de cibler et d'adopter certaines incriminations, de modifier les délais de prescription et de prévoir une compétence extra territoriale de la Belgique. En 1995, la traite des êtres humains a été définie de façon très précise, en prenant en compte toutes les formes contemporaines d'esclavage. Des services de police et de gendarmerie spécialisés et des postes de magistrats de liaison au niveau du parquet ont été créés. Un magistrat spécialement en charge de ces questions au niveau national a été désigné.

En outre, une politique spécifique d'aide aux victimes de trafic des êtres humains a été mise en œuvre. La plupart des victimes de ces pratiques, bénéficiaires d'un statut spécifique, ont la possibilité d'être accueillies dans des centres spécialisés, agréés et financés par les pouvoirs publics. Ces structures spécialisées ainsi que les associations à but non lucratif qui les gèrent, leur assurent un accompagnement psychologique, une protection sociale et administrative – titre de séjour – si elles décident d'entamer une procédure judiciaire, et préparent leur éventuel retour vers leur pays d'origine.

2.2. L'Italie

De par sa position géographique - la péninsule est à la fois pays de transit et pays de destination - l'Italie a également ressenti la nécessité de mettre en place des mesures pour lutter contre la traite, essentiellement aux fins d'exploitation sexuelle puisque l'Italie est surtout confrontée à ce phénomène². Le système italien mis en place après celui de la Belgique et peut être moins abouti, a également privilégié une approche globale de ce phénomène.

¹ Le deuxième alinéa de l'article L. 611-1 du code du travail est complété par les mots : « *et les infractions prévues par les articles 225-13 à 225-15-1 du même code* ».

² Il y a environ 50 000 prostituées de rue en Italie ; c'est près du triple de la France, et la plupart de ces femmes sont issues de réseaux de type mafieux notamment des réseaux albanais.

La loi n°40 de 1998, accorde une protection aux victimes de situations d'esclavage en échange de leur coopération judiciaire. C'est une grande tradition italienne que de favoriser « les repentis ».

Ce mécanisme de protection des victimes est comparable au système belge. La protection est également conditionnée, mais dans le cas italien, au fait que la victime accepte de s'extraire du milieu où elle est exploitée, en l'occurrence la prostitution. Elle doit accepter de ne pas retourner à la rue, lieu où elle serait à nouveau vulnérable et exploitée par des réseaux de proxénètes. Elle doit également s'engager à suivre un programme de réhabilitation et de réinsertion pour un temps déterminé, qui comporte l'apprentissage de la langue italienne, d'un métier, etc.

La loi n°40 de 1998 sur les étrangers a donné lieu à un décret d'application, - l'article 18 - qui est en vigueur seulement depuis mars 2000 mais qui a déjà porté ses fruits puisque pour les neuf premiers mois de son application, 527 personnes ont été prises en charge et protégées par des programmes de réhabilitation ; des titres de séjour leur ont été délivrés. Elles sont entrées dans des programmes de réinsertion conduits par 49 structures qu'elles soient associatives, qu'elles dépendent de l'église catholique ou de collectivités locales ou territoriales¹.

En ce qui concerne l'organisation judiciaire, c'est la Direction Nationale Anti-mafia (DNA) qui est compétente matériellement en matière de lutte contre la traite et les réseaux criminels organisés. A cette fin, la DNA jouit d'une compétence territoriale sur l'ensemble du territoire italien et est rattachée aux services du parquet du procureur général près la Cour de Cassation. Investie de la mission de coordination des enquêtes en matière de lutte contre la criminalité organisée, l'activité de cette direction est dirigée par le procureur national anti-mafia ou, sur délégation, par une vingtaine de magistrats de la DNA². Les difficultés, les risques encourus et leur courage méritent d'être soulignés.

Le procureur anti-mafia exerce une fonction d'impulsion en direction des procureurs de districts, ces derniers correspondant aux cours d'appel françaises, dans les domaines relevant de sa compétence. A cet effet, il a compétence pour prendre des directives spécifiques et réunir les procureurs de districts concernés par une affaire.

¹ L'Italie a affecté 50 millions de francs à ces 49 structures.

Afin de contrôler les activités de protection des victimes et de programmer leur évolution sur le terrain, l'article 25 du décret du président de la République n° 394 du 31 août 1999, tendant à l'application de l'article 18 de la loi 286/98, a prévu la création, auprès du département de l'égalité des chances de la présidence du conseil des ministres, d'une commission interministérielle. Celle-ci regroupe des représentants des ministères de la Justice, de l'Intérieur, des Affaires sociales.

² La DNA possède son propre service d'investigation, la DIA, composé de tous les corps de police italienne, qu'il s'agisse des services spécialisés, à l'instar de la « *Guardia di finanzia* » ou bien des carabinieri ainsi que des services « inter provinciaux ».

3. La montée en puissance de la politique européenne

L'hétérogénéité des législations, les limites des espaces judiciaires nationaux face à ce phénomène transnational ont démontré que la lutte contre la traite des êtres humains sous ses différents aspects oblige à une coopération si ce n'est à des politiques communes. Cette préoccupation figure même désormais parmi les attentes des citoyens européens, notamment en matière d'immigration clandestine¹.

Néanmoins s'agissant de questions comme la politique d'asile, la lutte contre la criminalité ou les contrôles frontaliers qui se trouvent au cœur même du concept de souveraineté nationale, les Etats membres ont toujours été réticents à abandonner le contrôle de la formulation des politiques dans ces domaines.

Aujourd'hui ils reconnaissent toutefois que ces problèmes communs appellent des solutions communes. Aussi, bien que les Etats restent les premiers responsables de la lutte contre la traite des êtres humains, les institutions européennes se sont fortement mobilisées.

3.1. La politique européenne : une préoccupation croissante

Plusieurs étapes peuvent être dénombrées :

- dès **avant l'entrée en vigueur du traité de Maastricht**, certaines mesures communautaires dans le domaine de l'audiovisuel par exemple² ainsi que des résolutions du Parlement européen ou des recommandations du Conseil concernant la traite des êtres humains à des fins de prostitution ont été adoptées ;
- le traité de Maastricht³, en faisant entrer la justice et les affaires intérieures dans la sphère de compétences de l'Union européenne marque un tournant et s'accompagne d'une véritable mobilisation des institutions européennes⁴.
- la Conférence européenne sur la traite des femmes (Vienne, 10 et 11 juin 1996), le Congrès mondial contre l'exploitation sexuelle des enfants (Stockholm, 27-31 août 1996), les événements de 1996 en Belgique ont accéléré la mise en œuvre des recommandations. Les initiatives communautaires relatives à la traite concernent des matières aussi diverses que le tourisme (tourisme sexuel), l'audiovisuel, notamment Internet, les télécommunications et la formation professionnelle.

¹ Selon, par exemple, un sondage annuel réalisé en décembre 2000 dans huit Etats membres par l'institut Louis-Harris pour le quotidien *Le Monde*, 68 % des sondés se déclaraient favorables à l'harmonisation des systèmes judiciaires des Etats membres.

² La directive « télévision sans frontières » prévoit des règles communes de protection des mineurs.

³ Entré en vigueur en 1993.

⁴ Le traité de Maastricht a reconnu formellement que la justice et les affaires intérieures constituaient une préoccupation commune et a créé une structure législative spéciale destinée à traiter ces questions. Il s'agit du « troisième pilier », le premier étant constitué par la majorité des responsabilités traditionnelles de l'Union européenne et le deuxième par la politique étrangère et de sécurité commune.

- avec le **traité d'Amsterdam**, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, la législation européenne en matière de justice et d'affaires intérieures connaît un nouveau progrès important. Le traité accorde une attention particulière à la traite des êtres humains, en particulier à celle des enfants puisque la matière est citée expressément dans l'article 29¹. Cette disposition stipule, en effet, que l'objectif de l'Union, qui est d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice, « est atteint par la prévention de la criminalité organisée ou autre, et par la lutte contre ce phénomène, notamment contre le terrorisme, la traite d'êtres humains et les crimes contre les enfants, le trafic de drogue et d'armes, la corruption et la fraude ».

Il fait notamment entrer dans les structures législatives de l'Union européenne (directive ou règlement), plusieurs matières clés comme l'asile ou l'immigration. Concernant la coopération policière et judiciaire pénale, qui restent dans le troisième pilier, de nouveaux instruments, la décision et la décision cadre, plus contraignantes que l'action commune utilisée précédemment, apparaissent². Il fixe au 1^{er} mai 2004 l'aboutissement de cet espace de liberté, de sécurité et de justice.

Enfin, et même si les politiques et les droits des Etats y restent prééminents, la Commission européenne dispose dorénavant d'un droit d'initiative dans le domaine de la coopération policière et judiciaire pénale, droit dont elle ne disposait pas sous l'empire du traité de Maastricht.

¹ Article 29 du traité d'Amsterdam : *Sans préjudice des compétences de la Communauté européenne, l'objectif de l'Union est d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice, en élaborant une action en commun entre les Etats membres dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, en prévenant le racisme et la xénophobie et en luttant contre ces phénomènes.*

Cet objectif est atteint par la prévention de la criminalité, organisée ou autre, et la lutte contre ce phénomène, notamment le terrorisme, la traite d'êtres humains et les crimes contre des enfants, le trafic de drogue, le trafic d'armes, la corruption et la fraude, grâce :

- à une coopération plus étroite entre les forces de police, les autorités douanières et les autres autorités compétentes dans les Etats membres, à la fois directement et par l'intermédiaire de l'Office européen de police (Europol), conformément aux articles 30 et 32 ;
- à une coopération plus étroite entre les autorités judiciaires et autres autorités compétentes des Etats membres, conformément à l'article 31, points a) à d), et à l'article 32 ;
- au rapprochement, en tant que de besoin, des règles de droit pénal des Etats membres, conformément à l'article 31, point e).

² L'action commune n'obligeait que les gouvernements et non les Parlements nationaux. Ceux-ci sont liés en revanche par la décision et les décisions cadre que les Etats sont tenus de transposer dans leur législation nationale. A la différence de l'action commune, elles sont pleinement efficaces lorsque leurs dispositions impliquent des modifications législatives.

- le **Conseil européen de Tampere** (15-16 octobre 1999), spécialement consacré à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, a généré une nouvelle dynamique. Les chefs d'Etat et de gouvernement y ont clairement exprimé leur volonté de voir réaliser l'objectif de création de cet espace dans le respect du calendrier très volontariste arrêté par le traité d'Amsterdam. Ils ont fixé un programme d'action pour les cinq ans dont l'exécution est désormais suivie grâce à la présentation tous les six mois par la Commission d'un tableau de bord.

Outre les objectifs généraux, une dizaine d'actions précises ont trait aux trois corbeilles abordées : la mise en place d'un espace judiciaire, la politique d'immigration et d'asile, la lutte contre le crime organisé. Il s'agit notamment de :

- La notion de **reconnaissance mutuelle** des décisions des tribunaux, en tant que moyen pratique de surmonter les différences profondément enracinées entre les traditions et les structures judiciaires des Etats membres.
- La mise en œuvre de définitions, incriminations et sanctions communes, « *sur un nombre limité de secteurs revêtant une importance particulière, tels que la criminalité financière (blanchiment d'argent, corruption, contrefaçon de l'euro), le trafic de drogue, la traite des êtres humains, notamment l'exploitation des femmes, l'exploitation sexuelle des enfants, la criminalité utilisant les technologies avancées et la criminalité au détriment de l'environnement.* »¹.
- L'immigration et l'asile : si un régime « *d'asile européen unique* » a été écarté, les Quinze ont néanmoins exprimé la volonté de se doter de « *conditions minimales d'accueil communes* » dans un premier temps et de définir ensuite, à plus long terme, un « *statut uniforme pour le bénéficiaire d'asile* ».
- **L'intensification de la coopération dans la lutte contre la criminalité** : jugeant nécessaire de disposer de « *meilleurs moyens* », le Conseil européen s'est prononcé en faveur de la « *mise en place d'équipes d'enquête conjointes* » et a demandé que soit créée une « *structure commune* » des services de police nationaux. Il s'est également entendu pour « *étendre le mandat d'Europol* » qui est désormais habilité à demander aux Etats membres d'engager, de mener ou de coordonner des enquêtes. Dans le même esprit, le Conseil européen a décidé la création d'**Eurojust**, unité au sein de laquelle des procureurs, magistrats ou officiers de police veillent en commun à une bonne coordination entre les autorités nationales en cas d'enquête et de poursuites judiciaires couvrant plusieurs pays de l'Union.

¹ Conclusion de la présidence – Conseil européen de Tampere.

Afin de **renforcer la lutte contre le blanchiment d'argent sale**, il a été convenu d'accélérer l'échange d'informations sur les transactions suspectes et les Etats membres ont été invités à mettre en œuvre intégralement la directive européenne sur le blanchiment d'argent.

- Ces orientations et les objectifs définis à Tampere ont été réaffirmés au **Conseil de Laeken** (décembre 2001) notamment en matière d'asile et d'immigration et de contrôle des frontières extérieures de l'Union.

La mise en place du mandat d'arrêt européen, applicable à compter du 1^{er} janvier 2004 y a été entérinée.

Cependant, le bilan critique du plan d'action de Tampere dressé à cette occasion a mis en lumière les difficultés de mise en œuvre particulièrement pour ce qui est de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice et l'harmonisation des sanctions pénales¹

3.2. Les réalisations dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains

Le caractère transnational de la traite des êtres humains oblige actuellement à une coopération avec dix-sept ordres judiciaires appliquant des règles de fond et de procédure différentes. A la faveur de l'élargissement de l'Union, ces difficultés vont s'accroître.

Les carences du dispositif tiennent pour l'essentiel au morcellement de l'espace pénal européen. Si des exceptions au principe de la territorialité nationale de plus en plus nombreuses ont été introduites dans les conventions internationales entre les Etats membres, il n'en demeure pas moins qu'en principe les autorités policières et judiciaires des Etats membres n'ont compétence pour agir que sur leurs territoires propres.

C'est la raison pour laquelle l'Union européenne a mis en place un certain nombre d'instruments dans le cadre du troisième pilier qui doivent permettre d'améliorer la coopération judiciaire et policière et de lutter ainsi contre la traite des êtres humains. Elle dispose également d'instruments spécifiques à celles-ci.

¹ Ce dernier point constitue une des principales pierres d'achoppement dans la création d'un espace judiciaire. En effet, du fait de pratiques nationales fort différentes - les peines sont beaucoup plus légères dans les pays nordiques que dans le reste de l'Europe mais elles sont exécutées intégralement à la différence de certains Etats comme la Belgique - l'adoption de la décision cadre a été différée durant près d'un an. La méthode de la Commission consiste à fixer le « *socle minimal d'une peine maximale* ».

3.3. Dans le domaine de la coopération judiciaire pénale

a) La décision cadre du Conseil relative à la lutte contre la traite

Depuis l'adoption en février 1997 d'une action commune en matière de lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, les initiatives se sont multipliées tant au niveau national qu'à celui de l'Union européenne. Toutefois le Plan d'action de Vienne ainsi que les conclusions du Conseil européen de Tampere ont conduit à l'adoption de dispositions complémentaires afin de réaliser une harmonisation plus complète de la législation pénale en la matière et de renforcer les mécanismes de la coopération judiciaire pénale.

Adoptée par le Conseil Justice et Affaires intérieures le 28 septembre 2001, la décision cadre sur la lutte contre le trafic des êtres humains poursuit cet objectif et introduit au niveau européen un cadre de dispositions communes telles que l'incrimination, les sanctions, les circonstances aggravantes, la compétence et l'extradition.

Il s'agissait notamment de savoir ce que l'on entend par « traite des êtres humains », une notion particulièrement vague, qui s'était vue octroyer un contenu différent selon que l'on se plaçait dans le cadre de la coopération policière ou dans celui de la coopération judiciaire. Alors que dans le cadre de la coopération judiciaire pénale, la traite des êtres humains était limitée aux faits liés à l'exploitation sexuelle, la définition qui en était donnée dans le cadre de la coopération policière était plus large et notamment de nature à englober l'exploitation de la main-d'œuvre illégale.

Avec la décision cadre, le but est de s'attaquer dorénavant non seulement aux infractions liées à la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle mais aussi à celles qui sont liées à la traite des êtres humains à des fins d'exploitation de leur travail.

La décision cadre donne donc une définition large de la traite des êtres humains pour obtenir une efficacité maximale. Par ailleurs, dorénavant, les sanctions prévues par les législations nationales devront être effectives, proportionnées et dissuasives.

En prévoyant un seuil minimum des peines maximales (6 ans), la décision cadre innove et permet en outre l'application d'autres instruments législatifs déjà adoptés en matière de coopération judiciaire et policière tels que l'action commune 98/699/JAI, relative à **l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie** et la confiscation des instruments et des produits du crime ; et l'action commune 98/733/JAI relative à **l'incrimination de la participation à une organisation criminelle**. La peine privative de liberté ne sera toutefois pas inférieure à huit ans en cas de circonstances aggravantes telles que :

- le caractère cruel de l'infraction ;
- la réalisation par l'infraction de produits substantiels ;
- la réalisation de l'infraction dans le cadre d'une activité criminelle.

De plus, la décision-cadre introduit la responsabilité pénale et civile des **personnes morales**¹. Cette responsabilité est complémentaire de celle de la personne physique.

Les sanctions pour les personnes morales comprendront des amendes pénales et non pénales et des sanctions spécifiques telles que l'interdiction temporaire ou définitive de l'activité commerciale, une mesure judiciaire de dissolution ou l'exclusion des bénéfices et avantages publics.

Une attention particulière est réservée à **l'assistance aux victimes**. Les Etats membres devront mettre en place des mesures d'aide visant à réinsérer socialement les personnes affectées.

Afin d'éviter que le crime reste impuni pour conflit de compétence, la décision introduit des **critères d'attribution**. Un Etat aura pouvoir de juridiction lorsque :

- l'infraction est commise sur son territoire (principe de territorialité) ;
- l'auteur de l'infraction est ressortissant dudit Etat membre (principe de la personnalité active) ;
- l'infraction est commise pour le compte d'une personne morale établie sur le territoire dudit Etat membre.

Le deuxième critère est particulièrement important pour les Etats qui refusent l'extradition de leurs ressortissants. Ils devront établir les mesures nécessaires afin de poursuivre leurs ressortissants pour les infractions commises en dehors de leur territoire. Afin d'éviter les conflits positifs, les Etats membres se consulteront et les informations seront échangées grâce à l'établissement des points de contact nationaux. Les pays membres pourront aussi utiliser une série d'instruments de coopération déjà existants, tels que le Réseau Judiciaire (RJE) et l'échange de magistrats de liaison.

Si la décision-cadre constitue une avancée certaine dans la lutte contre la traite des êtres humains, ses dispositions ne se sont pas encore entièrement traduites dans les faits. Les Etats membres doivent adopter les mesures nécessaires à sa mise en place, au plus tard le 31 décembre 2002 et le Conseil vérifiera pour juin 2004, au plus tard, si les Etats membres ont pris les mesures nécessaires.

¹ La personne morale sera responsable si l'infraction est commise pour son compte par une autre personne qui agit individuellement ou comme membre d'un organe de la personne morale ou qui exerce un pouvoir de décision.

b) Le mandat d'arrêt européen

Même si son champ d'application est limité à trente deux infractions¹ dont la traite des êtres humains, le mandat d'arrêt européen, applicable à compter du 1^{er} janvier 2004, représente un élément important en matière de coopération judiciaire pénale.

Il se substitue aux systèmes d'extradition classiques entre les Etats membres, à savoir les conventions d'extradition du Conseil de l'Europe et celles adoptées en 1995 et 1996 dans le cadre de l'Union, qui ne sont pas entrées en vigueur pour cause de ratifications suffisantes.

Le changement essentiel réside dans la disparition du contrôle politique qui accompagnait la procédure d'extradition. In fine, ce sont les gouvernements qui décidaient de procéder à l'extradition ou non de personnes réclamées par un pays voisin.

Avec le mandat d'arrêt, ce qui était un acte politique devient un acte judiciaire, la remise d'une personne recherchée se faisant de manière quasiment automatique par un juge qui se contente d'exercer un contrôle formel.

Le mandat d'arrêt s'appliquera également aux faits commis avant le 1^{er} janvier 2004 dans la mesure où ils n'ont pas fait l'objet antérieurement d'une demande d'extradition. Les Etats membres ont cependant la faculté de limiter la rétroactivité aux faits commis après l'entrée en vigueur de la décision-cadre (février 2002). L'Italie avait posé cette condition à son accord compte tenu de nombreuses procédures relevant de la délinquance financière (fraude fiscale, abus de biens sociaux, conflits d'intérêt, etc.). La France pour sa part, qui ne voulait pas avoir à livrer à l'Italie les anciens activistes des Brigades rouges, a fait savoir qu'elle n'appliquerait le mandat que pour des faits commis après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, le 1^{er} novembre 1993.

La transposition de la décision cadre sur le mandat d'arrêt européen requiert une modification de la Constitution française. Le Conseil d'Etat a en effet estimé que la transposition conduisait à écarter le principe selon lequel l'Etat doit se réserver le droit de refuser l'extradition pour les infractions qu'il considère comme des infractions à caractère politique, principe qui constitue, de l'avis de la Haute Assemblée, un principe fondamental reconnu par les lois de la République, ayant à ce titre valeur constitutionnelle en vertu du Préambule de la Constitution de 1946. Pour procéder à cette modification, le Parlement doit se réunir en Congrès.

¹ Les infractions concernées sont soit harmonisées au plan européen (traite des êtres humains par ex.) soit punissables dans tous les Etats membres de l'Union (meurtre et viol). Les principales sont les suivantes : terrorisme ; traite des êtres humains ; exploitation sexuelle des enfants et pédopornographie ; trafic de stupéfiants ; d'armes ; corruption ; fraude ; blanchiment ; cybercriminalité ; crimes contre l'environnement y compris le trafic d'espèces animales ; aide aux séjours irréguliers ; homicide ; coups et blessures graves ; racismes et xénophobie ; vols organisés ; racket et extorsion de fonds ; trafic de substances hormonales ; de matières nucléaires ; viol ; crimes relevant de la Cour pénale internationale ; détournement.

c) Les autres moyens juridiques d'entraide judiciaire

Source de profits qui implique leur blanchiment, la traite des êtres humains est également affectée par les textes en matière de lutte contre la criminalité financière tels que la Convention du 29 mai 2000 sur l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne, et son protocole du 16 octobre 2001.

Celui-ci, adopté après les attentats du 11 septembre 2001, représente un renforcement du dispositif global de lutte contre la délinquance économique et financière. Il ne s'applique pas uniquement aux infractions financières et au blanchiment mais ses dispositions doivent faciliter la coopération en permettant :

- à un juge d'obtenir la liste de tous les comptes ouverts par un individu qui fait l'objet de poursuites pénales dans un pays de l'Union ;
- la poursuite des infractions fiscales ;
- la saisine d'Eurojust.

Dans le cadre de la lutte contre le blanchiment, Tracfin a mis en évidence l'ampleur et la place prise, à côté des stupéfiants, par les produits qui viennent du proxénétisme et de la prostitution. L'organisme qui centralise les déclarations de soupçons faites par le secteur bancaire a amené l'institution judiciaire à être saisie par l'angle financier donc par l'angle du blanchiment, de dossiers qui *in fine* démontrent des transferts de fonds qui sont liés à des activités de proxénétisme et de prostitution, ce qui est quelque chose de nouveau, en terme d'enquête, dans la mesure où on n'avait pas, jusqu'à une période récente, par l'approche financière, la possibilité d'aborder ou d'essayer de démanteler des réseaux de proxénétisme.

d) Eurojust

Destinée à renforcer la lutte contre la grande criminalité transfrontalière, la création d'Eurojust, décidée par le Conseil européen de Tampere est la concrétisation institutionnelle de la coopération judiciaire.

Composé de procureurs, de magistrats, ou d'officiers de police détachés par chaque Etat membre, Eurojust devrait à terme constituer un outil efficace pour améliorer le fonctionnement de la coopération judiciaire, puisqu'il aura pour mission de faciliter la coopération entre les autorités nationales chargées de poursuites et d'améliorer la coordination des enquêtes criminelles et l'échange d'informations en cas d'enquêtes et de poursuites judiciaires concernant plusieurs pays de l'Union. L'un des objectifs clés est de simplifier l'exécution des commissions rogatoires qui empêchent parfois les juges d'un Etat membre d'enquêter rapidement dans un autre Etat de l'Union européenne.

Ce nouveau service ne modifie en rien les droits nationaux, il ne tente pas non plus de les harmoniser d'une façon ou de l'autre. Dans les enquêtes transfrontalières, il contribue à aider les juges nationaux et les procureurs qui travaillent en parallèle avec le Réseau judiciaire européen (RJE) opérationnel depuis 1998.

Le RJE agit comme un réseau décentralisé entre avocats et juges travaillant sur des dossiers pénaux, il les aide à échanger des informations rapidement et efficacement, alors que Eurojust est une unité centrale. Le RJE dispose de points de contact dans tous les Etats membres auxquels il est possible de s'adresser pour demander conseil.

Pour leur part, **les magistrats de liaison** sont envoyés par un Etat auprès des autorités judiciaires d'un autre Etat afin de faciliter le fonctionnement des mécanismes de coopération judiciaire entre leur Etat d'origine et leur Etat d'accueil. Très concrètement leur travail consiste à contribuer à l'échange d'informations entre les deux systèmes judiciaires, à aider les collègues de leur pays d'origine à formuler leurs demandes d'assistance d'une manière qui permettra à leur pays d'accueil d'y répondre de manière adéquate, et d'aider réciproquement les autorités judiciaires du pays d'accueil à mieux comprendre les exigences et les demandes de leur pays d'origine.

3.2.2. Dans le domaine de la coopération policière

Malgré des accords donnant à certains Etats des compétences transnationales, l'existence au niveau européen de 120 services de police n'ayant compétence pour agir que sur leur territoire propre représente indéniablement un frein à l'efficacité de la lutte contre le phénomène transnational que constitue la traite des êtres humains.

Si la coopération policière bilatérale entre les Etats membres est assez ancienne, c'est le traité de Maastricht qui a pour la première fois organisé une coopération formelle multilatérale (articles 29 et 30 du traité), initialement sous la forme de l'Unité Drogues Europol mise en place en 1994.

L'élaboration de la Convention entre Etats membres créant et organisant **l'Office européen de police, Europol**, a nécessité près de deux ans. Signée le 26 juillet 1995, cette Convention est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1998, après avoir été ratifiée par l'ensemble des Etats membres.

Europol a pour mission d'améliorer l'efficacité des services compétents des Etats membres et leur coopération dans des domaines de plus en plus nombreux :

- La prévention et la lutte contre le terrorisme ;
- Le trafic illicite de stupéfiants ;
- Le trafic des êtres humains depuis décembre 1996. Il représente 20 % de son activité actuelle ;
- Les filières d'immigration clandestine ;
- Le trafic illicite de matières radioactives et nucléaires ;
- Le trafic illicite de véhicules ;
- La lutte contre le faux monnayage de l'euro ;
- Le blanchiment d'argent lié aux activités criminelles internationales.

Pour ce, Europol facilite l'échange d'informations entre les Etats membres, il rassemble et analyse les données et renseignements, il communique aux services compétents des Etats membres les informations les concernant et les informe immédiatement des liens constatés entre des faits délictueux ; il facilite enfin les enquêtes dans les Etats membres.

Pour remplir ces fonctions, chaque Etat membre créé ou désigne une unité nationale qui est le seul organe de liaison entre Europol et les services nationaux compétents. Elle envoie auprès d'Europol au moins un officier de liaison, chargé de représenter ses intérêts au sein d'Europol.

L'étape de Tampere s'est également traduite par la création en octobre 2000 de la **Task force des chefs de police**, destinée à améliorer la coopération opérationnelle entre les services de police et par la mise en place de **l'école européenne de police** (CEPOL) afin d'entraîner la prochaine génération de policiers et autres personnels de police à travailler et opérer dans un contexte européen. Initialement, l'école a été conçue comme un réseau reliant les instituts de formation existants dans le but de fournir à partir de 2001 des cours sur le maintien de l'ordre européen. Les polices des pays candidats à l'adhésion à l'UE sont également invitées à participer à cette action.

Il convient de noter ainsi que le soulignait M. Gille Leclair, directeur adjoint d'Europol au cours de son audition le 21 juin 2001 devant l'Assemblée nationale, qu'« *Europol est une **organisation intergouvernementale** relevant du troisième pilier de l'Union, ce qui signifie que ce n'est pas une police intégrée multinationale. Elle ne dispose pas de ses propres équipes mais travaille en appui des Etats, à leur demande et à travers eux...*

Le traité d'Amsterdam a permis deux innovations : il s'agit, tout d'abord, du droit pour Europol de demander aux Etats d'engager des enquêtes dans tous les domaines avec une obligation pour ces derniers de s'expliquer s'ils ne le font pas. Cette faculté constitue une avancée importante même si l'Office ne dispose toujours pas d'un pouvoir coercitif et si son action reste de caractère intergouvernemental et respecte la souveraineté des Etats. La seconde innovation tient dans la mise en place d'équipes communes d'enquête qui sont le résultat de la négociation de la Convention d'assistance judiciaire de mai 2000 qui permettra aux Etats de travailler sur le territoire d'un autre Etat membre dans le cadre de leurs propres procédures pénales. Ainsi, un policier allemand pourra procéder à des actes dans le cadre de sa procédure en France, certes sous couvert de la police française, mais il agira officiellement et sans commission rogatoire internationale, ce qui constitue une avancée. »

Néanmoins les limites posées aux fonctions d'Europol ont conduit certains Etats membres, notamment après les attentats du 11 septembre 2001, à vouloir relancer l'évolution de l'Office européen en lui confiant des tâches opérationnelles. Or toute adaptation d'Europol suppose une modification de la Convention avec les lenteurs et difficultés qu'implique la procédure conventionnelle.

Par ailleurs, Europol se heurte à un certain nombre d'écueils en matière de traite des êtres humains : les têtes de pont des réseaux se trouvent dans les pays sources qui, le plus souvent, ne disposent ni des législations, ni des structures adaptées à une bonne coopération avec les Etats membres ; le manque de protection des victimes qui empêchent celles-ci de témoigner, l'absence d'infraction générique sur la traite des êtres humains qui peut constituer un obstacle notamment dans le cadre de poursuites ; le manque de clarté de la politique en matière de titre de séjour.

Malgré la volonté des Etats et le progrès que constitue Europol, dans la pratique de nombreux freins restent donc à surmonter pour aboutir à une véritable coopération policière.

3.2.3. *Les programmes de lutte contre la traite des êtres humains*

L'Union européenne soutient différents programmes et projets dont l'objectif est de renforcer la coopération concrète entre les services administratifs compétents des Etats membres et de façon plus générale, entre les principaux acteurs concernés, y compris ceux des pays candidats et ceux des pays tiers.

- **STOP** (*Sexual Trafficking of Persons*) est un programme de formation, d'échanges et de stages, d'organisations de rencontres et de séminaires multidisciplinaires, d'études et de recherche destiné aux responsables de la lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, (à savoir juges, procureurs, services de police, services responsables en matière d'immigration et de contrôle aux frontières), de droit social, de droit fiscal, de prévention, d'assistance aux victimes ou de traitement des auteurs ;
- **DAPHNE** destiné à combattre la violence envers les enfants, les adolescents et les femmes, soutient la coopération européenne au niveau des ONG et organisations bénévoles qui fournissent souvent des services que les autorités publiques ne sont pas en mesure de fournir ou pour lesquels elles n'ont pas la compétence nécessaire. Le budget du programme DAPHNE pour la période du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2003 est fixé à 20 millions d'euros. 73 projets ont été approuvés en 2001.

D'autres programmes qui ne sont pas directement ciblés sur la lutte contre la traite des êtres humains y contribuent néanmoins. Il s'agit des programmes :

- **OISIN** destiné à encourager la coopération entre les services de répression. Quatre types d'action sont prévus : formation (y compris formation linguistique), connaissance de la législation et des procédures opérationnelles ; échanges de personnel chargé de la formation (organisation de séminaires et de modules d'enseignement), mise à disposition de compétences spécialisées opérationnelles (organisation de stages, visites individuelles ou collectives) ; activités de recherche scientifique sur les thèmes tels que coopération policière, douanière, études de faisabilité opérationnelle et évaluation des initiatives prises dans le cadre d'OISIN, conception, production et diffusion de supports

pédagogiques ; échanges d'informations sur des questions opérationnelles, opérations pilotes conjointes, création de répertoires confidentiels, analyses de rapports ;

- **GROTIUS Penal** qui encourage les échanges, est destiné aux praticiens de la justice en matière pénale (juges, avocats, avoués, auxiliaires de la justice, fonctionnaires de la police criminelle et autres professions associées à la justice) ;
- **HIPPOKRATES**, programme d'encouragement, d'échanges, de formation et de coopération dans le domaine de la prévention de la criminalité ;
- **FALCONE** destiné aux responsables de l'action contre la criminalité organisée en vue de faciliter la mise en œuvre et le suivi du plan d'action relatif à la criminalité organisée ;
- **ODYSSEUS** devenu **ARGO** dans le domaine de l'asile, l'immigration et le franchissement des frontières extérieures.

3.2.4. Les réalisations dans le domaine de l'immigration et de l'asile¹

Bien que les questions d'asile et d'immigration ne relèvent pas d'une politique commune, depuis l'entrée en vigueur du **Traité d'Amsterdam** (1^{er} mai 1999), un certain nombre d'aspects des politiques migratoires sont de compétence communautaire².

S'agissant du droit d'asile, si un régime européen unique a été écarté, l'objectif est de parvenir néanmoins à une harmonisation des politiques d'accueil et à la définition de bases législatives communes.

Le Conseil de Tampere (octobre 1999) a réaffirmé cet objectif fondé sur un **partenariat avec les pays d'origine, un régime d'asile européen commun, un traitement équitable pour les ressortissants des pays tiers et la gestion des flux migratoires.**

Toutefois, comme l'a constaté le **Conseil de Laeken** (décembre 2001), la mise en œuvre de ce programme dans certains domaines a pris du retard au fait notamment de la règle de l'unanimité, des délais de transposition dans le droit national des décisions prises par l'Union ou encore de la ratification des Conventions.

Une nouvelle étape a été franchie au **Conseil de Séville** (juin 2002) qui a décidé d'accélérer la mise en œuvre de Tampere et d'ériger en priorité la lutte contre l'immigration clandestine au travers en particulier du plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains.

¹ Cette partie est volontairement succincte et limitée aux seuls aspects touchant à la traite des êtres humains, la question de l'immigration étant traitée dans le cadre du rapport de la Commission du Plan sur « *les défis de l'immigration future* » (rapporteur : M. Gevrey).

² Ainsi l'asile et l'immigration sont dorénavant soumises à des dispositions communautaires qui seront rendues obligatoires pour tous les Etats qui devront les inscrire dans leur droit interne, la règle de l'unanimité restant en vigueur jusqu' en 2004. Le Royaume Uni, l'Irlande et le Danemark ont obtenu un accord dérogatoire, l'Allemagne un report de 4 ans de la politique commune d'asile.

Ce plan global, qui vise à définir une approche commune et intégrée pour toutes les questions liées à l'immigration clandestine et à la traite des êtres humains, identifie sept domaines dans lesquels il faut agir, à savoir la politique en matière de visas, l'échange et l'analyse de l'information, la politique de réadmission et de rapatriement, les mesures en amont du franchissement des frontières, les mesures relatives à la gestion des frontières, Europol et les sanctions (annexe 1).

Le plan rappelle qu'« *une attention particulière doit être accordée aux victimes* » (de la traite des êtres humains) et que « *la décision-cadre relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales adoptée le 15 mars 2001 est particulièrement pertinente à cet égard. Elle prévoit des mesures destinées par exemple à sauvegarder le droit des victimes à être informées et protégées dans le cadre de la procédure pénale* ».

Il précise d'autre part qu'il importe de clarifier le statut des victimes de la traite en ce qui concerne certains avantages ou une assistance spéciale lorsqu'elles se montrent disposées à coopérer à l'enquête concernant leurs exploiters. Une telle clarification fournirait les bases d'un soutien et d'une protection plus structurés, directement ciblés sur la situation et les besoins personnels des victimes ainsi que sur la nécessité d'une application de la loi et d'un système judiciaire qui soient capables de mener efficacement les poursuites à l'encontre des trafiquants.

C'est dans cet esprit qu'une proposition de directive « *relative au titre de séjour de courte durée délivré aux victimes de l'aide à l'immigration clandestine ou de la traite des êtres humains* » a été élaborée et se trouve actuellement en attente du vote du Parlement européen.

LA PROPOSITION DE DIRECTIVE RELATIVE AU TITRE
DE SÉJOUR DE COURTE DURÉE DÉLIVRÉ AUX VICTIMES
DE L'AIDE A L'IMMIGRATION CLANDESTINE
OU DE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

Cette proposition vise à permettre à des ressortissants non communautaires victimes de l'aide à l'immigration clandestine ou de la traite des êtres humains de bénéficier d'un titre de séjour de courte durée.

En vertu de ce texte, une victime devra être informée de la possibilité qui lui est réservée d'obtenir ce titre. Cette possibilité sera assortie d'un délai de 30 jours durant lesquels la personne décidera si oui ou non elle entend collaborer, compte tenu notamment des risques qu'elle encoure. Une condition préalable à l'ouverture de ce délai de réflexion est d'avoir cessé toute relation avec les auteurs présumés de l'infraction. Pendant ce délai, la victime :

- ne pourra pas faire l'objet d'une mesure d'éloignement;
- aura accès à un hébergement, à des soins médicaux et psychologiques;
- aura accès à une assistance juridique et linguistique gratuite.

Le titre de séjour aura une validité de six mois et pourra être renouvelé pour une période de même durée si les conditions nécessaires à sa délivrance continuent d'être remplies. Il autorisera son titulaire à avoir accès au marché du travail, à la formation professionnelle et à l'éducation. De plus, les États membres resteront libres de lier sa délivrance au fait que la victime suive un programme de réinsertion, visant soit à s'intégrer dans le pays d'accueil, soit à favoriser le retour dans le pays d'origine.

Des dispositions sont prévues pour prendre en considération la situation particulière de personnes plus faibles (femmes enceintes, personnes handicapées, victimes de viol ou d'autres formes de violence).

À l'expiration du titre de séjour (si celui-ci n'est pas renouvelé), le droit commun relatif aux étrangers sera applicable. Néanmoins, les autorités compétentes de la demande devront tenir compte de la coopération apportée par la victime.

Les raisons d'ordre public et de sécurité intérieure, l'abus et la fraude ou encore la reprise des liens avec les auteurs présumés des infractions pourront justifier le retrait du titre de séjour de courte durée.

Chaque année, les États membres devront communiquer à la Commission le nombre de titres de séjour octroyés ainsi que des informations relatives aux programmes de réinsertion.

Au plus tard le 30 juin 2007, la Commission présentera au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'application de la directive en proposant, le cas échéant, des modifications. Ensuite, le rapport sera présenté par la Commission tous les trois ans.

Source : Observatoire législatif – Parlement européen.

C'est avec le même objectif mais au stade de la prévention que le Conseil se propose de renforcer la coopération contre l'immigration illégale volontaire notamment avec l'Albanie, la Russie, l'Ukraine, la Yougoslavie, pays source en matière de traite des êtres humains.

Enfin, le plan global de lutte contre l'immigration clandestine adopté à Séville stipule que : « *si l'on veut traiter le problème de l'immigration clandestine dans sa globalité, il est nécessaire d'aborder la question de l'emploi illégal des personnes en séjour irrégulier, après avoir réalisé une étude de la législation des États membres en la matière* ».

4. Le Conseil de l'Europe

Avec 44 pays membres¹ dont 20 Etats d'Europe Centrale et Orientale, le Conseil de l'Europe regroupe des pays d'origine, de transit et de destination des victimes de la traite.

La Convention européenne des droits de l'Homme qui énonce la liste des droits et libertés fondamentaux a d'ailleurs inscrit l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé dans son article 4².

L'aggravation du problème au début des années 1990 a conduit le Conseil de l'Europe à lancer diverses actions en vue de lutter contre la forme contemporaine de ce fléau.

Le Comité directeur pour l'égalité des hommes et des femmes (CDEG) a ainsi organisé des activités *d'étude et de recherche* : le **séminaire** sur la lutte contre la traite des femmes considérée comme une violation des droits de l'homme et de la dignité humaine (Strasbourg, 25 septembre 1991) a été suivi par la création d'un **Groupe d'experts** sur la lutte contre la traite des femmes et la prostitution forcée (1992-1993).

Faisant suite à ces travaux, une experte consultante a préparé, à la demande du CDEG, un **Plan d'action** contre la traite des femmes et la prostitution forcée. Véritable plate-forme d'action pour les gouvernements, le plan d'action contient de nombreuses pistes de réflexion et de recherche concernant les dispositions juridiques, socio-économiques, administratives, policières, de prévention et d'information à prendre pour lutter contre la traite.

D'autres activités ont eu davantage un but de *sensibilisation* :

- le CDEG a organisé un **séminaire international** sur « *la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle : le rôle des ONG* » (Strasbourg, 29-30 juin 1998). Les conclusions de ce séminaire (auquel ont participé plus de 150 personnes provenant de plus de 40 Etats) prévoient des actions communes et concertées, et notamment la coopération entre les ONG de différents pays ;

¹ Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République Tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Saint-Marin, République Slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, « L' ex-République Yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine, Royaume-Uni.

² Article 4 – Interdiction de l' esclavage et du travail forcé

1. Nul ne peut être tenu en esclavage ni en servitude.
2. Nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire.
3. N' est pas considéré comme « travail forcé ou obligatoire » au sens du présent article :
 - a) tout travail requis normalement d' une personne soumise à la détention dans les conditions prévues par l' article 5 de la présente convention, ou durant sa mise en liberté conditionnelle ;
 - b) tout service de caractère militaire ou, dans le cas d'objecteurs de conscience dans les pays où l'objection de conscience est reconnue comme légitime, à un autre service à la place du service militaire obligatoire ;
 - c) tout service requis dans le cas de crises ou de calamités qui menacent la vie ou le bien-être de la communauté ;
 - d) tout travail ou service formant partie des obligations civiques normales.

- il a tenu un **atelier** sur les « bonnes » et les « mauvaises » pratiques au sujet de l'image de la femme dans les médias : le cas de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle (Strasbourg, 28-29 septembre 1998). Pendant cet atelier, des journalistes et professionnels des médias de toute l'Europe ont cherché des solutions pour éviter le sensationnalisme tout en diffusant des informations sur les réalités de la traite ;
- plusieurs séminaires ont été organisés ces dernières années dans des pays d'origine de la traite (Albanie, Bosnie et Herzégovine, Ukraine). Il s'agit d'alerter les différents acteurs (police, juges, travailleurs sociaux, personnel des ambassades, enseignants) sur leur rôle vis-à-vis des victimes de la traite et sur les dangers qui menacent certaines personnes. En 1999, une **campagne d'information et de prévention** des risques de la traite a été organisée en Albanie à l'intention des réfugié(e)s du Kosovo ;
- divers travaux ont été entrepris en coopération avec d'autres organisations internationales (Nations Unies, Interpol, Europol, Haut Commissariat des Nations Unies pour les Droits de l'Homme, etc.).

Le Conseil de l'Europe a par ailleurs émis des recommandations. Ainsi en 1997, l'Assemblée parlementaire a adopté une recommandation relative à la traite des femmes et à la prostitution forcée dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et, en mai 2000, le Comité des ministres a adopté une recommandation invitant les Etats membres à « *revoir leur législation et leur pratique en vue d'introduire, si nécessaire, et de mettre en œuvre les mesures contenues en annexe* », à savoir :

- prendre des mesures législatives et concrètes appropriées pour garantir la protection des droits et des intérêts des victimes de la traite, et en particulier des groupes les plus vulnérables et les plus affectés : les femmes, les adolescent(e)s et les enfants ;
- accorder une priorité absolue à l'accompagnement des victimes de la traite si possible par des programmes de réinsertion ainsi qu'à leur protection contre les trafiquants ;
- prendre des mesures pour arrêter, poursuivre et punir toutes les personnes responsables de la traite et pour empêcher le tourisme sexuel et toutes les activités qui pourraient conduire à des formes de traite ;
- considérer la traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle comme une forme de crime organisé international et exiger par conséquent une action coordonnée adaptée aux réalités aux niveaux tant national qu'international.

Il les incitait également à « *prendre des initiatives afin de développer, aux niveaux national et international, les données et statistiques permettant de mieux cerner le phénomène de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, et si possible d'établir des comparaisons sur l'évolution de ce phénomène dans les différents Etats membres du Conseil de l'Europe* ».

En raison de l'hétérogénéité de ses membres, le Conseil de l'Europe agit essentiellement au travers de la coopération entre Etats et de la prévention plutôt que de la recherche d'une harmonisation des textes législatifs ou réglementaires. Il met également l'accent sur la protection des victimes.

5. Au niveau international : des initiatives multiples

5.1. *L'Organisation Internationale du Travail : une politique axée sur l'assistance technique*

Pour l'OIT, le problème du « travail forcé »¹ a été traité traditionnellement par le système de supervision des normes internationales, en particulier la Convention n°29 sur le travail forcé (1930), la Convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé (1957), la Convention n°143 sur les travailleurs migrants et la Convention n°182 sur les pires formes de travail des enfants (1999).

La déclaration relative aux principes des droits fondamentaux au travail, adoptée à l'unanimité le 18 juin 1998, en inscrivant l'interdiction du travail forcé comme un des quatre principes² que les 174 Etats membres ont l'obligation de respecter, représente une étape importante. Ainsi que l'indiquait M. Roger Plant, chef du programme d'action pour combattre le travail forcé au BIT³, la déclaration représente « *une approche plus positive qui complète le mécanisme de supervision, en encourageant les Etats-membres à reconnaître l'éventuelle existence de problèmes de travail forcé sous-jacents, auxquels le BIT peut répondre dans différentes sphères, en offrant différentes formes d'assistance technique et financière pour aider à les surmonter* » à l'image de ce que l'Organisation Internationale fait avec le Programme International Pour l'élimination du Travail des Enfants (IPEC), mis en place en 1992⁴.

D'ores et déjà, on observe en Asie du Sud une volonté nouvelle de reconnaître le travail forcé en tant que mal social, et de s'engager dans un programme d'action pour le combattre et l'éradiquer. En Inde, au Népal et au Pakistan (où des millions de familles ont été affectées par le travail obligatoire), le cadre légal est maintenant en place, de même que les mécanismes administratifs tels que des comités de vigilance pour garantir l'abolition efficace des pratiques de travail forcé et la réhabilitation des victimes. L'Inde en 1976, puis le Pakistan en 1992, plus récemment le Népal en 2002, ont adopté leur cadre de législation. Le Pakistan a récemment réaffirmé son engagement, par la Politique et le Plan d'Action Nationaux pour l'Abolition du Travail Forcé, adoptés par son Cabinet Fédéral en septembre 2001.

¹ L'OIT identifie huit formes de travail forcé : l'esclavage résultant d'enlèvements, la participation obligatoire à des travaux publics, les pratiques de recrutement coercitives dans l'agriculture et les zones rurales, l'esclavage domestique, la servitude pour dettes, le cas extrême du travail imposé par le régime militaire au Myanmar, la traite des êtres humains et le travail pénitentiaire.

² Ces quatre principes sont : la liberté syndicale, l'interdiction du travail forcé et de la discrimination et l'abolition du travail des enfants.

³ Au cours de son audition devant la section des relations extérieures le 26 juin 2002.

⁴ Voir annexe 2 : le Programme IPEC.

La volonté de traiter ces problèmes est également évidente dans d'autres régions en développement. Le Brésil en est un exemple. Les problèmes de travail forcé dans le Brésil rural ont été mis en lumière dans le Rapport Global de 2001 du BIT, « *Halte au Travail Forcé* ». Avec l'aide du BIT, le gouvernement s'est déjà lancé dans un programme d'un million de dollars pour s'attaquer aux problèmes globalement, principalement en renforçant les mécanismes d'identification et de libération des victimes, et la poursuite des contrevenants.

Des progrès similaires ont été observés en Afrique.

En novembre 2001, suite au rapport de suivi de la Déclaration, le Conseil d'administration de l'OIT a décidé de mettre en place un programme spécial de lutte contre le travail forcé fondé sur des actions de sensibilisation et de mobilisation, destinées à préparer le terrain pour des programmes d'assistance technique spécifique.

C'est ainsi qu'une stratégie a été mise au point en Europe, ciblée sur les pays d'origine et de transit de l'Europe du Sud-Est. Compte tenu du lien entre traite des êtres humains et marché du travail, elle porte essentiellement sur le renforcement des institutions du marché du travail, notamment l'inspection du travail, une surveillance des agences de placement potentiellement liées au trafic dans les pays d'origine et de destination, sur les conditions de travail et de rémunération. Plutôt que des politiques de sanction, l'OIT adopte une démarche préventive coordonnée avec d'autres initiatives tel que le Corps spécial du Pacte de stabilité sur le trafic des personnes.

En Amérique latine, des programmes de sensibilisation se mettent en place notamment dans des pays comme la Bolivie, l'Equateur, le Guatemala et le Pérou où vit une importante population indigène susceptible d'être affectée par le travail forcé.

En Afrique de l'Ouest, notamment au Bénin, au Burkina, au Niger, des études et enquêtes sont en cours, l'assistance technique ne pouvant être apportée qu'au vu des constatations.

S'agissant de **coopération technique**, deux programmes similaires ont été lancés au Brésil et au Népal. Au Brésil, il consiste à soutenir le développement d'une base de données et d'un système de contrôle, la conception et le lancement d'une campagne de sensibilisation nationale, et un programme de formation pour les fonctionnaires, y compris les inspecteurs du travail, les officiers de la police fédérale, les procureurs fédéraux et les juges.

D'autres initiatives sont liées à des stratégies nationales de création d'emploi et de promotion professionnelle, de formation des compétences ou de rémunération.

Il n'en reste pas moins que les actions de l'OIT consacrées au travail forcé se sont généralement greffées sur d'autres programmes notamment ceux qui visent à éliminer les pires formes de travail des enfants, à améliorer le sort des travailleurs migrants, à promouvoir les systèmes de micro-financement sans avoir pour le moment un programme vraiment intégré traitant tous les aspects. La traite des êtres humains doit être combattue sous différents angles. Les actions de l'OIT peuvent compléter celles d'autres institutions et s'intégrer dans un Plan d'action global. C'est ainsi que l'OIT a décidé d'avoir recours en

novembre 2000 à un article de sa Constitution - l'article 33 - pour demander à ses mandants et aux autres organisations internationales d'agir contre un pays (le Myanmar) où le recours au travail forcé, sous l'égide de l'Etat, est systématique et généralisé.

5.2. *L'Organisation Internationale pour les Migrations*

Créée en 1951 par quelques pays européens préoccupés par la réinstallation des personnes déplacées par la guerre, l'OIM a parmi ses compétences la lutte contre la traite des êtres humains¹, son objectif étant « *de restreindre le trafic des migrants et de protéger les droits de ceux qui se sont laissés abuser par des trafiquants* ». Ses activités et programmes portent surtout sur la **prévention et l'assistance/protection**.

L'OIM organise des séminaires et débats pour promouvoir une meilleure prise de conscience de la traite, partager des données d'expérience, faire connaître les résultats de ses recherches, coordonner et harmoniser politiques et mesures et créer des réseaux officiels et informels pour s'en occuper. C'est ainsi que l'OIM et la Commission européenne ont organisé du 18 au 20 septembre 2002 à Bruxelles dans le cadre du programme STOP une conférence sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains. Cette conférence centrée sur la coopération entre gouvernements, organismes publics et ONG, a approuvé la création d'un groupe d'experts pour évaluer les meilleures pratiques, faire avancer la coopération et demander un plus grand effort pour l'aide aux victimes.

L'OIM entreprend également des recherches pour focaliser l'attention sur la traite, susciter une prise de conscience générale et fournir aux gouvernements et autres protagonistes une information essentielle afin de mettre au point diverses formes d'intervention. Elle dispense une formation pour accroître la capacité des institutions gouvernementales et autres à lutter contre la traite des migrants. Elle organise des campagnes d'information de masse dans les pays d'origine pour faire prendre conscience aux migrants potentiels des risques de la migration clandestine et de la traite.

Pour combattre l'introduction clandestine et la traite des étrangers, l'effort d'information s'exerce dans deux directions : l'éducation des utilisateurs éventuels de passeurs et trafiquants et la formation des fonctionnaires susceptibles d'avoir à s'occuper de ces questions. Les campagnes d'information éclairent sur les risques encourus ceux qui sont susceptibles d'utiliser les services d'un passeur. Les campagnes contre la traite des femmes - recrutées pour des emplois légitimes mais forcées ensuite à se prostituer, se marier, travailler dans des ateliers clandestins ou autrement exploitées - ont reçu une attention et un soutien particuliers des gouvernements. La diffusion d'informations exactes et opportunes sur la migration et la traite permet aux candidats à l'émigration d'opérer des choix judicieux et réduit ainsi la possibilité pour les trafiquants de profiter de leur ignorance.

¹ L'OIM est chargée de l'aide à la réinstallation, du suivi et de l'évaluation sanitaire des migrants, de l'assistance technique en matière de gestion de migrations, elle coopère avec d'autres agences qui s'occupent de migrants (HCR par ex.).

L'OIM fournit des conseils juridiques et médicaux et une aide aux migrants victimes de la traite dans les pays de transit et d'accueil. En coopération avec des ONG et les ministères de la santé et d'autres entités, elle s'efforce de satisfaire les besoins sanitaires des migrants et, en coordination avec les ONG et institutions gouvernementales, elle assure le couvert aux victimes de la traite. L'OIM offre à ces dernières des possibilités de retour volontaire et de réintégration en fonction de la situation particulière de chacune.

Les activités déployées ces dernières années tendaient à cibler surtout les groupes de victimes les plus vulnérables, à savoir les femmes et les enfants.

Un exemple de programme : l'assistance au retour des enfants maliens victimes du trafic transfrontalier entre le Mali et la Côte d'Ivoire

Le projet a pour objectif général de contribuer au Plan d'Action National de lutte contre le trafic transfrontalier d'enfants adopté par le Gouvernement du Mali. Grâce à un dispositif efficace qui sera mis en place au niveau des zones de départ (Mali) et de destination (Côte d'Ivoire), la mise en œuvre de ce projet permettra le retour d'enfants victimes du trafic transfrontalier entre le Mali et la Côte d'Ivoire et facilitera leur réintégration. L'OIM contribuera aussi à la phase de réinsertion des enfants de retour en assistant le Gouvernement du Mali par l'élaboration de la méthodologie d'un programme de renforcement des capacités techniques relatif aux actions de suivi de cette phase.

Le projet assistera le retour d'environ 2 000 enfants maliens se trouvant en Côte d'Ivoire, à travers un mécanisme qui sera mis en place et qui permettra une coordination entre le Mali et la Côte d'Ivoire et grâce auquel les enfants se trouvant en territoire ivoirien, retourneront en toute sécurité dans leurs régions d'origine au Mali, où ils seront assistés en vue d'une réintégration réussie dans leurs familles.

La mise en place de ce dispositif sera possible grâce au Programme d'Assistance au Retour des Enfants Maliens Victimes du Trafic Transfrontalier entre le Mali et la Côte d'Ivoire que l'OIM mettra en œuvre au Mali et en Côte d'Ivoire, en étroite collaboration avec les Gouvernements de ces pays.

A cet effet, les Gouvernements du Mali et de la Côte d'Ivoire ont signé le 1er septembre 2000 un accord de coopération portant sur la lutte contre le trafic transfrontalier des enfants. par lequel ils s'engagent, entre autres, à élaborer des programmes nationaux efficaces en favorisant l'intervention des organisations internationales.

Source : OIM.

En Afrique, l'OIM a accompli un travail de base en sensibilisant les autorités gouvernementales et les ONG au problème de la traite. Elle a recueilli des informations essentielles sur ce phénomène. Par le biais de ses participations à des rencontres internationales et nationales, l'OIM a également soulevé le problème de la traite des enfants. Des projets visant à aider et à rapatrier les victimes de la traite fonctionnent d'ores et déjà dans plusieurs pays. Des entités régionales telles que l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont commencé à jouer un rôle important en contribuant à endiguer la migration irrégulière et la traite des migrants. L'OIM collabore étroitement avec ces entités pour assurer et renforcer la protection des migrants et favoriser les processus de migration régulière.

En Asie, une attention particulière a été accordée aux expériences sous-régionales et une approche globale de lutte contre la traite a été mise au point à l'intention de tout un ensemble de pays. Ainsi, l'initiative de l'OIM dans la région du Mékong englobe l'assistance, le retour et la réintégration des victimes au Cambodge, en Chine, en République démocratique populaire du Laos, au Myanmar, en Thaïlande et au Viet-Nam. Une formation est dispensée dans plusieurs pays à l'intention des fonctionnaires gouvernementaux et des organisations non gouvernementales, en même temps que des campagnes d'information de masse consacrées aux risques de la traite. En outre, dans la région Asie/Pacifique, des gouvernements se penchent sur le problème de la traite dans le cadre de processus régionaux tels que l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), l'Association sud-asiatique pour la coopération régionale (SAARC), le Processus de Manille, la Déclaration de Bangkok et les Consultations intergouvernementales Asie/Pacifique sur les réfugiés, les personnes déplacées et les migrants (APC).

Grâce à l'accueil favorable des donateurs, l'OIM a élargi ses activités de lutte contre la traite en Europe centrale, orientale et occidentale, où se trouvent bon nombre de victimes en transit vers l'Ouest. Des campagnes d'information de masse ont été menées avec succès, notamment en Bulgarie, en République tchèque, en Hongrie et en Ukraine. La collecte d'informations, les travaux de recherche et les recueils critiques consacrés à de tels travaux sur les problèmes liés à la traite ont débouché sur des publications, dont « *Migrant Trafficking and Human Smuggling in Europe* » (Traite des migrants et introduction clandestine d'êtres humains en Europe). Les résultats de ces recherches donnent aux gouvernements des informations sur les mécanismes de la traite, ce qui leur permet, ainsi qu'à l'OIM, de mettre au point des mesures d'action appropriées. Une protection aux victimes de la traite a été assurée dans plusieurs pays de la région, en coordination avec les institutions régionales et les ONG. Des mesures axées sur la recherche de lieux d'hébergement et sur la protection des victimes ont ainsi été menées en Albanie et au Kosovo. Un retour volontaire aux pays d'origine, dans la sécurité et la dignité, est offert aux personnes abandonnées à elles-mêmes dans un pays de transit ou de destination, où que ce soit en Europe. Des initiatives globales de portée régionale ont été lancées pour lutter contre la traite, notamment dans les Balkans et dans l'Europe du Sud-Est. Des institutions régionales telles que la Commission européenne et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), entre autres, ont collaboré avec l'OIM et continuent d'appuyer bon nombre de ses activités de lutte contre la traite.

En Amérique, le Processus du Puebla a souligné l'importance de la lutte contre la migration irrégulière et le trafic, et celle de la prévention de ces phénomènes, d'une manière coordonnée à l'échelle de la région. L'étroite coopération de l'OIM avec le Processus de Puebla lui donne une chance unique de coopérer avec tous les pays concernés. Des activités de sensibilisation et aussi de formation de fonctionnaires gouvernementaux ont été menées dans plusieurs pays.

5.3. Les Nations Unies et la Convention de Palerme

Dès la première moitié du XX^{ème} siècle, plusieurs conventions internationales – arrangement international de 1904, convention de 1910 relative à la répression de la traite des blanches, conventions internationales de 1921 pour la répression de la traite des femmes et des enfants et de 1933 pour la répression de la traite des femmes majeures, protocole des Nations Unies du 20 octobre 1947 et du 13 décembre 1948 – ont concerné la lutte contre la traite des êtres humains mais sous l'angle exclusif de l'exploitation sexuelle.

Le développement qu'a connu la traite des êtres humains par des groupes criminels organisés utilisant au mieux les vides et les contradictions résultant des disparités normatives entre les Etats, a conduit les Nations Unies à créer en décembre 1998¹ un comité spécial chargé de préparer une Convention contre la criminalité organisée et de négocier en parallèle trois protocoles additionnels à celle-ci : « *la lutte contre le trafic de femmes et d'enfants, le trafic et le transport illicite de migrants, la fabrication et le trafic illicite d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions* ».

Le protocole contre la traite des personnes, plus large que le thème retenu initialement, vient ainsi compléter la Convention de Palerme contre la criminalité transnationale organisée, signée en décembre 2000. Les deux textes sont liés dans la mesure où il est nécessaire d'être partie à la Convention pour être partie à l'un des protocoles additionnels.

De ce fait, l'infraction de traite des personnes est assimilée aux infractions établies par la Convention elle-même et en rend toutes les dispositions applicables au protocole, notamment en matière de coopération judiciaire internationale.

a) La Convention contre la criminalité transnationale organisée : une approche globale

Alors que précédemment, les conventions relatives à la lutte contre la criminalité portaient sur des domaines spécifiques (trafic illicite de stupéfiants ou terrorisme), la Convention de Palerme appréhende et réprime la criminalité transnationale organisée de **manière globale**. Elle contient des dispositions de nature pénale mais aussi des mesures préventives, d'assistance technique et de suivi.

Son objectif est double : **harmoniser un certain nombre d'incriminations** dans les Etats Parties que ceux-ci devront faire figurer dans leur code pénal et édicter des règles communes pour **favoriser l'entraide judiciaire** pénale et les procédures d'extradition.

- La Convention définit les infractions criminelles de manière large et simple. Pour qu'une telle infraction soit qualifiée de transnationale et organisée, il suffit qu'elle soit commise dans plus d'un Etat et/ou avoir été préparée et/ou avoir des répercussions dans plus d'un Etat.

¹ Résolution 53/111 (9 décembre 1998) de l'Assemblée Générale des Nations Unies.

Ces infractions recouvrent quatre types d'incriminations :

- la participation à un groupe criminel organisé¹ ;
 - le blanchiment du produit du crime ;
 - la corruption active ou passive des agents publics nationaux ;
 - l'entrave au bon fonctionnement de la justice.
- L'entraide judiciaire : la Convention offre la base et le cadre juridique pour une coopération effective entre les Etats Parties dans les enquêtes et les poursuites. La coopération judiciaire porte sur l'extradition (article 16), l'entraide judiciaire (article 18), la coopération en matière de saisie et de confiscation des instruments et du produit du crime (article 13).

Le renforcement de la coopération internationale est également recherché au moyen d'échanges d'informations (article 27), d'actions de formation (article 29), d'enquêtes conjointes (article 19) ou encore de techniques d'enquêtes spéciales telles que la surveillance électronique, les livraisons surveillées, etc. (article 20).

Le texte prévoit également des mesures de prévention (article 31), de protection pour les témoins (article 24) et les victimes (article 25) ainsi que des mesures en faveur des collaborateurs de justice (article 26).

Un dispositif particulier est prévu pour l'assistance technique aux pays qui auraient des difficultés à mettre en œuvre la Convention (article 30).

Enfin la Convention prévoit un mécanisme de suivi sous la forme d'une conférence des Etats Parties (article 32).

Dès la conférence de signature de Palerme (12-15 décembre 2000) 123 pays dont la France et la Communauté européenne en tant que telle, ont signé la Convention, chiffre sans précédent s'agissant d'une convention universelle. Les signataires sont aujourd'hui au nombre de 140.

Toutefois, la Convention entrera en vigueur 90 jours après le dépôt du quarantième instrument de ratification.

A ce jour, 27 pays ont ratifié la Convention dont l'Espagne et la France dans l'Union européenne². La France l'a fait sans que cette ratification pose de problème majeur, les incriminations que la Convention oblige à introduire dans le droit pénal des Etats parties étant prévues par la législation française.

¹ Le groupe criminel organisé est un groupe structuré de trois personnes ou plus agissant de concert dans le but de commettre une ou plusieurs infractions graves ou établies par la Convention pour en tirer directement ou indirectement un avantage financier ou un autre avantage matériel. La nature criminelle de cette activité est caractérisée dès lors que l'infraction commise ou projetée est passible, en droit interne, d'au moins quatre ans d'emprisonnement.

² Voir annexe 3.

b) Le protocole additionnel contre la traite des personnes

Face à la complexité de la législation européenne en la matière, aux actions limitées à la promotion de principes par l'OIT, le protocole additionnel contre la traite des personnes constitue un **instrument pénal global et complet couvrant toutes les formes de traite des personnes, combinant des mesures préventives et répressives, des dispositions en matière de coopération, d'échange d'informations et de formation ainsi que des mesures destinées à améliorer la protection des victimes.**

L'article 3 définit en effet la traite des personnes comme « *le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes aux fins d'exploitation, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité ou par l'offre et l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation.* »

L'exploitation est définie de manière non limitative. Elle « *comprend, au minimum :*

- l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle ;
- le travail ou les services forcés ;
- l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage ;
- la servitude ;
- le prélèvement d'organes.

L'article 3 précise en outre que « ***le consentement d'une victime de la traite des personnes à l'exploitation envisagée est sans effet sur la qualification de l'acte*** », ce qui facilitera la preuve de la traite.

Dans la partie consacrée à la protection des victimes le protocole prévoit la protection des victimes notamment en protégeant leur identité lors des procédures judiciaires, en leur fournissant une assistance juridique appropriée ainsi qu'un logement, une assistance médicale, psychologique et matérielle et des possibilités d'emploi, d'éducation et de formation. L'article 8 prévoit les conditions de rapatriement des victimes dans leur pays d'origine.

Le protocole comprend une troisième partie concernant la prévention, les échanges d'informations, les mesures aux frontières, la sécurité et le contrôle des documents.

La transposition de cet accord en droit interne n'exige pas, pour la France, d'obligations nouvelles hormis l'introduction dans le code pénal d'une infraction de traite des êtres humains, d'ores et déjà intégrée dans la loi sur la sécurité intérieure.

Ratifié par vingt-et-un Etats dont la France et l'Espagne dans l'Union européenne¹, l'accord additionnel a surtout pour but d'amener d'autres Etats à harmoniser leur législation pénale et à renforcer leur coopération judiciaire. Il n'est toutefois toujours pas entré en vigueur compte tenu de la nécessité de sa ratification par 40 Etats pour être appliqué.

B - UNE APPLICATION DIFFICILE

1. En France

1.1. Une législation améliorée

Faute d'avoir, jusqu'ici, fait de la traite des êtres humains une infraction pénale, et en dépit d'une panoplie de dispositifs juridiques visant à condamner certains agissements qui portent atteinte à la dignité humaine, les incriminations-relais retenues par le Code pénal souffraient d'une imprécision ou d'une ambiguïté des textes qui, au stade de l'application, en affaiblissait la portée théorique. La traite n'étant jamais citée comme le premier élément constitutif des délits, les peines envisagées étaient souvent modérées au regard des infractions commises et, en général insuffisamment dissuasives sur le plan financier.

Il est incontestable que, par exemple, faute de définition suffisamment adaptée, les notions « d'abus de vulnérabilité » et « d'abus de situation de dépendance », ou encore de « conditions de travail et d'hébergement contraires à la dignité humaine », laissent aux magistrats une **grande marge d'appréciation** qui se traduit par des écarts de jugement préjudiciables à l'uniformité de l'application de la loi. C'est ainsi que, dans une affaire récente (époux Bardet), les patrons d'une domestique mineure, étrangère en situation irrégulière, privée de son passeport et travaillant de longues heures par jour sans rémunération, s'étaient vus successivement condamnés à un an d'emprisonnement par les juges du fond, puis relaxés par la Cour d'appel de Paris, leur peine étant ramenée à une amende de 20 000 francs, pour être finalement condamnés à 12 mois de prison dont 7 avec sursis, et à une amende de 100 000 francs. Pour sa part, la Cour d'appel n'avait retenu que l'exploitation économique et l'emploi d'un étranger sans titre de séjour ni de travail. Au bénéfice du doute, elle avait écarté les conditions de travail et d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine.

Pour frappant qu'il soit, ce type d'hésitation juridictionnelle n'était pas isolé. Lorsque les qualifications pénales étaient imprécises et les preuves insuffisantes, les magistrats se montraient réticents à condamner lourdement sur le chef d'atteinte à la dignité humaine.

Outre le fait qu'il incrimine directement la traite, la loi sur la sécurité intérieure présente notamment le mérite :

- d'améliorer la définition des infractions de « *conditions d'hébergement et de travail contraires à la dignité humaine* » et de « *fourniture de services non rétribués ou insuffisamment rétribués* » ;

¹ Annexe 4.

- d'alourdir les peines encourues lorsque ces infractions sont accompagnées de circonstances aggravantes.

Ce faisant, les nouvelles dispositions législatives, plus cohérentes et plus précises, devraient conduire d'une part à resserrer l'éventail des interprétations juridictionnelles, d'autre part à **réduire l'écart entre les peines encourues selon le droit en vigueur et les sanctions effectivement prononcées**, souvent peu élevées au regard de la gravité des faits incriminés.

Ceci était particulièrement vrai jusqu'ici pour les trafics de main d'œuvre, généralement appréhendés sous l'angle exclusif du travail dissimulé et des atteintes à la législation sur l'emploi. De même, en matière d'esclavage domestique, et dès lors que les faits se déroulent dans des domiciles, donc hors d'atteinte de l'Inspection du travail comme des regards extérieurs, il est difficile de diligenter des procédures de flagrant délit et le doute quant à la réalité des faits (horaires, conditions de vie et de travail, degré de privation de liberté) bénéficiait systématiquement à l'accusé. D'une manière générale, si l'infraction prévue à l'article 225-13 était assez aisément constituée, les magistrats avaient tendance à retenir une conception restrictive du concept d'incompatibilité avec la dignité humaine, pour ne conclure qu'exceptionnellement à la constitution de l'infraction retenue à l'article 225-14. Ainsi était-il jugé de manière constante, comme dans l'affaire sus-évoquée, qu' « *un hébergement contraire à la dignité humaine supposerait une pièce insalubre, non chauffée, l'impossibilité d'avoir une hygiène élémentaire, un local présentant des anomalies telles que son occupation serait dangereuse* »...

Sans doute faut-il voir dans ce luxe de précautions et cette modération des peines prononcées le reflet, au niveau juridictionnel, d'une longue indifférence de la société à l'égard de victimes considérées d'abord comme des personnes étrangères en situation irrégulière. Ce n'est que très récemment que l'ampleur et l'extension visible du phénomène ont commencé d'entraîner une prise de conscience encore insuffisante, et il faut se féliciter que, dans un domaine qui met en jeu l'essence même de la dignité humaine, le législateur anticipe, par exception, sur l'état de l'opinion. Dans sa lettre comme dans son esprit, la nouvelle loi n'incline pas à l'indulgence et on peut attendre de sa mise en œuvre des décisions de justice plus cohérentes et plus en rapport avec la gravité des faits incriminés.

1.2. Le traitement social des victimes : une action en profondeur qui reste à organiser

Une lutte efficace contre la traite des êtres humains ne se traduit pas uniquement par la mise au point d'un appareil de sanctions substantiel. La protection des victimes est également au cœur de la problématique, d'une part parce que, témoins privilégiés de l'existence de réseaux de malfaiteurs, le rôle de celles-ci dans les procédures judiciaires est évidemment décisif, d'autre part parce que seul un accueil et un appui spécialisés peuvent leur permettre de se soustraire à leurs exploités et de renouer avec la dignité et la liberté.

Certes, une étape importante a été très récemment franchie avec l'instauration par la loi précitée du 15 novembre 2001 d'un dispositif de protection des témoins dans le cadre des procédures pénales. Il reste que la majorité des victimes refusent de porter plainte contre leurs exploités par peur de représailles souvent violentes, mais aussi de la police dans la mesure où elles sont en situation irrégulière, et considérées d'abord comme telles en l'absence de statut particulier. Sans doute, un certain nombre d'entre elles parvient-il, avec l'aide d'associations spécialisées, à obtenir un titre de séjour humanitaire, mais cette procédure s'appuie sur des critères variables : état de santé du demandeur, contribution à une procédure judiciaire, et relève du cas par cas .

Lorsque, surmontant leurs réticences, les victimes se décident à effectuer des dénonciations, voire à demander l'asile politique, l'OCRETH et les services d'enquête font régulièrement appel à des associations acceptant de prendre ces personnes sous leur protection dans l'attente de l'obtention d'un titre de séjour humanitaire, de les conseiller et les soutenir dans leurs démarches -ce qui implique une longue procédure-, parfois même de leur trouver une formation professionnelle d'insertion, ou de les aider à bâtir un projet de retour au pays. Sans prétendre à l'exhaustivité, on citera au plan national le Comité de lutte contre l'esclavage moderne (CCEM), et la Fondation Scelles, l'Amicale du Nid, le Mouvement du Nid et, au plan local, « les Amis du bus des femmes » à Paris, « ARS » à Marseille, « ARS Antigone » à Nancy, « Autre regard » à Marseille et à Avignon, « l'Appart » à Grenoble, « Cabiria » à Lyon, « ALC » à Nice.

Cependant, ces associations disposent de moyens très limités qui ne sont à la hauteur ni du travail accompli, ni de la motivation et du savoir-faire de leurs responsables : le total des subventions aux associations locales du Secrétariat aux droits des femmes n'était que de 28,40 millions de francs en 2000, soit environ un quart de son budget.

Quant aux centres d'hébergement et de réhabilitation sociale (CHRS), qui doivent, en principe, prendre en charge toute personne majeure qui en fait la demande, ils s'avèrent, en raison même de l'étendue de cette obligation, peu adaptés à l'accueil spécifique des victimes de la traite. De plus, ils ne sont pas sécurisés alors que ces victimes ont avant tout besoin d'une protection physique en raison des menaces de représailles que les réseaux font peser sur elles.

Pour faire face à ces difficultés, une action législative, si pertinente soit-elle, ne saurait suffire. Il est assurément essentiel que la loi sur la sécurité intérieure prévoit l'attribution d'une autorisation provisoire de séjour pour l'étranger qui dépose plainte contre une personne qu'il accuse de proxénétisme à son encontre, et qu'en cas de condamnation de cette personne, une carte de résident puisse être délivrée à l'étranger ayant déposé plainte ou témoigné.

Cependant, **sans une amélioration des conditions d'accueil, de suivi et de réinsertion des victimes, la possibilité de disposer d'un titre de séjour restera de peu d'effet.** La réadaptation à la vie normale de personnes ayant subi des chocs émotionnels souvent accompagnés de violences physiques, et qui demeurent soumises à des menaces, est un processus complexe exigeant une méthodologie adaptée et des travailleurs sociaux bien formés. Cela peut aller d'une offre d'hébergement sécurisé et de nourriture, d'une aide juridique, de

soins médicaux et de conseils jusqu'à la réintégration économique et sociale, voire l'aide au retour dans le pays d'origine en passant par l'éducation et la formation professionnelle. Cette **dimension sociale de l'aide** s'impose avec d'autant plus de force que la population des victimes est aujourd'hui plus nombreuse, plus diversifiée qu'il y a une ou deux décennies et, le plus souvent, étrangère.

Il est donc indispensable que les pouvoirs publics s'impliquent davantage dans la spécialisation de quelques CHRS et dans l'aide aux associations les plus actives qui doivent pouvoir plus facilement remplacer leurs bénévoles temporaires, renouveler leur matériel, ouvrir des lieux d'accueil. Le moment est sans doute venu d'engager avec celles-ci, dans le cadre d'une procédure d'agrément, une politique contractuelle garantissant la pérennité de leurs moyens en échange de la transparence comptable et d'engagements précis et quantifiés sur leur activité.

1.3. Des moyens à renforcer et à coordonner

La lutte contre la traite des êtres humains concerne, en France, un certain nombre de services mais, qu'il s'agisse de l'organisation des poursuites, des moyens d'enquête, des effectifs engagés, de la formation des hommes ou de la coordination des renseignements et des actions, des insuffisances apparaissent, qui expliquent le caractère globalement décevant des résultats obtenus.

1.3.1. Une organisation des poursuites trop dispersée pour être efficace

Pour s'en tenir à deux aspects de la traite dont la gravité n'est plus à souligner, soit le proxénétisme et le travail clandestin, on doit constater que les structures en charge des poursuites sont à la fois multiples, numériquement faibles et assez peu enclines à unir leurs efforts. Pour lutter contre le proxénétisme, on dénombre l'Office central pour la répression de la traite des êtres humains (OCRTEH, 30 agents à ce jour), les brigades de répression de Paris et de Marseille, la brigade des mœurs, les services régionaux de police judiciaire, la gendarmerie nationale. En fait, aussi bien à Paris qu'à Marseille, de l'aveu même des responsables, les services manquent cruellement d'effectifs et de moyens financiers suffisants pour entreprendre des tâches aussi longues et complexes que la remontée de filières criminelles, alors que certains d'entre eux sont déjà fortement mobilisés par d'autres tâches.

Des difficultés comparables affectent la lutte contre le travail clandestin, à laquelle participent, sous l'égide de la Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (DILTI), l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST), la police aux frontières, la police judiciaire (police et gendarmerie), les agents de la Direction générale des impôts et de la Direction générale des douanes comme ceux de la sécurité sociale, les inspecteurs du travail, les contrôleurs des transports...chacun des corps concernés agissant en vertu des pouvoirs et des procédures qui lui sont propres. Les personnels véritablement spécialisés pour monter des filatures et confondre les donneurs d'ordre et les sous- traitants sont, là encore, très peu nombreux, y compris à l'OCRIEST qui ne dispose que de 160 agents pour l'ensemble du territoire. L'écart entre les efforts d'un petit nombre et

des résultats globaux peu significatifs conduit d'ailleurs à des formes plus ou moins avouées de démotivation. A cela s'ajoute fréquemment l'absence de coopération entre des services qui en viennent à traiter concurremment des mêmes affaires.

Enfin, pour combattre la traite avec de meilleures chances d'efficacité, constat doit, en outre, être fait que les moyens d'enquête de la police restent encore incomplets sur deux points :

- Si les opérations **d'infiltration des réseaux** sont autorisées, sous le contrôle du juge, pour lutter contre le trafic des stupéfiants, elles ne le sont pas s'agissant de la traite
- La Convention du Conseil de l'Europe en date du 23 novembre 2001 prévoit la possibilité de **perquisitionner en ligne** en vue de contrôler la cybercriminalité : la ratification de ce texte par la France n'est pas encore intervenue.

1.3.2. Des moyens et des procédures insuffisamment adaptés à la problématique de la traite

Au plan juridictionnel, la lutte contre le phénomène de la traite se traduit encore trop souvent par le prononcé de sanctions trop faibles, quand ce n'est par le classement sans suite d'affaires dont l'instruction laissait à désirer. La prise en charge judiciaire de cette grande délinquance souffre en particulier de l'absence de coordination entre les différentes sections des parquets lorsque, et le cas est fréquent, plusieurs d'entre elles sont saisies, chacune dans sa spécialité (finances, atteintes à la personne, problèmes de mineurs) de la même affaire.

Par ailleurs, l'absence de **pôles spécialisés de lutte contre la traite au sein des grandes juridictions** constitue un frein à une meilleure efficacité de l'action publique. Or, la définition de telles entités dotées d'un responsable favoriserait incontestablement l'établissement de relations plus structurées avec les offices centraux de police, les SRPJ, les chefs des services fiscaux et des douanes. Ces structures permettraient aussi d'assurer un suivi et un regroupement des procédures (réquisitoires supplétifs, disjonctions, dessaisissements éventuels) et de veiller à la cohérence de la politique pénale avec des objectifs préalablement déterminés. Dans le même esprit, une coordination entre les parquets, favorisée par la désignation au sein de chaque parquet concerné d'un magistrat correspondant en matière de lutte contre la traite, fait défaut.

La prise en compte de ces faiblesses de l'institution judiciaire et la recherche de mesures adéquates devraient permettre de diligenter des enquêtes mieux ciblées, voire de relancer l'activité policière dans certains secteurs de la traite qui appellent une plus grande détermination et des actions moins sporadiques.

Par ailleurs, l'ampleur des flux financiers issus des trafics de la traite des êtres humains, notamment en vue de leur exploitation sexuelle, exige que soit systématisée l'approche financière et patrimoniale des procédures. On doit se féliciter, à ce propos, que le projet de loi étende à la traite et au proxénétisme la procédure de confiscation des biens applicable en matière de trafic des stupéfiants et de blanchiment et il faut souhaiter que cette disposition soit appliquée dans toute sa rigueur.

1.3.3. Des contenus de formation insatisfaisants

Avec les divers aspects de la traite auxquels ils sont confrontés, les services de police et de justice doivent se livrer à des travaux plus complexes que par le passé dans la mesure où ils exigent des connaissances approfondies, notamment en matière financière et dans le domaine de l'informatique. Le recoupement de déclarations et de témoignages parfois lointains, l'étude de documents comptables au contenu problématique et la maîtrise des réseaux numériques exigent des futurs policiers et gendarmes et des futurs magistrats une technicité nouvelle et, par conséquent, une formation de base qui aille au-delà de la simple sensibilisation. Or, **les cursus de formation de ces personnels n'accordent guère de place à des modules de formation spécifiques** dont l'absence a conduit trop souvent aux plus grandes difficultés dans la collecte de preuves, voire à l'abandon prématuré de certaines poursuites.

1.3.4. Des acteurs multiples dont le rôle dans la lutte contre la traite demeure imprécis et encore trop peu reconnu

L'élaboration d'une politique efficace contre l'esclavage moderne incombe en premier lieu aux **pouvoirs publics**. C'est à l'Etat qu'il appartient de déterminer les objectifs, d'adapter la législation au degré de criminalité que cette forme de grande délinquance comporte, de donner à ses services les moyens d'une intervention rapide et efficace. Or, force est de constater que cette politique a souffert jusqu'ici d'une insuffisance budgétaire et d'une dispersion excessive des centres de décision et de compétences.

Un recentrage apparaît d'autant plus nécessaire qu'à cette action de l'Etat, sont associés, à des degrés divers, un grand nombre d'acteurs tels que les associations, les ONG, les organisations d'employeurs et de travailleurs, les médias.

Comme nous l'avons souligné plus haut, les **associations** jouent un rôle important, en particulier dans l'accueil des victimes, de la prostitution, celles-ci s'adressant plus facilement à elles qu'à des structures institutionnelles, même oeuvrant dans le domaine social. Plus proches du terrain et plus réactives, les associations perçoivent mieux la diversité et l'évolution des situations et sont donc mieux à même d'imaginer des solutions innovantes et adaptées. Il revient à l'Etat de reconnaître pleinement le rôle majeur des plus agissantes et de stabiliser leurs moyens d'action.

Les **Organisations non gouvernementales** développent une action continue en ce qui concerne l'accueil et l'assistance aux victimes, notamment dans le cas de difficultés linguistiques, comme de soutien lors de démarches administratives ou de procédures judiciaires. Elles assument pleine responsabilité en matière de signalement de lacunes gouvernementales, notamment lorsque les pouvoirs publics se montrent incapables de faire appliquer les lois en vigueur. Elles jouent un rôle important pour dénoncer ce qui se passe sur le terrain.

Les **syndicats** contribuent également à la lutte contre l'esclavage « moderne ». Ils peuvent fournir une information adaptée et actualisée sur les droits et la manière de les faire valoir devant l'administration et les tribunaux et par cette aide dans les démarches bureaucratiques permettre aux victimes de briser l'isolement. Mais aussi et surtout, ils constituent une puissante « caisse de résonance » pour trouver un relais politique et médiatique aux affaires qu'ils dévoilent, au plan national, au plan international (OIT, pays d'origine par l'intermédiaire des ambassades, etc.) ainsi que dans le cadre de la solidarité syndicale internationale.

Le rôle et l'apport de ces différents intervenants doivent être mieux reconnus par les pouvoirs publics et une réelle coordination doit s'instaurer en vue de mobiliser toutes les énergies susceptibles de contribuer au recueil des données sur les différentes formes d'esclavage constatées (domestique, sexuel, par le travail).

1.3.5. L'apport des récentes mesures gouvernementales

C'est donc dans un contexte difficile qu'il convient de replacer l'ensemble du dispositif budgétaire en cours de mise en place. Depuis le mois de mai 2002, la sécurité intérieure a été placée, en effet, au premier rang des priorités gouvernementales. La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002, qui porte sur les cinq prochaines années, a constitué le premier acte de cette nouvelle politique. Le projet de loi de finances pour 2003, qui traduit les engagements de la loi de programmation, en a été le deuxième. Ce projet prévoit notamment une augmentation de 5,8 % du budget de la police nationale et de 8,4 % du budget de la gendarmerie nationale. La loi pour la sécurité intérieure constitue la troisième étape ; elle répond à l'engagement pris dans la LOPSI de fixer rapidement dans un projet de loi celles de ses orientations qui nécessitent des dispositions d'ordre législatif.

Il conviendra de veiller attentivement à ce que, au cours des prochaines années, les moyens affectés spécifiquement à la lutte contre la traite des êtres humains et ses réseaux soit à la hauteur des ambitions affichées dans ce domaine.

2. En Europe

Le traité de Maastricht (1993) et le traité d'Amsterdam (1999) ont permis l'adoption de nombreuses dispositions ou actions destinées à combattre la traite des êtres humains¹.

¹ Voir II-A-4. : la montée en puissance de la politique européenne.

Si des progrès réels ont été réalisés ces dernières années, l'accumulation voire la superposition de mesures complexes, se greffant sur des systèmes juridiques hétérogènes conduisent néanmoins à s'interroger sur la cohérence et l'efficacité d'un tel dispositif dont les failles sont exploitées par les réseaux criminels organisés.

La question se pose à deux niveaux :

- celui de l'application en interne du droit international,
- celui de la spécificité de la construction communautaire.

2.1. *L'application du droit international et la hiérarchie des normes*

La France qui est liée par quelques 5 000 traités dont 1 000 multilatéraux et 4 000 bilatéraux, était jusqu'en 1946 un pays de tradition dualiste : les normes internationales devaient être introduites dans le droit national. Depuis 1946¹, elle a rejoint le camp des pays monistes².

L'article 55 de la Constitution de 1958 a consacré la primauté des engagements internationaux sur les lois : « *les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* »³.

Suite à l'arrêt Nicolo (1989) cette suprématie des engagements internationaux a été reconnue même sur la loi postérieure auxdits engagements internationaux.

S'agissant du droit communautaire, contrairement au droit international classique, il affirme clairement son applicabilité directe même en l'absence de transposition en droit interne.

¹ L'article 26 de la constitution de 1946 précise que les traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés ont force de loi dans le cas même où ils seraient contraires à des lois françaises sans qu'il soit besoin pour en assurer l'application d'autres dispositions législatives que celles qui auraient été nécessaires pour assurer leur ratification.

² Globalement, les Etats se rangent dans deux grandes catégories : le dualisme et le monisme. Le **dualisme** part du postulat selon lequel chaque ordre juridique constitue un ensemble autonome et sans lien possible avec l'autre ; il en découle que chaque Etat conserve la maîtrise exclusive de son ordre juridique. Dès lors, les règles de droit international ne pourront être introduites dans l'ordre interne que moyennant une procédure dite de « réception », en vertu de laquelle la norme internationale est transmutée en droit interne par une loi nationale qui en reprend le contenu. Le **monisme** repose, au contraire, sur le postulat de l'unité de l'ordre juridique international et de l'ordre juridique interne, le premier l'emportant sur le second. Les Etats relevant de la tradition moniste accepteront donc directement les règles du droit international dans leur ordre interne, sans recourir à une procédure de réception. Ceci implique notamment qu'un traité, une fois qu'il aura été régulièrement ratifié ou approuvé et publié, sera intégré à la légalité interne. La France, l'Espagne, le Portugal, les Pays-Bas et le Luxembourg sont des Etats Monistes. Les Etats fédéraux sont généralement dualistes.

³ Néanmoins la constitution prévoit en son article 54 qu'au cas où un engagement international comporterait une clause reconnue contraire à la constitution par le Conseil Constitutionnel, l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution. C'est ainsi que les articles 88-2 et 88-4 ont été modifiés en janvier 1999, pour permettre la ratification du traité d'Amsterdam. La constitution permet un contrôle de constitutionnalité du droit dérivé exercé par le Conseil d'Etat (ex. Avis du 24 septembre 1994 sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ou avis du 26 septembre 2002 sur la décision cadre du 13 juin 2002 concernant le mandat d'arrêt européen.

Le fondement de ce principe ne se trouve pas explicitement dans les traités fondateurs. C'est la Cour de justice qui l'a mis au jour dans son arrêt Costa contre ENEL, où elle affirme :

« Attendu qu'il résulte de l'ensemble de ces éléments, qu'issu d'une source autonome, le droit né du traité ne pourrait donc en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même ».

Cette primauté du droit communautaire, la Cour de justice des Communautés européennes l'a d'abord posée – pour ce qui était du traité (affaire Costa contre ENEL), ensuite pour le droit communautaire dérivé (en l'occurrence un règlement) et ceci à l'encontre de l'ensemble des dispositions juridiques nationales, y compris constitutionnelles : arrêt *Internationale Handelsgesellschaft (affaire 11/70)*. Cette primauté s'impose aux juridictions des Etats membres ou aux échelons infra-étatiques (comme dans le cadre de pays fédéraux)¹. Deux arrêts des plus hautes juridictions françaises viennent toutefois d'indiquer la suprématie de la norme constitutionnelle sur l'ensemble des engagements internationaux y compris européens (CE 30 octobre 1998 : Sarran et Levacher et Cour de cassation, Assemblée plénière 2 juin 2000, Mlle Fraisse).

Malgré cette primauté du droit communautaire, des difficultés subsistent liées aux systèmes juridiques des Etats membres.

2.2. L'harmonisation des législations

Deux grandes familles juridiques coexistent en effet au sein de l'Union européenne : la famille romano-germanique et la famille de la *Common Law*.

La première, fortement influencée par le droit romain et la codification se caractérise par l'emploi de notions abstraites, la formulation de règles générales et la séparation des règles de fond et de procédure. Les règles de droit sont conçues comme des règles de conduite étroitement liées à des préoccupations de justice et de morale.

Pour la famille de la *Common Law* (Royaume Uni, Irlande), le droit est fondé sur des règles élaborées par les précédents ou la jurisprudence, le droit romain et la codification ont une influence très faible. Il y a une prédominance des règles casuistiques et une imbrication des règles de fond et de procédure. L'objectif est de rétablir l'ordre troublé et non d'établir les règles d'une société.

Le droit communautaire s'attache à concilier les deux familles. Néanmoins plus que des héritages différents, l'obstacle majeur reste fréquemment la question de **l'exercice de la souveraineté nationale** qui empêche les Etats membres d'abandonner le contrôle de la formulation des politiques dans certains domaines, justice et affaires intérieures notamment.

¹ Le principe d'intégration a deux conséquences : d'une part **l'applicabilité immédiate du droit communautaire** sans le truchement d'aucune mesure nationale pour les règlements, d'autre part l'invocabilité du droit communautaire pour les ressortissants des Etats membres, ce que l'on appelle **l'effet direct** du droit communautaire, c'est-à-dire la possibilité pour les personnes physiques et morales d'invoquer largement les dispositions du droit communautaire devant les autorités nationales, notamment devant les tribunaux.

Les questions d'asile et d'immigration illustrent cette problématique.

Malgré l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam qui a fait entrer l'asile et l'immigration dans le 1^{er} pilier, les Etats se sont donnés cinq ans – jusqu'au 1^{er} janvier 2004 – pour ce transfert. Jusqu'à cette date, ces questions relèvent toujours de la coopération intergouvernementale et les textes ne revêtent de caractère contraignant que s'ils sont adoptés à l'unanimité sous la forme de directives ou de règlements.

Au 1^{er} janvier 2004, si les Etats en décident ainsi à l'unanimité, les politiques d'asile et d'immigration ne seront plus décidées à l'échelon national mais au niveau communautaire. Les décisions seront prises à la majorité qualifiée et s'imposeront automatiquement.

Le programme d'action de la présidence espagnole contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains a formulé plusieurs priorités : politique de visas, échange d'informations, mesures en amont du franchissement des frontières, mesures relatives au franchissement des frontières, politique commune de réadmission et de rapatriement.

Actuellement, les textes adoptés dans un cadre intergouvernemental depuis une dizaine d'années sont rediscutés pour en faire des instruments législatifs communautaires. Les Quinze n'ont réussi jusqu'à présent à se mettre d'accord que sur la directive relative à la protection temporaire des réfugiés (juillet 2001), celle sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile (juin 2002), sur le renforcement des sanctions aux transporteurs (juin 2001) ainsi que sur deux règlements concernant les visas. Ainsi que l'indiquait le bilan de la présidence belge en décembre 2001, la lenteur des travaux est révélatrice de la « *difficulté qu'éprouvent les Etats membres à dépasser leur sensibilité nationale pour s'en remettre au législateur européen* ».

Même dans son approche sécuritaire et répressive a priori la plus consensuelle, l'harmonisation de ces questions apparaît extrêmement difficile alors même que les conséquences du maintien de législations nationales différentes peuvent être dramatiques comme l'a illustré le cas du centre d'accueil de Sangatte.

A l'occasion de la conférence européenne sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains qui s'est tenue à Bruxelles dans le cadre du programme STOP du 18 au 20 septembre 2002, l'Office International pour les migrations (OIM) a établi un tableau comparatif des législations et des meilleures pratiques en matière de prévention et de lutte contre la traite des êtres humains dans les Etats membres et dans les pays candidats¹.

Ce tableau fait apparaître des différences sensibles entre les Quinze dans quatre domaines : la législation contre la traite des êtres humains, la protection des témoins, la coopération légale et judiciaire, et les bonnes pratiques.

¹ Voir annexe 5.

Ainsi en septembre 2002, en matière de législation, le Danemark était le seul Etat membre à avoir une législation spécifique de lutte contre la traite qui criminalise toutes les formes d'exploitation définies par le protocole de Palerme ou la décision cadre européenne. La législation spécifique espagnole ne portait que sur l'exploitation sexuelle et le travail forcé. En Autriche, en Allemagne, aux Pays-Bas, au Portugal et en Suède, la législation n'avait trait qu'à l'exploitation sexuelle, en Irlande et au Luxembourg, elle visait l'exploitation sexuelle des mineurs, les pays restants traitant la traite sous l'angle de l'immigration clandestine ou du proxénétisme¹.

S'agissant de la protection des témoins, aucun Etat membre n'avait de dispositions spécifiques pour les victimes de la traite. Dans certains cas, les critères requis ne sont pas remplis par les victimes de la traite.

En matière de législation sur la coopération judiciaire et policière, on observe une très grande homogénéité sauf en ce qui concerne les accords de Schengen auxquels n'ont souscrit ni l'Irlande, ni le Royaume Uni.

En revanche, dans le domaine des bonnes pratiques, la situation est extrêmement différente, la Belgique, les Pays-Bas et la Suède se caractérisant par un grand nombre d'initiatives.

2.3. La complexité des instruments juridiques et des procédures

Le débat sur l'avenir de l'Union a amplement souligné l'attente des citoyens européens dans le domaine de la sécurité et de la justice en même temps qu'il mettait en lumière la nécessité de rendre l'Europe plus proche et plus visible.

La complexité de la construction européenne en matière de justice et d'affaires intérieures a d'ailleurs conduit la Convention européenne à mandater le groupe de travail « *liberté, sécurité, justice* », afin d'examiner les améliorations et les simplifications qu'il serait nécessaire d'apporter à la fois aux traités, aux instruments et aux procédures pour favoriser une véritable mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans toutes ses composantes.

¹ Il convient de noter que compte tenu des nombreuses initiatives au sein de l'Union européenne, des changements significatifs ont pu se produire depuis la date à laquelle ce document a été établi. C'est le cas notamment en France avec la loi sur la sécurité intérieure et avec le projet de loi sur la criminalité organisée.

Une telle complexité a des origines multiples :

- **le partage en piliers¹** : le partage des compétences entre le 1^{er} et le 3^{ème} pilier avec des instruments juridiques, des règles de procédure et des rôles institutionnels différents conduit à répondre à un problème unique avec deux instruments juridiques : règlement, décision, directive, recommandation ou avis pour le premier pilier, action commune, position commune et convention pour le troisième pilier.

On peut donc s'interroger sur le bien fondé de ce partage et sur une communautarisation - c'est-à-dire l'application des procédures communautaires habituelles - des matières du 3^{ème} pilier actuel (coopération policière et judiciaire en matière pénale).

On note en outre que les conventions sont rarement utilisées en raison de la lourdeur de leur procédure d'entrée en vigueur ou de la difficulté de les modifier ainsi que l'illustre la Convention Europol et que les « *décisions-cadres* » et les « *décisions* » manquent d'effet direct².

De même on peut s'interroger sur la viabilité, notamment dans une Europe élargie de la règle de l'unanimité tant dans le troisième pilier qu'en matière d'asile et d'immigration.

Si une simplification des instruments juridiques et des procédures apparaît nécessaire, leur amélioration l'est autant. Force est de constater que les mesures nationales pour lutter contre l'immigration clandestine s'avèrent inefficaces. Il convient dès lors, à défaut de politiques communes, de mettre en place pour le moins des actions communes.

- **des procédures et des règles d'organisation de la coopération judiciaire et policière hétérogènes**

Si la décision du Conseil relative à la lutte contre la traite conduit à une harmonisation plus complète de la législation pénale et introduit au niveau européen un cadre de dispositions communes (incriminations, sanctions, circonstances aggravantes, etc.), l'absence de règles communes sur des éléments **spécifiques** de procédure pénale³ ne permet pas d'assurer la pleine application de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires ou de garantir

¹ Le premier pilier est celui de la Communauté européenne qui regroupe la Communauté économique européenne (CEE), l'ancienne Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et Euratom, et dont les décisions sont prises **selon les procédures communautaires définies** dans le traité CE.

Le deuxième pilier, constitué du Titre V du TUE, concerne la politique étrangère et de sécurité (PESC), le troisième pilier (Titre VI du traité) concerne la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures. Bien que les institutions traitant des domaines de compétence des deuxième et troisième piliers soient en partie celles de la Communauté, elles y agissent de **manière intergouvernementale**.

² Voir annexe 6.

³ Règles communes minimales en matière d'admissibilité des preuves ou pour la protection des droits des personnes par ex.

l'efficacité des instruments communs de coopération policière et judiciaire mis en place par l'Union européenne.

- **une collaboration opérationnelle à parfaire**

Ainsi que le soulignait le rapport du groupe de travail « *liberté, sécurité, justice* », les compétences opérationnelles sont réparties entre les autorités policières et judiciaires des Etats, Europol et Eurojust sans coordination ou vision d'ensemble de cette coopération.

- **une mise en œuvre du droit communautaire inachevée**

Conventions non ratifiées par tous les Etats membres, décisions-cadre non transposées ou incomplètement dans le droit national, coopération incomplète (informations non communiquées à Europol par ex.) constituent autant de freins à l'efficacité du dispositif.

Ce problème est d'autant plus dirimant que s'agissant du 3^{ème} pilier, la Commission n'est pas habilitée à saisir la Cour de justice en cas de manquement (article 226 du TCE).

3. A l'échelle internationale

La principale difficulté à laquelle se heurte l'application du droit international tient à ce que l'existence même de ce dernier repose entièrement sur **la volonté et le degré d'adhésion des Etats**, et qu'aucune instance internationale, fût-elle de type juridictionnel, n'a autorité pour faire appliquer des règles de droit qui n'auraient pas été consacrées, au moins implicitement, par le consentement des Etats en cause. D'une manière générale, la place accordée dans les relations internationales à la souveraineté des Etats, la volonté de certains d'entre eux de n'adhérer aux prises de positions des instances onusiennes qu'en s'exonérant, pour un temps indéterminé, des obligations qu'elles impliquent, enfin les antagonismes du monde contemporain, qui entraînent une politisation des questions relatives aux droits de l'homme, font que la protection de ces derniers sur le plan universel demeure encore insuffisante.

Les textes relatifs aux droits de l'homme adoptés sous les auspices des organisations internationales prennent la forme de déclarations telles que la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) ou la Déclaration des droits de l'enfant, ou s'intègrent aux procédures plus contraignantes que constituent les traités et les conventions. L'affirmation du caractère universel des droits de l'homme s'est traduite, depuis quarante ans, par la **multiplication des instruments conventionnels ou simplement déclaratoires**, au point que l'on a pu évoquer à ce propos, une « inflation normative » et un danger de dispersion entre les interprétations que l'on doit en retenir.

C'est ainsi notamment qu'à l'égard des réglementations internationales relatives à la traite des êtres humains, qui en sont venues tardivement, avec la Convention de Palerme et ses protocoles additionnels, à englober la totalité des formes que revêt l'esclavage contemporain, les Etats ont fait valoir des approches différenciées, les unes mettant l'accent sur la lutte contre la criminalité organisée, sans pour autant se préoccuper du sort des victimes, les autres n'abordant celui-ci que par le biais du contrôle de l'immigration. La Convention de Palerme a cependant permis de lever enfin la confusion

longtemps entretenue entre traite des êtres humains et trafic des migrants. Il n'en reste pas moins qu'en se décentralisant au niveau des Etats, les prescriptions internationales tendent à donner naissance à des ordres juridiques partiels, tributaires des traditions locales et dont l'harmonisation exigera de longs délais. Dans les faits, **l'universalité**, si souvent proclamée **des droits de l'homme, et leur caractère réputé intangible**, sont battus en brèche de plusieurs manières.

3.1. Des divergences idéologiques et culturelles clivantes

Les différences de perception relatives aux droits de l'homme tiennent à des visions fondamentalement différentes de la place de l'individu dans les sociétés. La conception individualiste privilégie le respect par l'Etat des droits personnels, civils et politiques de l'individu. Elle s'appuie sur les institutions représentatives de la démocratie, elles-mêmes fondées sur le pluralisme politique et juridique du pouvoir de l'Etat. La conception collectiviste qui a longtemps prévalu dans les pays de l'Est européen - et qui demeure vivante dans un certain nombre d'autres pays - subordonne les droits de l'homme à ceux de la collectivité sociale à laquelle l'individu appartient.

Très atténuée en Europe depuis la chute du mur de Berlin, les clivages idéologiques et culturels prennent, dans d'autres régions, une nouvelle vigueur à partir souvent de fondements religieux, très éloignés de la tradition laïque d'une partie du monde occidental.

Enfin, tout contexte religieux mis à part, nombre de pays en développement expriment plus que des réticences à faire de la démocratie représentative et de l'état de droit les premiers garants des droits de l'homme.

3.2. Le développement économique : la première des priorités des pays en développement ou en transition¹

Le **sous-développement** d'une grande partie des pays en développement atteint de telles proportions qu'ils ne peuvent même pas satisfaire les besoins fondamentaux des populations concernées (alimentation, hygiène et soins sanitaires de base, alphabétisation).

De la même manière, dans une partie des pays ayant constitué le « Bloc de l'Est », la désintégration des structures économiques et sociales, l'appauvrissement de franges entières de la population font passer à l'arrière plan les « droits de l'homme » d'autant que pendant un demi-siècle au moins, la conception politique les a subordonnés à ceux de la collectivité sociale.

En ce moment de leur histoire, le « droit au développement » peut l'emporter sur les droits de l'homme, et l'on comprend, dans ces conditions, qu'ils se refusent parfois à reconnaître les atteintes aux droits de l'homme dont leurs sociétés pâtissent, et répugnent à adhérer aux instruments universels de protection de ces droits.

¹ Sur cette question, voir l'avis du Conseil économique et social « *La contribution de la France au progrès des pays en développement* » présenté par M. François Coursin – Rapport et avis du Conseil économique et social n° 3 du 7 mars 2001.

3.3. *Des obstacles techniques majeurs*

Pour les raisons sus-exposées, le respect par les Etats des obligations internationales qu'ils ont souscrites est loin d'être unanime. S'il est, en effet, aisé d'adhérer à de simples résolutions ou recommandations qui n'imposent pas de véritables obligations juridiques, seuls des mobiles désintéressés peuvent inciter à l'acceptation, dans le domaine des droits de l'homme, de contraintes conventionnelles nouvelles qui ne sont pas, comme dans les traités entre Etats, compensées par des avantages et qui risquent, au contraire, de soulever un ensemble de problèmes de politique intérieure. D'autre part, même lorsque ces textes rallient de nombreux suffrages, les mécanismes de contrôle de leur application achoppent très souvent sur la souveraineté des Etats ou tout simplement sur l'absence de structures administratives et judiciaires fiables.

3.4. *Des ratifications tardives et précaires*

Si certaines conventions ont bénéficié d'un bon pourcentage de ratifications (protection des droits de la femme, de l'enfant, non discrimination raciale), un grand nombre d'autres sont loin d'avoir été ratifiées par l'ensemble des Etats. A titre d'exemple, la Chine n'a pas encore ratifié les deux Pactes de l'ONU de 1966, ni les Etats-Unis celui de ces deux Pactes relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La France a attendu 16 ans pour ratifier ces textes, 24 ans pour ratifier la Convention européenne des droits de l'homme et 31 ans pour permettre le droit de recours individuel des citoyens. Quant à la Convention de Palerme, on rappellera qu'elle n'a été ratifiée que par un nombre encore peu élevé d'Etats. Le chemin sera donc certainement très long avant que ce texte ne recueille, ainsi que les protocoles annexes, un nombre significatif de ratifications.

Aux disparités temporelles des ratifications, s'ajoutent des disparités matérielles tenant au caractère facultatif de certaines dispositions conventionnelles, et surtout aux réserves¹ émises en toute souveraineté par certains Etats sur tel ou tel aspect de ces textes, y compris, le cas échéant, les formes de contrôle prévues pour leur application. Dans bien des cas, en effet, l'appréciation de la compatibilité des réserves avec le contenu même des textes est laissée aux seuls Etats parties et non soumise au contrôle d'un organe institué : la notion de réserve formulée peut donc refléter, le cas échéant, un manque d'adhésion sincère aux dispositions que l'on prétend ratifier².

¹ Il y a réserve lorsque l'Etat signataire d'un traité ou d'une convention internationale exclut certaines dispositions d'application, il n'est donc pas lié par celles-ci.

Il y a réserve d'interprétation lorsque l'interprétation d'un article est indiquée par l'Etat signataire.

² En effet, lors de la ratification par certains états de la Convention pour l'éradication de toute forme de discrimination contre les femmes de 1979, des réserves ont été émises et consenties concernant l'article 2. qui traite des mesures à prendre pour abolir les « *pratiques existantes qui constitueraient une discrimination envers les femmes* », de même que des réserves ont été émises lors de la ratification de la Déclaration de Pékin et de sa plate-forme d'action quant au paragraphe 274 (d) traitant de « *l'égalité des enfant des deux sexes en matière de succession et d'héritage* ».

3.5. Une mise en œuvre difficilement contrôlable

Un certain nombre de conventions universelles de protection des droits de l'homme, telles que celles déjà citées, sont dotées d'un « mécanisme de suivi ». La procédure généralement retenue est celle des rapports périodiques que doivent adresser les Etats parties aux organisations internationales compétentes sur la façon dont ils s'acquittent de leurs obligations.

Pour sa part, la Convention de Palerme prévoit la réunion périodique d'une Conférence des Etats parties chargée d'en suivre l'application. On retrouve d'ailleurs des procédures de suivi dans le cadre d'organisations techniques telles que l'OIT où elles peuvent même, dans certains cas, prendre un caractère inquisitorial. On a même assisté, depuis quelques années, à une prolifération d'organes créés spécialement pour s'assurer de l'application de conventions déterminées par les parties contractantes : Comité des droits de l'homme, comité des droits économiques et sociaux,...

Cependant, outre les risques de chevauchements de compétences qui peuvent s'ensuivre, **l'abondance n'est pas toujours synonyme d'efficacité**. On doit, en effet observer que les procédures de contrôle administratif sous forme « d'enquêtes » ou de « contacts directs » (OIT) ont une **portée limitée** car elles ne peuvent être diligentées qu'avec l'accord des pays intéressés et ne débouchent que sur des recommandations d'autant moins contraignantes qu'elles sont souvent formulées dans la confidentialité diplomatique. Quant aux sanctions prononcées par des instances juridictionnelles sur plaintes d'Etats ou de particuliers, qui s'avéreraient plus efficaces dans la mesure où aucun Etat ne peut demeurer indifférent à la détérioration de son image, elles se signalent, pour le moment, par leur grande rareté.

CONCLUSION

L'esclavage contemporain ou dit « moderne », tout en affichant une antonymie des termes, révèle la triste actualité des formes d'esclavage connues depuis l'antiquité. Cette situation a persisté au-delà des traités d'abolition entraînant, en ce XXI^{ème} siècle, l'aggravation et la multiplication de la traite des êtres humains.

La communauté internationale, sensibilisée depuis une dizaine d'années par l'amplification de ce phénomène, en raison notamment des drames qu'il engendre, s'est attachée à mettre en place des textes susceptibles de protéger les victimes.

Cependant et souvent en toute impunité, les réseaux mafieux se sont largement installés en utilisant les enfants à des fins pornographiques par le développement des réseaux pédophiles, la prostitution, l'exploitation par le travail (ateliers clandestins, servitude pour dettes, mendicité forcée et organisée), l'esclavage domestique, les mariages forcés ou d'autres formes d'exploitation nouvelles telles que les trafics d'organes.

Des instruments juridiques nationaux et supranationaux existent mais s'avèrent largement insuffisants au regard de la détresse dans laquelle se trouvent les victimes. Celles-ci n'ont guère la chance de se défendre et leur protection est à minima, voire inexistante. La condamnation à la clandestinité, par la privation du titre de séjour, les laisse à la merci des organisations mafieuses qui organisent leur commerce comme des multinationales. Aux Etats incombe la protection des victimes mais il ne suffit pas d'inviter celles-ci à une collaboration policière en négligeant de leur apporter une réelle protection sur le long terme.

Si un petit nombre de pays européens, dont la France, se sont dotés ou sont en train de le faire, d'un arsenal juridique et de moyens d'action plus dissuasifs, force est de constater que la coopération européenne en matière de justice et de police doit être consolidée et ces législations mises en œuvre avec détermination. Sur le plan international, la prise de conscience impulsée par les grandes organisations, ne s'est pas encore étendue, tant s'en faut, à l'ensemble du globe, notamment aux pays d'origine de la traite, qui sont aussi les pays les plus pauvres et les moins enclins à faire de ce combat une priorité.

Un long chemin reste à parcourir pour que, face à l'accroissement de l'activité des réseaux et à la sophistication de leurs moyens, la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage et la protection de ses victimes deviennent des enjeux de civilisation partagés.

ANNEXES

Annexe 1 : Récapitulatif des mesures et actions à adopter et exécuter en matière de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains

Politique en matière de visas	Normes uniformes en matière de visas et de sécurité	A court terme : amélioration de la sécurité des documents en recourant aux nouvelles technologies A moyen terme : inclusion éventuelle de données biométriques dans les documents.
	Création de structures administratives communes	A court terme : mise en œuvre d'un « projet pilote » d'utilisation d'infrastructures communes. A court terme: renforcement de la coopération consulaire. A moyen terme : ouverture de bureaux consulaires intégrés.
	Mise en place d'un système européen d'identification des visas	A court terme : réalisation d'une étude de faisabilité pour déterminer les caractéristiques du système commun d'identification des visas. A moyen terme : mise en œuvre du système commun d'identification des visas.
Échange et analyse de l'information	Statistiques	A court terme : rapport annuel de présentation statistique et d'analyse des données. À moyen terme: révision du système.
	Collecte d'informations, renseignement et analyse	À court terme : réalisation d'une étude de faisabilité en vue de mettre en place un système européen d'échange d'informations, en tenant compte des éventuelles améliorations apportées aux instruments existants. A moyen terme : définition d'un système européen d'échange d'informations.
	Développement du système d'alerte	A court terme : exécution et évaluation du système d'alerte existant.
Mesures en amont du franchissement des frontières	Assistance et conseil des officiers de liaison	A court terme : collaboration accrue au sein du réseau d'officiers de liaison.
	Soutien technique et financier aux actions menées dans les pays tiers	A court terme : mise en œuvre des plans d'action du Groupe à haut niveau « Asile et Migration ».
	Campagnes de sensibilisation	A moyen terme : préparation de campagnes dans les pays d'origine et de transit.

Mesures relatives à la gestion des frontières,	Gestion des frontières dans le cadre d'un espace commun	A court terme : mise en œuvre d'un système d'évaluation des risques.
	Contrôle des frontières maritimes	A court terme : réalisation d'une étude de faisabilité pour améliorer le contrôle des frontières maritimes. A moyen terme : mise en œuvre d'actions pour améliorer le contrôle des frontières maritimes.
	Programme d'études et de formation communes	A court terme : analyse de la contribution éventuelle du CEPOL pour l'amélioration de la formation. A moyen terme : création d'un réseau d'instituts de formation nationaux.
	Gestion des frontières : coopération et opérations menées par des équipes communes	A court terme : intensification de la coopération entre les services opérationnels des Etats membres. A court terme : étude de faisabilité concernant un service commun des frontières extérieures. A moyen terme : actions et mesures fondées sur l'étude de faisabilité.
Politique de Réadmission et de rapatriement	Mise au point d'une approche commune et d'une coopération entre les Etats membres en vue de l'exécution des mesures de rapatriement	A court terme : coopération plus étroite sur le plan pratique entre les services compétents. A court terme : définition des critères appropriés et des modalités pratiques afin que les Etats membres puissent compenser entre eux les coûts résultant de l'exécution des décisions d'éloignement, comme le prévoit la directive du Conseil relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement. A court terme : analyse des actions et mesures qui pourraient être envisagées compte tenu du Livre vert de la Commission sur le rapatriement.
	Accords de réadmission avec les pays tiers	A court terme : conclusion des accord en suspens. A court terme : identification des pays tiers avec lesquels il est nécessaire de négocier des accords. A moyen terme : conclusion d'autres accords de réadmission.
	Transit des étrangers rapatriés	A moyen terme : établissement, si nécessaire, au niveau de l'Union européenne, de même qu'avec des pays tiers, de règles sur le transit des étrangers rapatriés.
	Normes communes minimales pour les procédures de rapatriement	A moyen terme : analyser la possibilité d'adopter des mesures destinées à définir des normes communes minimales pour les procédures de rapatriement.

Europol	A moyen terme : appliquer intégralement l'article 30 du traité sur l'Union européenne de manière à donner à Europol davantage de possibilités d'action en matière de soutien aux enquêtes dans les Etats membres en ce qui concerne les réseaux d'immigration clandestine, y compris le trafic d'êtres humains, d'appui aux Etats membres et de participation, lorsque cela est possible et approprié, à la comparaison et à l'échange d'informations détenues par les services répressifs concernant des affaires de ce type.	
Sanctions	Trafic d'êtres humains	A court terme : mise en œuvre des nouveaux instruments communautaires pour la lutte contre le trafic d'êtres humains.
	Traite des êtres humains	A court terme : détermination de la possibilité d'accorder aux victimes de la traite des êtres humains certaines indemnités ou une aide spéciale.
	Emploi illégal	A court terme : réalisation d'une étude sur la législation dans les Etats membres. A moyen terme: élaboration d'une proposition visant à harmoniser, au niveau européen les mesures concernant l'emploi illégal.
	Immigration clandestine et avantages économiques	A court terme : examen de la possibilité d'adopter des dispositions sur la saisie des bénéfices obtenus et la confiscation des moyens utilisés dans le cadre d'activités illicites relatives à l'immigration clandestine, notamment les moyens de transport.
	Responsabilité du transporteur	A court terme : suivi de la directive relative à la responsabilité du transporteur.

Source : JOCE : C 142/36 du 14.06.2002.

Annexe 2 : Le programme international pour l'élimination du travail des enfants (IPEC)

L'objectif de l'IPEC est de contribuer à l'élimination progressive du travail des enfants à l'échelon international en accordant la priorité à l'éradication immédiate des pires formes de travail des enfants. La réalisation de cet objectif repose sur différentes actions incluant des programmes nationaux encourageant les réformes politiques et la mise en place de mesures concrètes tendant à mettre un terme au travail des enfants, ainsi que des campagnes nationales et internationales en vue d'initier des changements dans la perception sociale et de promouvoir la ratification et l'application énergique des conventions pertinentes du BIT. A ces actions s'ajoutent une recherche approfondie sur le sujet, le recours à des compétences juridiques, une analyse des politiques et une évaluation des programmes menés sur le terrain et à l'échelon régional et international.

L'OIT/IPEC fonde son action sur la volonté politique et l'engagement des pouvoirs publics à s'attaquer au problème du travail des enfants, en collaboration avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, les organisations non gouvernementales et d'autres acteurs de la société civile. Le programme s'appuie sur une coalition d'environ 100 partenaires incluant les Etats Membres qui ont sollicité l'aide de l'IPEC en vue d'élaborer des programmes à l'échelon local, les pays donateurs, des organisations gouvernementales et des ONG. Depuis la création de l'IPEC en 1992, les programmes mis en oeuvre dans plus de 60 pays ont eu un impact considérable à la fois sur l'affranchissement de plusieurs milliers d'enfants des lieux de travail et sur le renforcement de la prise de conscience générale du danger que représente ce fléau.

Mais beaucoup reste encore à faire. Une récente enquête de l'OIT estime le nombre total d'enfants de cinq à 14 ans astreints au travail à environ 250 millions à travers le monde. Pour la moitié d'entre eux (soit 120 millions d'enfants), il s'agit d'un travail à plein temps, souvent dans les formes d'exploitation les plus dures et les plus dangereuses. L'IPEC accorde une attention particulière à la situation des filles qui sont plus vulnérables du fait du caractère invisible des activités qu'elles exercent (comme la domesticité et le servage) qui accentue la difficulté du combat à mener.

PROGRAMMES NATIONAUX

L'IPEC est très présent dans les trois régions les plus touchées par le travail des enfants, à savoir en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Le programme travaille en collaboration avec les organisations partenaires au niveau local en vue de développer et de mettre en oeuvre des actions visant à prévenir le travail des enfants, à soustraire les enfants des formes d'exploitation les plus dangereuses pour leur offrir, à eux et leur famille, des solutions de rechange, et à améliorer leurs conditions de travail à titre provisoire en attendant l'abolition effective du travail des enfants. Une des importantes initiatives des programmes concerne le renforcement de la capacité des pouvoirs publics au niveau local de s'appuyer sur les programmes couronnés de succès en vue de les reproduire.

Les programmes de l'IPEC s'attachent également la collaboration et la contribution de spécialistes compétents représentant différentes disciplines en vue de s'attaquer aux racines du mal et de garantir la pérennité des actions.

La stratégie multisectorielle des programmes nationaux de l'IPEC s'appuie sur des actions qui visent à :

- encourager les mandants de l'OIT et les autres partenaires à entamer le dialogue et à nouer des alliances;
- évaluer la nature et l'ampleur du problème et à aider à définir des actions nationales et une législation protectrice pour le combattre;
- établir des mécanismes pour assurer la propriété et le fonctionnement des programmes nationaux d'action;
- renforcer la sensibilisation de la communauté et des lieux de travail;
- soutenir l'action directe visant à prévenir le travail des enfants ou à soustraire les enfants du travail; et
- reproduire les projets couronnés de succès et à intégrer les questions liées au travail des enfants dans les politiques et programmes socio-économiques et les budgets afférents.

RECHERCHE, ANALYSE ET EVALUATION DES POLITIQUES

Les points forts de l'action de l'IPEC concernent les importants efforts consentis au niveau des activités liées à la recherche, l'analyse et l'évaluation; ceux-ci viennent compléter le programme national et la campagne de sensibilisation et permettent de renforcer le rôle de l'IPEC comme pôle international centralisant les informations et l'expertise juridique sur le travail des enfants.

Au cours des dernières années, la demande relative à la recherche et à l'analyse des politiques liées au travail des enfants a fortement progressé, de même que la volonté politique de s'attaquer au problème. L'IPEC répond à ce besoin en menant de nombreux projets de recherche spécifiques au problème. Il collabore également avec d'autres institutions comme l'UNICEF, la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement. La recherche statistique de l'IPEC sur l'ampleur du problème est confiée au Programme d'information statistique et de suivi sur le travail des enfants (SIMPOC), qui mène des enquêtes sur le sujet dans les Etats Membres et leur offre une assistance technique en vue d'améliorer les méthodes de collecte des données.

Au cours de l'année 2000, on a développé une stratégie globale d'évaluation qui définit les composantes d'un système visant à renforcer le contrôle et l'évaluation des activités de l'IPEC à tous les niveaux, qu'il s'agisse de programmes nationaux, d'activités de recherche ou de campagnes internationales.

LA REFORME POLITIQUE PASSE PAR LA RATIFICATION DE LA CONVENTION N0. 182 SUR LES PIRES FORMES DE TRAVAIL DES ENFANTS

La Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, adoptée en 1998, de même que la convention (n° 138) sur l'âge minimum d'admission à l'emploi, 1973, qui abolit le travail des enfants et la convention (n° 182), 1999 qui vise à éliminer et interdire les pires formes de travail des enfants, tracent le cadre dans lequel s'inscrit la politique de l'IPEC. L'éradication des pires formes du travail des enfants, tels que l'esclavage, le travail forcé, la traite des enfants, la servitude pour dettes, le servage, la prostitution, la pornographie et autres formes d'exploitation les plus dures et les plus dangereuses, constitue la première étape vers l'abolition totale du travail des enfants et figure à ce titre au rang des préoccupations majeures nécessitant une attention prioritaire de l'IPEC.

En juin 1999 le Secrétaire général du BIT, M. Juan Somavia, a confié à l'IPEC la tête de la campagne mondiale en faveur d'une ratification rapide et universelle de la convention n° 182 par les Etats Membres. En ratifiant cette nouvelle convention, les Etats Membres s'engagent à prendre de toute urgence les mesures efficaces qui s'imposent en vue de garantir l'abolition aussi rapide que possible des pires formes de travail des enfants. Cette ratification renforcera la capacité des gouvernements, des employeurs, des syndicats, des ONG et des citoyens concernés du monde entier de lutter contre le travail des enfants. Jusqu'à présent, le taux de ratification est le plus rapide jamais enregistré dans l'histoire du BIT et l'IPEC s'était fixé comme objectif d'atteindre un taux de ratification équivalent à plus de la moitié des 175 Etats Membres à la fin 2001.

SUIVI DE LA RATIFICATION DE LA CONVENTION N0. 182 : LE DEVELOPPEMENT DES PROGRAMMES ASSORTIS DE DELAIS

En ratifiant la convention no. 182, les Etats Membres s'engagent à mettre en place à l'échelon national une législation, des politiques et des programmes en vue de se conformer à l'engagement qu'ils ont pris d'interdire et d'éliminer les pires formes de travail des enfants. A cet effet, l'IPEC les aide à développer des programmes assortis de délais qui définissent des politiques et des programmes en vue d'éradiquer les pires formes de travail des enfants sur une période de temps déterminée. L'IPEC aide les Etats Membres à :

- établir un cadre global permettant à chaque pays de déterminer les formes d'exploitation les plus dangereuses qui lui sont spécifiques et de comprendre les causes incidentes ;
- évaluer l'importance des divers paramètres visant à empêcher les enfants d'être astreints aux pires formes d'exploitation et de réadapter ceux qui en sont déjà victimes ;
- développer un système de contrôle et d'évaluation, incluant des cibles et des indicateurs, afin d'évaluer l'impact, la rentabilité et la durabilité du programme ; et
- promouvoir le contrôle et l'application de la législation nationale.

Source : OIT

**Annexe 3 : Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000
(dite « Convention de Palerme »)**

Etat des signatures et ratifications au 10/02/03

Nombre d'Etats signataires : 147

Nombre d'Etats ayant ratifié : 30

GROUPE	ETAT	DATE DE SIGNATURE	DATE DE RATIFICATION
UNION EUROPEENNE	Allemagne	12/12/2000	
	Autriche	12/12/2000	
	Belgique	12/12/2000	
	Danemark	12/12/2000	
	Espagne	12/12/2000	01/03/2002
	Finlande	12/12/2000	
	France	12/12/2000	29/10/2002
	Grèce	12/12/2000	
	Irlande	12/12/2000	
	Italie	12/12/2000	
	Luxembourg	12/12/2000	
	Pays Bas	12/12/2000	
	Portugal	12/12/2000	
	Royaume-Uni	12/12/2000	
	Suède	12/12/2000	
	COMMUNAUTÉ EUROPEENNE		12/12/2000
RESTE DE L'EUROPE	Albanie	12/12/2000	21/08/2002
	Andorre	11/11/2001	
	Biélorussie	14/12/2000	
	Bosnie-Herzégovine	12/12/2000	24/04/2002
	Bulgarie	13/12/2000	05/12/2001
Chypre	12/12/2000		

GROUPE	ETAT	DATE DE SIGNATURE	DATE DE RATIFICATION
RESTE DE L'EUROPE	Croatie	12/12/2000	24/01/2003
	Estonie	14/12/2000	
	Géorgie	13/12/2000	
	Hongrie	14/12/2000	
	Islande	13/12/2000	
	Lettonie	13/12/2000	07/12/2001
	Liechtenstein	12/12/2000	
	Lituanie	13/12/2000	09/05/2002
	Macédoine	12/12/2000	
	Malte	14/12/2000	
	Moldavie	14/12/2000	
	Monaco	13/12/2000	05/06/2001
	Norvège	13/12/2000	
	Pologne	12/12/2000	12/11/2001
	République tchèque	12/12/2000	
	Roumanie	14/12/2000	04/12/2002
	Russie	12/12/2000	
	Saint-Marin	14/12/2000	
	Slovaquie	14/12/2000	
	Slovénie	12/12/2000	
	Suisse	12/12/2000	
	Turquie	13/12/2000	
Ukraine	12/12/2000		
Yougoslavie	12/12/2000	06/09/2001	
AFRIQUE DU NORD ET MOYEN ORIENT	Algérie	12/12/2000	07/10/2002
	Arabie Saoudite	12/12/2000	
	Egypte	13/12/2000	
	Iran	12/12/2000	
	Israël	13/12/2000	

GROUPE	ETAT	DATE DE SIGNATURE	DATE DE RATIFICATION
AFRIQUE DU NORD ET MOYEN ORIENT	Koweït	12/12/2000	
	Liban	18/12/2001	
	Libye	13/11/2001	
	Maroc	13/12/2000	19/09/2002
	Syrie	13/12/2000	
	Tunisie	13/12/2000	
	Yémen	15/12/2000	
AFRIQUE SUBSAHARIENNE	Afrique du Sud	14/12/2000	
	Angola	13/12/2000	
	Bénin	13/12/2000	
	Botswana	10/04/2002	29/08/2002
	Burkina Faso	15/12/2000	15/05/2002
	Burundi	14/12/2000	
	Cameroun	13/12/2000	
	Cap-Vert	13/12/2000	
	Congo	14/12/2000	
	Côte d'Ivoire	15/12/2000	
	Ethiopie	14/12/2000	
	Gambie	14/12/2000	
	Guinée-Bissao	14/12/2000	
	Guinée équatoriale	14/12/2000	07/02/2003
	Lesotho	14/12/2000	
	Madagascar	14/12/2000	
	Malawi	13/12/2000	
	Mali	15/12/2000	12/04/2002
	Maurice	12/12/2000	
	Mozambique	15/12/2000	
Namibie	13/12/2000	16/08/2002	
Niger	21/08/2001		

GROUPE	ETAT	DATE DE SIGNATURE	DATE DE RATIFICATION	
AFRIQUE SUBSAHARIENNE	Nigeria	13/12/2000	28/06/2001	
	Ouganda	12/12/2000		
	Rwanda	14/12/2000		
	Sénégal	13/12/2000		
	Seychelles	12/12/2000		
	Sierra Leone	27/11/2001		
	Soudan	15/12/2000		
	Swaziland	14/12/2000		
	Tanzanie	13/12/2000		
	Togo	12/12/2000		
	Zimbabwe	12/12/2000		
	ASIE ET OCÉANIE	Afghanistan	14/12/2000	
		Arménie	15/11/2001	
		Australie	13/12/2000	
		Azerbaïdjan	12/12/2000	
Cambodge		11/11/2001		
Chine		12/12/2000		
Corée		13/12/2000		
Indonésie		12/12/2000		
Japon		12/12/2000		
Kazakhstan		13/12/2000		
Kirghizistan		13/12/2000		
Malaisie		26/09/2002		
Nauru		12/11/2001		
Nouvelle-Zélande		14/12/2000	19/07/2002	
Ouzbékistan		13/12/2000		
Pakistan	14/12/2000			
Philippines	14/12/2000	28/05/2002		
Singapour	13/12/2001			

GROUPE	ETAT	DATE DE SIGNATURE	DATE DE RATIFICATION
ASIE ET OcéANIE	Sri Lanka	13/12/2000	
	Tadjikistan	12/12/2000	08/07/2002
	Thaïlande	13/12/2000	
	Vietnam	13/12/2000	
AMÉRIQUES	Antigua-et-Barbuda	26/09/2001	24/07/2002
	Argentine	12/12/2000	19/11/2002
	Bahamas	09/04/2001	
	Barbade	26/09/2001	
	Bolivie	12/12/2000	
	Brésil	12/12/2000	
	Canada	14/12/2000	13/05/2002
	Chili	13/12/2000	
	Colombie	12/12/2000	
	Costa Rica	16/03/2001	
	Cuba	13/12/2000	
	Equateur	13/12/2000	17/09/2002
	Etats-Unis	13/12/2000	
	Guatemala	12/12/2000	
	Haïti	13/12/2000	
	Honduras	14/12/2000	
	Jamaïque	26/09/2001	
	Mexique	13/12/2000	
	Nicaragua	14/12/2000	09/09/2002
	Panama	13/12/2000	
Paraguay	12/12/2000		
Pérou	14/12/2000	23/01/2002	
République dominicaine	13/12/2000	17/09/2002	
Saint-Christophe-et-Niévès	20/11/2001		
Sainte-Lucie	26/09/2001		
Salvador	14/12/2000		

GROUPE	ETAT	DATE DE SIGNATURE	DATE DE RATIFICATION
AMÉRIQUES	Trinité-et-Tobago	26/09/2001	
	Uruguay	13/12/2000	
	Venezuela	14/12/2000	13/05/2002

Source : Ministère des Affaires Etrangères

Annexe 4 : 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 contre la traite des personnes, du 15 novembre 2000

Etat des signatures et ratifications au 02/02/03

Nombre d'Etats signataires : 112
Nombre d'Etats ayant ratifié : 24

GROUPE	ETAT	DATE DE SIGNATURE	DATE DE RATIFICATION
UNION EUROPEENNE	Allemagne	12/12/2000	
	Autriche	12/12/2000	
	Belgique	12/12/2000	
	Danemark	12/12/2000	
	Espagne	13/12/2000	01/03/2002
	Finlande	12/12/2000	
	France	12/12/2000	29/10/2002
	Grèce	13/12/2000	
	Irlande	13/12/2000	
	Italie	12/12/2000	
	Luxembourg	13/12/2000	
	Pays Bas	12/12/2000	
	Portugal	12/12/2000	
	Royaume-Uni	12/12/2000	
	Suède	12/12/2000	
COMMUNAUTE EUROPEENNE		12/12/2000	
RESTE DE L'EUROPE	Albanie	12/12/2000	21/08/2002
	Biélorussie	14/12/2000	
	Bosnie-Herzégovine	12/12/2000	24/04/02

GROUPE	ETAT	DATE DE SIGNATURE	DATE DE RATIFICATION
RESTE DE L'EUROPE	Bulgarie	13/12/2000	05/12/01
	Chypre	12/12/2000	
	Croatie	12/12/2000	24/01/2003
	Estonie	20/09/2002	
	Géorgie	13/12/2000	
	Hongrie	14/12/2000	
	Islande	13/12/2000	
	Liechtenstein	14/03/2001	
	Lituanie	25/04/2002	
	Macédoine	12/12/2000	
	Malte	14/12/2000	
	Moldavie	14/12/2000	
	Monaco	13/12/2000	05/06/2001
	Norvège	13/12/2000	
	Pologne	04/10/2001	
	Roumanie	14/12/2000	04/12/2002
	Russie	12/12/2000	
	Saint-Marin	14/12/2000	
	Slovaquie	15/11/2001	
	Slovénie	15/11/2001	
	Suisse	02/04/2002	
	Turquie	13/12/2000	
Ukraine	15/11/2001		
Yougoslavie	12/12/2000	06/09/2001	

GROUPE	ETAT	DATE DE SIGNATURE	DATE DE RATIFICATION
AFRIQUE DU NORD ET MOYEN ORIENT	Algérie	06/06/2001	
	Egypte	01/05/2002	
	Israël	14/11/2001	
	Libye	13/11/2001	
	Syrie	13/12/2000	
	Tunisie	13/12/2000	
AFRIQUE SUBSAHARIENNE	Afrique du Sud	14/12/2000	
	Bénin	13/12/2000	
	Botswana	10/04/2002	29/08/2002
	Burkina Faso	15/12/2000	15/05/2002
	Burundi	14/12/2000	
	Cameroun	13/12/2000	
	Cap-Vert	13/12/2000	
	Congo	14/12/2000	
	Gambie	14/12/2000	
	Guinée-Bissao	14/12/2000	
	Guinée équatoriale	14/12/2000	07/02/2003
	Lesotho	14/12/2000	
	Madagascar	14/12/2000	
	Mali	15/12/2000	12/04/2002
	Mozambique	15/12/2000	
	Namibie	13/12/2000	16/08/2002
	Niger	21/08/2001	
	Nigeria	13/12/2000	28/06/2001
Ouganda	12/12/2000		
Rwanda	14/12/2000		
Sénégal	13/12/2000		

GROUPE	ETAT	DATE DE SIGNATURE	DATE DE RATIFICATION
AFRIQUE SUBSAHARIENNE	Seychelles	22/07/2002	
	Sierra Leone	27/11/2001	
	Swaziland	08/01/2001	
	Tanzanie	13/12/2000	
	Togo	12/12/2000	
ASIE ET OCEANIE	Arménie	15/11/2001	
	Azerbaïdjan	12/12/2000	
	Cambodge	11/11/2001	
	Corée	13/12/2000	
	Indonésie	12/12/2000	
	Kirghizistan	13/12/2000	
	Nauru	12/11/2001	
	Nouvelle-Zélande	14/12/2000	19/07/2002
	Ouzbékistan	28/06/2001	
	Philippines	14/12/2000	28/05/2002
	Sri Lanka	13/12/2000	
	Tadjikistan	08/07/2002	08/07/2002
	Thaïlande	18/12/2001	
	Argentine	12/12/2000	19/11/2002
AMÉRIQUES	Bahamas	09/04/2001	
	Barbade	26/09/2001	
	Bolivie	12/12/2000	
	Brésil	12/12/2000	
	Canada	14/12/2000	13/05/2002
	Chili	08/08/2002	
	Colombie	12/12/2000	
	Costa Rica	16/03/2001	

GROUPE	ETAT	DATE DE SIGNATURE	DATE DE RATIFICATION
AMÉRIQUES	Equateur	13/12/2000	17/09/2002
	Etats-Unis	13/12/2000	
	Haïti	13/12/2000	
	Jamaïque	13/02/2002	
	Mexique	13/12/2000	
	Panama	13/12/2000	
	Paraguay	12/12/2000	
	Pérou	14/12/2000	23/01/2002
	République dominicaine	15/12/2000	
	Salvador	15/08/2002	
	Saint-Vincent et les Grenadines	20/11/2002	20/11/2002
	Trinité-et-Tobago	26/09/2001	
	Uruguay	13/12/2000	
	Venezuela	14/12/2000	13/05/2002

Source : Ministère des Affaires étrangères.

Annexe 5 : Tableau comparatif des législations et meilleures pratiques concernant la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains dans l'Union européenne et les pays candidats

CONFÉRENCE EUROPÉENNE SUR LA PRÉVENTION
ET LA LUTTE CONTRE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS :
LE DÉFI MONDIAL DU 21^e SIÈCLE

Sous le haut patronage de Sa Majesté le Roi de Belgique

Parlement européen
Hémicycle (Bâtiment Spaak, 3^e étage)
Rue Wiertz, Bruxelles, Belgique
18-20 SEPTEMBRE 2002

Tableau comparatif des législations et des meilleures pratiques concernant la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains dans l'Union européenne et les pays candidats

Par

M. Paul Holmes, expert en coordination des droits internationaux, Royaume-Uni
et Mme Krizstina Berta, sous-secrétaire d'Etat à l'Intérieur, Hongrie

Vous pouvez trouver ce document sur le site de l'OIM à l'adresse suivante :
<http://belgium.iom.int/STOPConference/Confdocs/Confpapers>

LÉGISLATION RELATIVE À LA PROTECTION DES VICTIMES ET DES TÉMOINS

UNION EUROPÉENNE	AUTRICHE	BELGIQUE	DANEMARK	FINLANDE	FRANCE
<p>Proposition de directive du Conseil relative au titre de séjour de courte durée</p> <p>Un permis de séjour doit être délivré aux victimes de l'aide à l'immigration clandestine ou de la traite des êtres humains qui coopèrent avec les autorités compétentes.</p>	<p>Protection des témoins</p> <p>le <i>paragraphe 22 de la loi sur la police et la sécurité</i> prévoit une protection physique et un changement d'identité des témoins vulnérables.</p> <p>Cette disposition n'est applicable que dans les affaires d'envergure où le témoignage de l'intéressé s'avère essentiel.</p> <p>La décision d'accorder cette protection est prise conjointement par le procureur et le ministre de l'Intérieur.</p>	<p>Protection des témoins</p> <p>Aujourd'hui il n'existe pas encore de protection légale, mais un <i>projet de loi portant création d'une commission pour la protection des témoins</i> est en cours de discussion.</p> <p>Dans le respect des principes de proportionnalité et de subsidiarité, dans les cas définis par la loi et dans la mesure où ces personnes se trouvent en danger en raison de leurs déclarations, la commission pourra accorder aux témoins menacés, à leur famille et à leurs proches, des mesures de protection ordinaires ou spéciales. Elle pourra aussi leur allouer un soutien financier.</p>	<p>Protection des témoins</p> <p>En l'absence de disposition légale, la protection est assurée dans la pratique procédurale par le procureur et la police.</p> <p>Séjour temporaire</p> <p>Il n'existe pas de disposition générale accordant des permis de séjour de courte durée.</p> <p>Néanmoins, <i>l'article s.9 (2) (iv) de la loi sur les étrangers</i>, qui permet l'octroi d'un permis de séjour temporaire lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent, peut être appliqué aux victimes de la traite des êtres humains en attente de porter témoignage.</p>	<p>Protection des témoins</p> <p>À l'heure actuelle, il n'existe aucune protection légale des témoins.</p> <p>Un projet de loi est en cours d'examen.</p> <p>Séjour temporaire</p> <p>Une autorisation de séjour sur le territoire finlandais peut être accordée à l'occasion de circonstances exceptionnelles, lorsque l'intéressé coopère avec la justice pénale.</p>	<p>Protection des témoins</p> <p>Il n'existe pas de dispositions spécifiques régissant le sort des témoins.</p> <p>Séjour temporaire¹</p> <p>Un permis de séjour temporaire peut être accordé pour motifs humanitaires ou pour tout autre motif prévu par la loi.</p> <p>Néanmoins, la qualité de victime de la traite des êtres humains ne permet pas à elle seule de se voir accorder un permis de séjour temporaire.</p>

¹ se référer aux modifications apportées par la loi sur la sécurité intérieure.

UNION EUROPÉENNE	AUTRICHE	BELGIQUE	DANEMARK	FINLANDE	FRANCE
	<p>Séjour temporaire</p> <p>Une autorisation de séjour de courte durée sur le territoire peut être accordée en application de <i>l'article 8 de la loi sur les étrangers</i>.</p> <p>En pratique, cette disposition est rarement mise en œuvre au profit des victimes de la traite. Cette possibilité n'est envisagée que lorsqu'il existe des preuves évidentes d'un danger d'une particulière gravité pour la sécurité de la victime.</p>	<p>Séjour temporaire</p> <p>Il est possible de délivrer des permis de séjour et de travail de courte durée muables en permis de séjour permanent.</p>			

ALLEMAGNE	GRÈCE	IRLANDE	ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS
<p>Protection des témoins Lors d'affaires de criminalité organisée, la loi prévoit une protection spécifique en faveur des témoins. Pour la traite des êtres humains, il existe un programme associant la police et les organisations non gouvernementales. Le bénéfice de cette protection est accordé au témoin par une décision conjointe des autorités policières et du procureur en fonction des critères suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> - victime de la traite des êtres humains, le témoin est prêt à faire une déposition et à témoigner ; - caractère indispensable du témoignage ; - évaluation du risque encouru par la victime ; - volonté de sa part de participer au programme. 	<p>Protection des témoins Le programme de protection des témoins prévu par <i>les articles 9 et 10 de la loi 2928/01</i> peut être mis en œuvre sur réquisition du procureur de la République après avis du procureur général près la cour d'appel.</p> <p>Séjour temporaire Selon <i>l'article 44 paragraphe 7 de la loi 2910/01</i>, l'expulsion d'un immigré clandestin peut être différée lorsque ce dernier dénonce un trafic lié à la prostitution. La décision de report de l'expulsion est prise par le procureur avec l'approbation du procureur général près la cour d'appel. Ce report reste valable jusqu'à ce qu'une décision définitive ait été prise sur l'affaire dénoncée.</p>	<p>Protection des témoins Il n'existe pas de dispositions légales régissant les programmes de protection des témoins. Ils sont mis en œuvre en application du programme irlandais de sécurité des témoins. La protection est assurée par la police. Cependant, il n'existe pas de programme spécifique destiné aux témoins victimes de la traite des êtres humains. Le programme est ouvert aux témoins d'infractions graves (trafics de drogue, criminalité organisée) si leur témoignage, essentiel à la poursuite et à la condamnation des coupables, apporte une preuve impossible à établir autrement. L'accès à ce programme dépend de la direction d'une commission d'examen de la sécurité des témoins.</p>	<p>Protection des témoins La protection est plus ou moins étendue selon que les victimes collaborent ou non avec la police.</p> <p>Séjour temporaire <i>L'article 18 de la loi sur les étrangers</i> accorde un permis de séjour renouvelable de six mois aux citoyens étrangers victimes de maltraitance ou d'exploitation aggravée et mis en danger en raison de tentatives de fuite, de déclarations faites durant l'enquête préliminaire ou au cours de la procédure judiciaire. Le témoignage n'est pas obligatoire pour l'obtention du permis. L'apport de renseignements est suffisant pour être autorisé à demander un permis.</p>	<p>Protection des témoins Il n'existe aucun programme spécifique de protection des témoins. Toutefois, de nombreuses ONG leur apportent au coup par coup un toit et un soutien.</p> <p>Séjour temporaire Le service de l'immigration du ministère de la Justice décide au cas par cas des questions de permis de séjour.</p>	<p>Protection des témoins Un <i>dispositif général</i> permet aux témoins et victimes de la traite des êtres humains, quelle que soit leur nationalité, de bénéficier d'une protection comprenant aide et hébergement. Elle peut être accordée aux témoins qui ont un « besoin urgent de protection » en raison de leur coopération avec le système judiciaire. La décision relève du préfet de police. La protection est assurée par la police en partenariat avec les ONG.</p> <p><i>Le dispositif B.9</i> accorde une protection spécifique aux étrangers victimes ou témoins de la traite. Elle est subordonnée en pratique à la coopération des intéressés avec les autorités judiciaires.</p>

ALLEMAGNE	GRÈCE	IRLANDE	ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS
<p>Séjour temporaire Les victimes peuvent obtenir un permis de séjour temporaire d'au moins quatre semaines pour leur permettre de décider si elles veulent témoigner ou préparer leur retour dans leur pays. Les victimes qui coopèrent avec la justice peuvent en outre bénéficier d'un permis de séjour temporaire pour la durée de la procédure. En cas de risques d'une extrême gravité, elles ont la possibilité de demander un permis de séjour permanent.</p>	<p>Un permis de séjour peut être accordé par le secrétaire général de région (institution régionale de l'État).</p>	<p>Il est subordonné à la coopération avec les autorités judiciaires. Aucune victime de la traite n'en a encore bénéficié à ce jour.</p> <p>Séjour temporaire La situation des victimes de la traite est théoriquement couverte par les termes de la loi irlandaise qui accordent un permis de séjour temporaire.</p>			<p>Séjour temporaire En application du dispositif B.9, l'expulsion de la victime est différée pour une durée de trois mois destinée à lui permettre de prendre une décision.</p> <p>Quand la victime accepte de coopérer, un permis de séjour temporaire lui est accordé pour la durée de la procédure. À son expiration, le témoin victime a la possibilité de demander un permis de séjour permanent pour motifs humanitaires.</p>

PORTUGAL	ESPAGNE	SUÈDE	ROYAUME-UNI
<p>Protection des témoins Des dispositions légales spécifiques permettent de prendre des mesures de protection judiciaire, mais aucun arsenal juridique n'accorde de protection physique aux témoins vulnérables. Ces mesures judiciaires ne peuvent être mises en œuvre que dans des cas exceptionnels et lorsque le témoignage de la victime apparaît indispensable.</p> <p>Séjour temporaire En application de l'article 87(f) de la loi DL244/98 modifiée par la loi DL4/01, une personne, qui collabore avec les autorités judiciaires et policières dans les affaires de criminalité organisée, peut se voir accorder un permis de séjour. En qualité de témoin principal d'un procès, une victime de la traite des êtres humains peut obtenir un permis de séjour suite à une décision du juge sur recommandation du service des douanes et de l'immigration et du procureur.</p>	<p>Protection des témoins Selon la loi 19/1994 du 23.12.1994, la mise en œuvre de la protection doit être agréée par les autorités judiciaires dans les cas où un véritable et vraisemblablement grave danger menace le témoin.</p> <p>Séjour temporaire L'article 59 de la loi 4/2000 du 11.1.00, la loi 8/2000 et l'article 94 du décret royal 864/2001 prévoient des mesures d'accueil au bénéfice de citoyens étrangers qui ont été, de quelque manière que ce soit, victimes ou témoins et qui collaborent activement avec les autorités judiciaires et de police dans la lutte contre les réseaux organisés de traite des êtres humains. En cas de circonstances exceptionnelles, la régularisation de leur situation en Espagne est permise. Les autorités gouvernementales compétentes peuvent empêcher l'expulsion d'un témoin étranger si son témoignage est considéré essentiel à la procédure judiciaire. Le témoin bénéficie de l'ensemble des avantages sociaux durant son séjour.</p>	<p>Protection des témoins Il n'existe pas de programme spécifique de protection des témoins.</p> <p>Séjour temporaire Il n'existe pas de dispositifs particuliers en faveur des victimes de la traite des êtres humains. Une victime peut demander un permis de séjour temporaire comme n'importe quelle autre personne. La délivrance du permis ne dépend pas de sa coopération avec les autorités judiciaires. Un comité gouvernemental examine actuellement la possibilité d'instaurer un droit de séjour sur le territoire suédois et d'octroyer une aide en faveur des victimes de la traite des êtres humains. Ce comité doit rendre son rapport en juin 2002.</p>	<p>Protection des témoins Si des programmes de protection des témoins existent, il n'y a pas de réglementation particulière sur ce point. L'accès au programme résulte de la décision du préfet de police en fonction des critères suivants :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. le témoin doit témoigner de l'existence d'un crime ou d'un délit grave ou contre un délinquant déterminé ; 2. il doit y avoir des indices clairs et précis que la vie du témoin ou de sa famille peut être mise en danger ; 3. le témoin a fait une déposition écrite ; 4. le témoin n'a reçu aucune incitation ni aucune promesse pour faire ses déclarations ; 5. le témoin et sa famille sont prêts à respecter les conditions posées par le programme.

PORTUGAL	ESPAGNE	SUÈDE	ROYAUME-UNI
			<p>Les « crimes et délits graves » comprennent les crimes et délits sexuels graves et ceux pour lesquels on prononce habituellement une peine d'emprisonnement de cinq ans.</p> <p>Les victimes de la traite des êtres humains peuvent avoir accès à ce programme aux conditions actuelles. Au cours de l'été 2002, la création du nouveau délit de traite des êtres humains puni d'une peine de quatorze ans de prison permettra d'améliorer ce programme.</p> <p>Séjour temporaire En application de la loi sur l'immigration de 1971, une autorisation exceptionnelle de séjour sur le territoire britannique peut être accordée aux victimes de la traite des êtres humains qui coopèrent avec les autorités judiciaires.</p>

LES LOIS DE PRÉVENTION DE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

UNION EUROPÉENNE	AUTRICHE	BELGIQUE	DANEMARK	FINLANDE	FRANCE
<p>Projet de décision-cadre sur la lutte contre la traite des êtres humains.</p> <p>Projet de décision-cadre sur la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pornographie infantine.</p>	<p>Dispositions particulières</p> <p>L'article 217 du code pénal</p> <p>L'article 217 alinéa 1 punit d'un emprisonnement de six mois à cinq ans la traite aux fins d'exploitation sexuelle.</p> <p>La peine passe de un à dix ans d'emprisonnement si le délit est commis à des fins lucratives.</p> <p>L'article 217 alinéa 2 punit d'un emprisonnement d'un à dix ans la traite exercée aux fins d'incitation à la prostitution par l'usage de procédés trompeurs, par la force ou par la menace.</p>	<p>Dispositions particulières</p> <p><i>La loi du 13.04.95 sur la répression de la traite des êtres humains et la pornographie infantine.</i></p> <p>Ce texte complète l'article 77 bis de la loi sur les étrangers et se substitue aux anciens articles 379 et 380 bis du code pénal sur l'exploitation sexuelle des adultes et des mineurs. Il crée les nouveaux articles 381 bis et 382 bis qui incriminent les activités des organisations criminelles, punies notamment par la confiscation spéciale de certains objets.</p> <p>Il modifie l'article 382 du code pénal pour permettre la fermeture des établissements où les activités illégales sont exercées.</p>	<p>Dispositions particulières</p> <p>L'article 262 a (1) du code pénal</p> <p>L'article 262 a (1) punit d'une peine allant jusqu'à huit ans d'emprisonnement le fait de recruter, transporter, transférer, abriter ou receler une personne par des actes présents ou passés:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de coercition illicites ou privatifs de liberté, de menace, par la création, l'entretien ou l'exploitation d'une erreur ou par tout autre méthode injustifiée ; - dans le but d'exploiter cette personne sexuellement, de la soumettre à des travaux forcés, à l'esclavage ou toute pratique similaire ainsi qu'à l'ablation de ses organes. 	<p>Il n'existe pas de dispositions particulières en la matière.</p> <p>Un projet de loi est actuellement en discussion.</p> <p>Néanmoins, d'autres textes sont utilisables.</p> <p>L'article S.9 (563/1998) du code pénal punit d'une amende ou d'un emprisonnement allant jusqu'à trois ans le proxénétisme entendu comme la mise à profit de la prostitution d'autrui.</p> <p>L'article S.8 (563/1998) du code pénal punit d'une amende ou d'un emprisonnement de six mois l'achat des services sexuels d'une personne de moins de dix-huit ans.</p>	<p>Il n'existe pas de dispositions particulières en la matière.¹</p> <p>Néanmoins d'autres textes peuvent être mis à profit.</p> <p>Les articles 225(1) à 225(14) du code pénal punissent d'un emprisonnement de sept ans maximum le proxénétisme et les infractions assimilées.</p> <p>L'article 225-7 du code pénal aggrave la peine à dix ans d'emprisonnement lorsque le proxénétisme est commis :</p> <ul style="list-style-type: none"> - à l'égard d'un mineur ; - à l'égard d'une personne d'une particulière vulnérabilité ; - à l'égard de plusieurs personnes ; - à l'égard d'une personne qui a été incitée à se livrer à la prostitution hors du territoire de la République ou à son arrivée.

¹ La loi sur la sécurité intérieure, adoptée le 13 février 2003, comporte des dispositions particulières sur la traite des êtres humains.

--	--	--	--	--	--

UNION EUROPÉENNE	AUTRICHE	BELGIQUE	DANEMARK	FINLANDE	FRANCE
		<p>En outre, la loi crée le concept de pornographie infantine et insère une clause d'extraterritorialité pour la poursuite d'infractions spécifiques.</p> <p>Elle a été modifiée par loi du 28.11.00 relative à la protection pénale des mineurs, qui améliore leur situation, tout particulièrement en matière de prostitution et de pornographie.</p>	<p>L'article 262 a (2) du code pénal Les mêmes peines s'appliquent : - à toute personne qui, aux fins d'exploitation sexuelle, de soumission au travail forcé ou à des pratiques esclavagistes recrute, transporte, transfère, abrite ou recèle une personne âgée de moins de dix-huit ans ou rétribuée par tous moyens, afin d'obtenir son consentement, la personne qui exerce un pouvoir sur la victime ; - à la personne qui reçoit cette rétribution.</p>		

UNION EUROPÉENNE	AUTRICHE	BELGIQUE	DANEMARK	FINLANDE	FRANCE
		<p><i>L'article 77 bis de la loi</i> sur les étrangers de 1980. Est punissable quiconque facilite, directement ou par personne interposée, l'entrée ou l'établissement en Belgique d'un étranger en usant de manœuvres frauduleuses, de violence, de menaces ou toutes autres formes de contrainte, ou abuse de sa vulnérabilité en raison de sa situation irrégulière, de sa grossesse, de sa maladie, de son infirmité ou de son handicap moteur ou mental, ou en mettant à disposition ou en lui louant des chambres ou autres locaux dans le but d'en tirer un profit illicite.</p> <p>Peine : 1 à 5 ans d'emprisonnement</p> <p>La peine est aggravée si l'intéressé a directement ou indirectement agi dans une organisation – travail forcé de 10 à 15 ans.</p>			

ALLEMAGNE	GRÈCE	IRLANDE	ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS
<p>Dispositions particulières</p> <p><i>L'article S180B(1) du code pénal</i> punit d'une peine d'amende ou d'un emprisonnement maximum de cinq ans la personne qui, à des fins lucratives, influence ou pousse de façon coercitive une autre personne à la prostitution.</p> <p>Il punit des mêmes peines la personne qui influence ou pousse une autre personne à réaliser des actes sexuels en connaissance de la vulnérabilité de la victime en raison de son arrivée en pays étranger.</p> <p><i>L'article S180(2)</i> Punit les mêmes faits d'une peine aggravée de six mois à dix ans d'emprisonnement lorsqu'ils sont commis en connaissance de la vulnérabilité de la victime en raison de son arrivée en pays étranger ou à l'encontre d'une personne âgée de moins de 21 ans.</p>	<p>Il n'existe pas de dispositions particulières régissant la matière</p> <p>Un projet de loi est actuellement en discussion</p> <p>Néanmoins, d'autres textes sont utilisables.</p> <p><i>L'article 322 du code pénal</i> incrimine l'enlèvement pour lequel aucune peine maximum n'est prévue.</p> <p><i>L'article 323 du code pénal</i> incrimine le commerce d'esclaves pour lequel aucune peine maximum n'est prévue.</p> <p><i>L'article 324 du code pénal</i> punit d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à dix ans, l'enlèvement de mineurs en vue de l'accomplissement d'actes contraires aux bonnes mœurs.</p>	<p>Dispositions particulières régissant la traite des enfants</p> <p><i>La loi de 1998 relative à la traite des enfants et à la pornographie</i> punit d'une peine de réclusion maximale de quatorze ans la traite de personnes âgées de moins de 17 ans aux fins d'exploitation sexuelle.</p> <p>En outre, d'autres textes peuvent être utilisés.</p> <p><i>L'article 9 de la loi de 1993 relative aux délits sexuels</i> incrimine l'exercice de pressions ou de contraintes sur une personne en vue de la prostituer.</p>	<p>Il n'existe pas de dispositions particulières régissant la matière</p> <p>Un projet de loi est actuellement en discussion</p> <p>Néanmoins, d'autres textes sont utilisables.</p> <p><i>L'article 600 du code pénal</i> punit d'une peine de cinq à quinze ans de prison la réduction d'une personne en esclavage.</p> <p>L'article 601 du code pénal punit de cinq à vingt ans de prison le commerce d'esclaves.</p> <p>L'article 601 modifié par la loi n°269/98 punit de six à vingt ans de prison l'incitation des mineurs à la prostitution.</p>	<p>Dispositions particulières régissant la traite des mineurs.</p> <p><i>L'article 379 modifié par l'article 2(3)</i> punit d'un à cinq ans d'emprisonnement le fait de faciliter l'entrée, le transit, l'établissement ou le départ hors de son pays d'un mineur âgé de moins de 18 ans à des fins pornographiques ou de prostitution.</p> <p>Les peines sont aggravées en fonction de l'âge de la victime.</p> <p><i>L'article 379 modifié par l'article 3(1)</i> incrimine le fait d'engager, d'encourager ou d'inciter une autre personne, même avec son consentement, à la prostitution, aussi bien sur le territoire du Grand Duché qu'à l'étranger.</p>	<p>Dispositions particulières</p> <p><i>L'article 250a du code pénal</i> punit d'un emprisonnement maximum de six ans toute personne qui :</p> <p>1) par la force, la menace de violences ou de tout autre acte physique, par l'abus d'autorité ou la tromperie, incite une autre personne à se livrer à des actes sexuels contre rémunération ou à agir d'une façon propre à l'y conduire raisonnablement ;</p> <p>2) recrute, emmène ou enlève une autre personne en vue de l'inciter à se prostituer contre rémunération dans un pays étranger ;</p>

ALLEMAGNE	GRÈCE	IRLANDE	ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS
<p><i>L'article S181</i> punit d'une peine de un à dix ans d'emprisonnement l'incitation à la prostitution ou à la réalisation d'actes sexuels par la force, par la menace ou par l'enlèvement, d'une personne vulnérable en raison de son arrivée en pays étranger.</p> <p><i>L'article S181a</i> punit le proxénétisme de six mois à cinq ans d'emprisonnement</p>	<p><i>L'article 348 du code pénal</i> punit de trois ans maximum d'emprisonnement l'incitation à la débauche d'autrui.</p> <p><i>Les articles 349 et 350 du code pénal</i> punissent le proxénétisme de six mois de jours-amendes et de trois ans d'emprisonnement.</p> <p><i>L'article 351</i> punit la participation à la prostitution de mineurs d'un an de jours-amendes et de trois ans d'emprisonnement.</p>	<p><i>L'article 10 de la loi de 1993 relative aux délits sexuels</i> incrimine aussi le fait de vivre totalement ou partiellement des revenus de la prostitution.</p> <p>Ces deux infractions sont punies d'une peine d'emprisonnement maximale de cinq ans.</p> <p><i>L'article 2(1) de la loi de 2000 relative à l'immigration clandestine</i> punit l'aide à l'immigration clandestine d'une peine allant jusqu'à dix ans d'emprisonnement.</p>	<p><i>L'article 12(3) de la loi relative aux étrangers</i> punit de cinq à quinze ans de prison l'aide à l'immigration clandestine lorsqu'elle s'accompagne d'un recrutement en vue de la prostitution.</p>	<p><i>L'article 3(2)</i> punit d'une peine de six mois à trois ans d'emprisonnement le fait de faciliter l'entrée, le transit, l'établissement ou le départ hors de son pays d'une victime pour les motifs exposés à l'article 3(1).</p>	<p>3) persuade un mineur de se livrer à des relations sexuelles contre rémunération ;</p> <p>4) profite sciemment du délit visé à l'alinéa 1 ci-dessus ;</p> <p>5) profite sciemment et sexuellement d'un mineur ;</p> <p>6) par violence, par menace ou par tromperie, force une autre personne à lui accorder ses faveurs sexuelles.</p> <p>Les peines sont aggravées si l'infraction a été commise:</p> <ul style="list-style-type: none"> - sur une victime âgée de moins de 16 ans ; - en réunion ; - ou a entraîné des blessures graves.

LES LOIS DE PRÉVENTION DE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

PORTUGAL	ESPAGNE	SUÈDE	ROYAUME-UNI
<p>Dispositions particulières régissant la traite des êtres humains</p> <p><i>L'article 169 du code pénal</i> punit d'un emprisonnement de deux à huit ans quiconque force une personne à se rendre dans un pays étranger en vue d'être exploitée sexuellement ou de se prostituer.</p> <p><i>L'article 170 du code pénal</i> punit de six mois de jours-amendes et de cinq ans d'emprisonnement l'incitation, l'encouragement et la facilitation de la prostitution ou bien l'exploitation sexuelle à des fins lucratives. Les jours-amendes s'élèvent d'un à huit ans lorsque l'infraction est commise par l'usage de la violence, la fraude ou grâce à la diminution des capacités mentales de la victime</p>	<p>Dispositions particulières régissant la traite des êtres humains</p> <p><i>L'article 311 du code pénal</i> punit de six mois de jours-amendes et de trois ans d'emprisonnement quiconque, par tromperie ou abus d'état de détresse, impose ou prolonge des conditions de travail et de sécurité contraires à la loi. Les peines sont aggravées lorsqu'un tel comportement s'exerce par l'usage de la violence ou l'intimidation.</p> <p><i>L'article 312(1) du code pénal</i> punit de six mois de jours-amendes et de trois ans d'emprisonnement ceux qui exercent un trafic illégal de main d'œuvre.</p> <p><i>L'article 312(2) du code pénal</i> punit des mêmes peines quiconque embauche des citoyens étrangers dépourvus de permis de travail dans des conditions contraires au droit social ou propose à ces derniers un faux contrat de travail ou bien les incite à abandonner leur emploi par des procédés trompeurs.</p> <p><i>L'article 313(1) du code pénal</i> punit des mêmes peines quiconque encourage ou sert, par tous moyens, l'immigration illégale de travailleurs en Espagne</p>	<p>Dispositions particulières régissant la traite des êtres humains.</p> <p><i>Le chapitre 4(1) du code pénal</i> punit d'une peine de jours-amendes de deux ans et de dix ans d'emprisonnement le fait, par l'exercice de pressions ou tout autre moyen illicite, d'inciter une personne à partir ou à se laisser transporter dans un pays étranger, en vue de commettre à son encontre le délit visé au Chapitre 6, ss 2,3 ou 4 ou de l'exploiter sexuellement de manière occasionnelle ou permanente.</p> <p><i>Le chapitre 4(2) du code pénal</i> punit des mêmes peines quiconque héberge ou reçoit une personne arrivée dans un pays dans les circonstances ci-dessus indiquées, par les mêmes procédés et dans un but similaire.</p>	

PORTUGAL	ESPAGNE	SUÈDE	ROYAUME-UNI
<p>L'article 176 du code pénal punit de deux ans de jours-amendes et de huit ans d'emprisonnement le fait de forcer un mineur âgé de moins de 16 ans à se rendre dans un pays étranger en vue d'être exploité sexuellement ou de se prostituer.</p> <p>Les peines sont de deux ans de jours-amendes et de huit ans d'emprisonnement si l'infraction est commise par l'usage de la violence, la fraude ou dans l'intention de tirer profit des capacités mentales réduites d'un mineur âgé de moins de 14 ans</p>	<p>L'article 313(2) punit des mêmes peines quiconque encourage ou sert par des procédés trompeurs l'émigration de travailleurs à l'étranger.</p> <p>L'article 318(1) du code pénal punit des mêmes peines quiconque sert, encourage ou facilite la traite illégale des personnes transitant ou partant à destination de l'Espagne aux fins d'exploitation sexuelle.</p> <p>L'infraction est punie d'une peine de jours-amendes de deux ans et de trois ans d'emprisonnement (article 318(2) du code pénal) lorsqu'elle est commise dans un but lucratif, par la violence, l'intimidation, la tromperie ou l'abus de la situation de détresse de la victime.</p> <p>L'article 318(3) du code pénal aggrave les peines lorsque la vie ou la santé de la victime est mise en danger ou lorsqu'il s'agit d'un mineur.</p> <p>L'article 318(5) du code pénal aggrave les peines contre le délinquant qui appartient à une organisation dédiée aux activités susmentionnées.</p> <p>L'article 515 du code pénal punit les associations illicites qui encouragent la traite des êtres humains.</p>	<p>Le chapitre 4(3) du code pénal punit des mêmes peines le fait de commettre les infractions visées aux alinéas 1 et 2 contre une personne âgée de moins de 18 ans bien qu'aucune pression, aucune tromperie, ni aucun autre subterfuge n'ait été mis en œuvre.</p> <p>Le chapitre 4(4) du code pénal atténue la peine à un maximum de quatre ans d'emprisonnement lorsque le délit de traite des êtres humains visé aux alinéas précédents présente un caractère moins grave.</p> <p>La préparation, la tentative, la conspiration de traite des êtres humains ou son défaut de dénonciation sont en outre punissables.</p>	

LÉGISLATION SUR LA COOPÉRATION POLICIÈRE ET JUDICIAIRE

UNION EUROPÉENNE	AUTRICHE	BELGIQUE	DANEMARK	FINLANDE	FRANCE
Convention européenne d'entraide en matière pénale de 1959 (protocoles additionnels de 1978 et 2001)	Protocole de l'ONU (Palerme, 2000) contre la traite des personnes (articles 9, 10, 11)	Protocole de l'ONU (Palerme, 2000) contre la traite des personnes (articles 9, 10, 11)	Protocole de l'ONU (Palerme, 2000) contre la traite des personnes (articles 9, 10, 11)	Protocole de l'ONU (Palerme, 2000) contre la traite des personnes (articles 9, 10, 11)	Protocole de l'ONU (Palerme, 2000) contre la traite des personnes (articles 9, 10, 11)
Convention européenne d'extradition de 1957 (protocole additionnel de 1975)	Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant de 1989 (articles 5,6,7 et 10)	Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant de 1989 (articles 5,6,7 et 10)	Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant de 1989 (articles 5,6,7 et 10)	Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant de 1989 (articles 5,6,7 et 10)	Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant de 1989 (articles 5,6,7 et 10)
Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne de 2000 (protocole additionnel de 2001)	Article 6 de la décision-cadre de l'UE relative à la lutte contre la traite des êtres humains Article 10 de la décision-cadre de l'UE portant sur la répression de l'exploitation sexuelle et de la pornographie infantine	Article 6 de la décision-cadre de l'UE relative à la lutte contre la traite des êtres humains Article 10 de la décision-cadre de l'UE portant sur la répression de l'exploitation sexuelle et de la pornographie infantine	Article 6 de la décision-cadre de l'UE relative à la lutte contre la traite des êtres humains Article 10 de la décision-cadre de l'UE portant sur la répression de l'exploitation sexuelle et de la pornographie infantine	Article 6 de la décision-cadre de l'UE relative à la lutte contre la traite des êtres humains Article 10 de la décision-cadre de l'UE portant sur la répression de l'exploitation sexuelle et de la pornographie infantine	Article 6 de la décision-cadre de l'UE relative à la lutte contre la traite des êtres humains Article 10 de la décision-cadre de l'UE portant sur la répression de l'exploitation sexuelle et de la pornographie infantine
Création d'Europol et de la Task Force des chefs de police	Convention européenne d'entraide en matière pénale de 1959 (protocoles additionnels de 1978 et 2001)	Convention européenne d'entraide en matière pénale de 1959 (protocoles additionnels de 1978 et 2001)	Convention européenne d'entraide en matière pénale de 1959 (protocoles additionnels de 1978 et 2001)	Convention européenne d'entraide en matière pénale de 1959 (protocoles additionnels de 1978 et 2001)	Convention européenne d'entraide en matière pénale de 1959 (protocoles additionnels de 1978 et 2001)
Création d'Eurojust					
Mise en place du groupe de lutte contre la traite des êtres humains au sein du Forum de prévention de la criminalité organisée	Convention européenne d'extradition de 1957 (protocole additionnel de 1975)	Traité Benelux	Convention européenne d'extradition de 1957 (protocole additionnel de 1975)	Convention européenne d'extradition de 1957 (protocole additionnel de 1975)	Convention européenne d'extradition de 1957 (protocole additionnel de 1975)

UNION EUROPÉENNE	AUTRICHE	BELGIQUE	DANEMARK	FINLANDE	FRANCE
<p>Article 6 de la décision-cadre relative à la lutte contre la traite des êtres humains</p> <p>Article 10 de la décision-cadre portant sur la répression de l'exploitation sexuelle et de la pornographie infantile</p>	<p>Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne de 2000 (protocole additionnel de 2001)</p> <p>Accords de Schengen</p> <p>Membre des groupes d'experts contre la traite des êtres humains d'Interpol et d'Europol</p> <p>Membre du programme Eurojust</p> <p>Membre de la <i>Task Force</i> des chefs de police</p>	<p>Convention européenne d'extradition de 1957 (protocole additionnel de 1975)</p> <p>Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne de 2000 (protocole additionnel de 2001)</p> <p>Accords de Schengen</p> <p>Membre des groupes d'experts contre la traite des êtres humains d'Interpol et d'Europol</p> <p>Membre du programme Eurojust</p> <p>Membre de la <i>Task Force</i> des chefs de police</p>	<p>Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne de 2000 (protocole additionnel de 2001)</p> <p>Accords de Schengen</p> <p>Membre de la <i>Task Force</i> de la mer baltique</p> <p>Membre des groupes d'experts contre la traite des êtres humains d'Interpol et d'Europol</p> <p>Membre du programme Eurojust</p> <p>Membre de la <i>Task Force</i> des chefs de police</p>	<p>Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne de 2000 (protocole additionnel de 2001)</p> <p>Accords de Schengen</p> <p>Membre de la <i>Task Force</i> de la mer baltique</p> <p>Membre des groupes d'experts contre la traite des êtres humains d'Interpol et d'Europol</p> <p>Membre du programme Eurojust</p> <p>Membre de la <i>Task Force</i> des chefs de police</p>	<p>Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne de 2000 (protocole additionnel de 2001)</p> <p>Accords de Schengen</p> <p>Membre des groupes d'experts contre la traite des êtres humains d'Interpol et d'Europol</p> <p>Membre du programme Eurojust</p> <p>Membre de la <i>Task Force</i> des chefs de police</p>

ALLEMAGNE	GRÈCE	IRLANDE	ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS
Protocole ONU 2000 de Palerme contre la traite des personnes (art. 9, 10, 11)	Protocole ONU 2000 de Palerme contre la traite des personnes (articles 9, 10, 11)	Protocole ONU 2000 de Palerme contre la traite des personnes (articles 9, 10, 11)	Protocole ONU 2000 de Palerme contre la traite des personnes (articles 9, 10, 11)	Protocole ONU 2000 de Palerme contre la traite des personnes (articles 9, 10, 11)	Protocole ONU 2000 de Palerme contre la traite des personnes (articles 9, 10, 11)
Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant de 1989 (art. 5,6,7 et 10)	Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant de 1989 (articles 5,6,7 et 10)	Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant de 1989 (articles 5,6,7 et 10)	Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant de 1989 (articles 5,6,7 et 10)	Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant de 1989 (articles 5,6,7 et 10)	Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant de 1989 (articles 5,6,7 et 10)
Convention de l'ONU pour l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes du 9.8.85 (art. 6 et protocole optionnel du 15.4.02)	Article 6 de la décision-cadre de l'UE relative à la lutte contre la traite des êtres humains Article 10 de la décision-cadre de l'UE portant sur la répression de l'exploitation sexuelle et de la pornographie infantine	Article 6 de la décision-cadre de l'UE relative à la lutte contre la traite des êtres humains Article 10 de la décision-cadre de l'UE portant sur la répression de l'exploitation sexuelle et de la pornographie infantine	Article 6 de la décision-cadre de l'UE relative à la lutte contre la traite des êtres humains Article 10 de la décision-cadre de l'UE portant sur la répression de l'exploitation sexuelle et de la pornographie infantine	Article 6 de la décision-cadre de l'UE relative à la lutte contre la traite des êtres humains Article 10 de la décision-cadre de l'UE portant sur la répression de l'exploitation sexuelle et de la pornographie infantine	Article 6 de la décision-cadre de l'UE relative à la lutte contre la traite des êtres humains Article 10 de la décision-cadre de l'UE portant sur la répression de l'exploitation sexuelle et de la pornographie infantine
Art. 6 de la décision-cadre contre la traite des êtres humains et Art.10 de la décision-cadre de l'UE portant sur la répression de l'exploitation sexuelle et de la pornographie infantine	Convention européenne d'entraide en matière pénale de 1959 (protocoles additionnels de 1978 et 2001) Convention européenne d'extradition de 1957 (protocole additionnel de 1975)	Convention européenne d'entraide en matière pénale de 1959 (protocoles additionnels de 1978 et 2001) Convention européenne d'extradition de 1957 (protocole additionnel de 1975)	Convention européenne d'entraide en matière pénale de 1959 (protocoles additionnels de 1978 et 2001) Convention européenne d'extradition de 1957 (protocole additionnel de 1975)	Convention européenne d'entraide en matière pénale de 1959 (protocoles additionnels de 1978 et 2001) Convention européenne d'extradition de 1957 (protocole additionnel de 1975)	Convention européenne d'entraide en matière pénale de 1959 (protocoles additionnels de 1978 et 2001) Convention européenne d'extradition de 1957 (protocole additionnel de 1975)
Convention européenne d'entraide en matière pénale de 1959 (protocoles additionnels de 1978 et 2001)					

ALLEMAGNE	GRÈCE	IRLANDE	ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS
Convention européenne d'extradition de 1957 (protocole additionnel de 1975)	Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne de 2000 (protocole additionnel de 2001)	Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne de 2000 (protocole additionnel de 2001)	Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne de 2000 (protocole additionnel de 2001)	Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne de 2000 (protocole additionnel de 2001)	Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne de 2000 (protocole additionnel de 2001)
Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne de 2000 (protocole additionnel de 2001)	Accords de Schengen	Membre des groupes d'experts contre la traite des êtres humains d'Interpol et d'Europol	Accords de Schengen	Traité Benelux	Traité Benelux
Accords de Schengen	Membre des groupes d'experts contre la traite des êtres humains d'Interpol et d'Europol	Membre du programme Eurojust	Membre des groupes d'experts contre la traite des êtres humains d'Interpol et d'Europol	Accords de Schengen	Accords de Schengen
Membre de la <i>Task Force</i> de la mer baltique	Membre du programme Eurojust	Membre de la <i>Task Force</i> des chefs de police	Membre du programme Eurojust	Membre des groupes d'experts contre la traite des êtres humains d'Interpol et d'Europol	Membre des groupes d'experts contre la traite des êtres humains d'Interpol et d'Europol
Membre des groupes d'experts contre la traite des êtres humains d'Interpol et d'Europol	Membre de la <i>Task Force</i> des chefs de police		Membre de la <i>Task Force</i> des chefs de police	Membre du programme Eurojust	Membre du programme Eurojust
Membre d'Eurojust	Membre de la SECI			Membre de la <i>Task Force</i> des chefs de police	Membre de la <i>Task Force</i> des chefs de police
Membre de la <i>Task Force</i> des chefs de police	Participation à l'Initiative Adriatique-Ionienne				

PORTUGAL	ESPAGNE	SUÈDE	ROYAUME-UNI
Protocole ONU 2000 de Palerme contre la traite des personnes (art. 9, 10, 11)	Protocole ONU 2000 de Palerme contre la traite des personnes (art. 9, 10, 11)	Protocole ONU 2000 de Palerme contre la traite des personnes (art. 9, 10, 11)	Protocole ONU 2000 de Palerme contre la traite des personnes (art. 9, 10, 11)
Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant de 1989 (articles 5,6,7 et 10)	Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant de 1989 (articles 5,6,7 et 10)	Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant de 1989 (articles 5,6,7 et 10)	Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant de 1989 (articles 5,6,7 et 10)
Article 6 de la décision-cadre de l'UE relative à la lutte contre la traite des êtres humains Article 10 de la décision-cadre de l'UE portant sur la répression de l'exploitation sexuelle et de la pornographie infantile	Article 6 de la décision-cadre de l'UE relative à la lutte contre la traite des êtres humains Article 10 de la décision-cadre de l'UE portant sur la répression de l'exploitation sexuelle et de la pornographie infantile	Article 6 de la décision-cadre de l'UE relative à la lutte contre la traite des êtres humains Article 10 de la décision-cadre de l'UE portant sur la répression de l'exploitation sexuelle et de la pornographie infantile	Article 6 de la décision-cadre de l'UE relative à la lutte contre la traite des êtres humains Article 10 de la décision-cadre de l'UE portant sur la répression de l'exploitation sexuelle et de la pornographie infantile
Convention européenne d'entraide en matière pénale de 1959 (protocoles additionnels de 1978 et 2001)	Convention européenne d'entraide en matière pénale de 1959 (protocoles additionnels de 1978 et 2001)	Convention européenne d'entraide en matière pénale de 1959 (protocoles additionnels de 1978 et 2001)	Convention européenne d'entraide en matière pénale de 1959 (protocoles additionnels de 1978 et 2001)
Convention européenne d'extradition de 1957 (protocole additionnel de 1975)	Convention européenne d'extradition de 1957 (protocole additionnel de 1975)	Convention européenne d'extradition de 1957 (protocole additionnel de 1975)	Convention européenne d'extradition de 1957 (protocole additionnel de 1975)
Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne de 2000 (protocole additionnel de 2001)	Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne de 2000 (protocole additionnel de 2001)	Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne de 2000 (protocole additionnel de 2001)	Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne de 2000 (protocole additionnel de 2001)
Accords de Schengen	Accords de Schengen	Accords de Schengen	Membre des groupes d'experts contre la traite des êtres humains d'Interpol et d'Europol Membre du programme Eurojust Membre de la <i>Task Force</i> des chefs de police

PORTUGAL	ESPAGNE	SUÈDE	ROYAUME-UNI
Membre des groupes d'experts contre la traite des êtres humains d'Interpol et d'Europol	Membre des groupes d'experts contre la traite des êtres humains d'Interpol et d'Europol	Membre de la <i>Task Force</i> de la mer Baltique	
Membre du programme Eurojust	Membre du programme Eurojust	Membre des groupes d'experts contre la traite des êtres humains d'Interpol et d'Europol	
Membre de la <i>Task Force</i> des chefs de police	Membre de la <i>Task Force</i> des chefs de police	Membre du programme Eurojust	
		Membre de la <i>Task Force</i> des chefs de police	

MEILLEURES PRATIQUES

UNION EUROPÉENNE	AUTRICHE	BELGIQUE	DANEMARK	FINLANDE	FRANCE
	<p>Réorganisation policière par la mise en place du BKA (<i>Bundeskriminalamt</i>), office de la police criminelle contre la traite des êtres humains et par la création d'unités spéciales au sein de chacun des neuf départements autrichiens aux fins d'enquêtes sur les délits d'aide à l'immigration clandestine, de prostitution et de traite des êtres humains.</p>	<p>Création auprès du Premier ministre d'un comité sur la traite des êtres humains qui passe en revue deux fois par mois les réponses apportées au problème.</p> <p>Création du centre d'information et d'analyse de la traite des êtres humains qui constitue un forum pluridisciplinaire chargé d'analyser et de diffuser l'information sur la question et d'élaborer une politique de développement.</p> <p>Création d'un collège de procureurs. Il s'agit d'un réseau d'experts en vue de l'élaboration d'un système pénal en matière de traite des êtres humains.</p>	<p>Participation à la Task Force de la mer Baltique qui réunit un groupe d'experts de la traite des êtres humains au sein du comité opérationnel.</p> <p>Il est chargé :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'élaborer une meilleure analyse, - de promouvoir des améliorations juridiques et opérationnelles ; - de dresser une carte de l'importance de la traite des êtres humains ; - de rédiger un manuel ; - de favoriser les échanges entre les experts au cours des enquêtes ; - de mettre en partage les connaissances, les stratégies et les renseignements ; - d'organiser des opérations conjointes. 	<p>Participation à la Task Force de la mer Baltique qui réunit un groupe d'expert de la traite des êtres humains au sein du comité opérationnel.</p> <p>Il est chargé :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'élaborer une meilleure analyse, - de promouvoir les améliorations juridiques et opérationnelles ; - de dresser une carte de l'importance de la traite des êtres humains ; - de rédiger un manuel ; - de favoriser les échanges entre experts au cours des enquêtes ; - de mettre en partage les connaissances, les stratégies et les renseignements ; - d'organiser des opérations conjointes 	<p>Centralisation des opérations de surveillance et d'enquêtes au sein de l'Office central pour la répression de la traite des êtres humains.</p>

UNION EUROPÉENNE	AUTRICHE	BELGIQUE	DANEMARK	FINLANDE	FRANCE
		<p>Réalisation d'opérations d'envergure sous la présidence belge du conseil européen, consistant en la mise en place de contrôles en coopération avec les Etats candidats.</p> <p>Plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire qui instaure un groupe de travail tripartite se réunissant tous les mois pour discuter de la prévention, la répression et l'aide aux victimes de la traite.</p> <p>Directive ministérielle sur l'uniformisation des politiques d'enquête et de poursuites en matière de traite des êtres humains et de pornographie infantile.</p>			

ALLEMAGNE	GRÈCE	IRLANDE	ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS
<p>Mise en place d'une coopération entre la police des Länder et les ONG pour la protection des témoins-victimes.</p> <p>Création d'ateliers de formation communs où participent douze officiers de police et douze membres des ONG, afin de développer la confiance mutuelle et d'accroître la compréhension et la force du dispositif anti-trafic.</p> <p>Création auprès du gouvernement fédéral, du groupe de travail national pour la répression de la traite des femmes en Allemagne auquel participent les ONG familières de ces problèmes.</p> <p>Réseau d'ONG qui viennent en aide aux victimes.</p>	<p>Création de l'O.K.E.A, un groupe de projet interministériel.</p> <p>Ce groupe est chargé de missions spécifiques en vue de s'attaquer au problème de la traite :</p> <ul style="list-style-type: none"> - préparer des projets de loi adaptés ; - effectuer des enquêtes; - sensibiliser l'opinion; - remettre un rapport national sur le phénomène. <p>La création d'une unité de police spéciale en charge des enquêtes sur la traite des êtres humains est prévue.</p> <p>La répression de la traite a été mise au rang de priorité de la politique anti-criminalité 2002 avec un objectif de 30 % d'augmentation des arrestations.</p>	<p>Création du Bureau national de la police de l'immigration assorti d'une unité spéciale anti-trafic.</p> <p>Mise en place du forum multisectoriel « Irlande en marche »</p>	<p>Création d'un comité placé auprès du Ministère de l'Intérieur contre la traite des femmes et des enfants.</p> <p>Il a pour mission d'étudier et d'évaluer les stratégies et les mesures anti-trafic à adopter.</p> <p>Création du comité interministériel pour la mise en oeuvre de l'article 18.</p> <p>Il est chargé de coordonner les programmes d'aide aux victimes qui ont obtenu un permis de séjour en application de cette disposition.</p> <p>Mise en place d'un numéro vert mondial pour les victimes de la traite des êtres humains.</p> <p>Création conjointe d'un site Internet par la police et les ONG pour les enfants disparus.</p>		<p>Institution d'un rapporteur national chargé de la traite des humains</p> <p>Institution d'un procureur chargé de coordonner, au plan national, la lutte contre la traite des êtres humains.</p> <p>Institution d'un procureur spécialisé dans chaque région.</p> <p>Programme national réunissant toutes les deux semaines des experts de la police autour du thème de la traite des êtres humains.</p> <p>Institution, au plan régional, d'agents de liaison spécialistes de la traite dépendant du service de l'immigration et de la naturalisation.</p>

ALLEMAGNE	GRÈCE	IRLANDE	ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS
	<p>Des instructions spéciales ont été délivrées aux services de police pour l'application de cette politique :</p> <ul style="list-style-type: none"> - améliorer la gestion et la collecte de renseignements ; - développer la coopération du groupe de projet avec les autorités locales ; - former les agents à envisager la traite des êtres humains comme une violation des droits de l'homme ; - appliquer strictement les lois en vigueur. 				<p>Le dispositif B.9 assurant aux victimes et aux témoins une assistance et un hébergement.</p> <p>Création d'une liste des indicateurs permettant aux organismes chargés de l'application de la loi d'identifier la présence de victimes de la traite des êtres humains.</p> <p>Légalisation des maisons closes sous autorisation municipale comme mesure anti-traffic.</p> <p>Création d'un groupe pluridisciplinaire chargé du suivi des mesures indiquées ci-dessus.</p>

PORTUGAL	ESPAGNE	SUÈDE	ROYAUME-UNI
<p>Création par la Commission pour l'Égalité et les Droits de la Femme de deux groupes de travail chargés de surveiller la formation des employés des services sociaux et d'informer les victimes de la traite sur leurs droits.</p>		<p>Mise au point de la campagne Nord-Baltique contre la traite des femmes qui va se dérouler en huit volets dans les pays du Nord et de la Baltique en vue de faire connaître, de sensibiliser le public et d'engager la discussion sur les problèmes liés à la traite des femmes.</p> <p>Participation à la Task Force de la mer Baltique qui réunit un groupe d'experts de la traite des êtres humains au sein du comité opérationnel.</p> <p>Il est chargé :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'élaborer une meilleure analyse, - de promouvoir les améliorations juridiques et opérationnelles ; - de dresser une carte de la densité de la traite des être humains ; - de rédiger un manuel ; - de favoriser les échanges entre experts au cours des enquêtes ; - de mettre en partage les connaissances, les stratégies et les renseignements ; - d'organiser des opérations conjointes par la coopération des services de renseignement. 	<p>Multiplication d'opérations d'investigation active ne reposant pas sur les témoignages de victimes. Ces opérations portent notamment sur les circuits de financement parallèles.</p> <p>Institution d'une unité régionale de coordination multisectorielle chargée de la lutte contre la traite des personnes.</p> <p>Mise au point de l'opération « réflexe ». Elle associe la « National crime squad », unité de police spéciale, au service de renseignements sur l'immigration pour mener des actions contre la traite des personnes et l'immigration clandestine.</p>

PORTUGAL	ESPAGNE	SUÈDE	ROYAUME-UNI
		<p>Admissibilité de la preuve vidéo apportée par une victime de la traite installée dans un autre pays.</p> <p>Pénalisation du client depuis 1999. La rémunération de relations sexuelles occasionnelles est pénalisée afin d'en décourager la demande. L'infraction repose sur un mécanisme évident « d'offre et de demande ».</p>	

RÉSUMÉ

AVERTISSEMENTS

Ce tableau a été conçu pour être un guide de références facile d'accès sur l'actuelle situation au sein des quinze Etats membres. Il se divise en quatre parties relatives à la protection des témoins, la prévention de la traite des êtres humains, la coopération judiciaire et policière et le palmarès des meilleures pratiques. Aussi, nous avertissons le lecteur qu'il n'a pas été possible de citer en détail toutes les dispositions et les procédures applicables et qu'il a été nécessaire quelques fois d'en paraphraser les points les plus significatifs.

En outre, au regard du nombre d'initiatives en cours dans l'Union européenne, des changements importants dans chaque partie ont pu intervenir depuis la date d'élaboration du document.

LA LÉGISLATION RELATIVE À LA PRÉVENTION DE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

Le Danemark est le seul Etat membre à s'être actuellement doté d'une législation qui punit toutes les formes d'exploitation prévues par :

- le protocole de Palerme des Nations Unies qui vise la prostitution et autres formes d'exploitation sexuelle, le travail forcé, l'esclavage ou les pratiques assimilées, la servitude et l'ablation des organes ;
- la décision-cadre européenne qui vise l'exploitation de travailleurs, y compris le travail forcé ou obligatoire, l'esclavage, les pratiques assimilées ou la servitude, l'exploitation de la prostitution et autres formes d'exploitation sexuelle, y compris la pornographie.

L'Espagne a adopté une législation spécifique contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle et d'exploitation de la main d'œuvre.

L'Autriche, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède ont adopté des législations spécifiques contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle.

L'Irlande et le Luxembourg ont pris des dispositions particulières contre la traite des mineurs aux fins d'exploitation sexuelle.

Les autres Etats membres traitent la question du trafic des personnes en utilisant d'autres instruments juridiques comme les délits de proxénétisme et d'aide à l'immigration clandestine.

LA PROTECTION DES TÉMOINS

Aucun Etat membre ne dispose de programmes de protection des témoins spécifiquement consacrés aux victimes de la traite des êtres humains.

La Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, le Luxembourg et la Suède n'ont pas de programme de protection officiel à l'heure actuelle.

Les autres Etats membres apportent une protection aux victimes de la traite sur le fondement des dispositions générales de protection des témoins ou grâce à des programmes développés par la pratique judiciaire.

Dans chaque cas, l'accès au programme est subordonné à des conditions qui ne peuvent être satisfaites par une victime classique. L'**Italie** réforme actuellement la question afin de permettre un accès de plein droit aux victimes de la traite.

LA COOPÉRATION JUDICIAIRE ET POLICIÈRE

Les différentes mesures de coopération judiciaire et policière prises par les Etats membres sont décrites dans le tableau.

LE PALMARÈS DES MEILLEURES INITIATIVES

Les meilleures initiatives des Etats membres sont diverses et sont répertoriées dans le tableau.

LÉGISLATION RELATIVE À LA PROTECTION DES VICTIMES ET DES TÉMOINS

BULGARIE	RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	CHYPRE	ESTONIE	HONGRIE	LETTONIE	LITUANIE
<p>Code pénal L'article 142 de la section IV incrimine l'enlèvement et la privation illicite de liberté.</p> <p>Voir aussi l'article 156, section VIII.</p> <p>Aucun programme de protection des victimes de la traite des personnes n'a encore été adopté.</p> <p>Code de procédure pénale L'article 97/a prévoit des mesures de protection et assure le secret de l'identité de la victime.</p>	<p>Code pénal Articles : 216 a 204 246</p> <p>Loi portant sur le programme de protection des témoins</p>	<p>Loi de 2000 relative à la répression de la traite des personnes et à l'exploitation sexuelle des enfants</p> <p>La loi n°3(1) de 2000 offre une protection spécifique aux victimes d'exploitation sexuelle et autres délits connexes.</p> <p>Un tuteur des victimes d'exploitation sexuelle se charge de leur fournir une assistance.</p> <p>Nouvelle législation du 28.6.2001 en faveur de la protection des victimes et témoins.</p>	<p>Code pénal L'article 79 prévoit des mesures pour assurer la sécurité des victimes.</p> <p>Accord baltique de coopération sur la protection des victimes et des témoins.</p>	<p>Nouvelle loi relative à la protection des témoins</p> <p>La loi LXXXV de 2001 instaure :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un programme de protection pour les personnes, y compris les victimes, qui participent à la procédure et coopèrent avec les autorités judiciaires, - un service de protection des victimes doté de bureaux régionaux, - un fond de protection des victimes. 	<p>Code pénal</p> <p>Code de procédure pénale</p> <p>L'article 106.4 prévoit des mesures de protection spéciales.</p> <p>Accord baltique de coopération sur la protection des victimes et des témoins.</p>	<p>Code pénal</p> <p>Articles : 131.3 239</p> <p>Code de procédure pénale</p> <p>Accord baltique de coopération sur la protection des victimes et des témoins.</p> <p>Programme national 2000-2004 prévoyant des mesures de protection pour les victimes mineures.</p>

BULGARIE	RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	CHYPRE	ESTONIE	HONGRIE	LETTONIE	LITUANIE
				<p>Résolution du gouvernement 1074/1999 relative à la protection des victimes de crime et leurs proches aborde la question de l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants.</p> <p>Décret du gouvernement 209/2001 relatif à l'indemnisation des victimes de crimes violents.</p> <p>Nouvelle loi sur les étrangers 39/2001 accordant un permis de séjour pour motifs humanitaires aux victimes coopérantes.</p>		

MALTE	POLOGNE	ROUMANIE	SLOVAQUIE	SLOVÉNIE	TURQUIE
<p>Ordonnance d'abolition de l'esclavage blanc</p> <p>Code pénal, Titre VII, relatif aux délits portant atteinte aux bonnes mœurs.</p>	<p>Code pénal</p> <p>L'article 174 sert de modèle à la protection et à l'aide accordée aux victimes et aux témoins en vue de faciliter leur témoignage.</p>	<p>Code pénal</p> <p>Article 329</p> <p>Programme lancé par le ministre de l'Intérieur en octobre 2000 en faveur de la protection des femmes et des enfants contre la traite.</p> <p>La loi n° 123/2001 relative au statut des étrangers en Roumanie assure une sécurité maximale pour la protection des victimes et instaure des centres d'aide.</p>	<p>La loi n°256/1998 relative à la protection des témoins a été amendée par l'entrée en vigueur du code pénal de 2001.</p> <p>Depuis le 31 juillet 1999, la Slovaquie a mis en place des centres d'accueil pour les victimes de crimes.</p>	<p>Lois relatives à la procédure pénale, modifiées par amendements en 1999.</p> <p>Loi pénale.</p>	<p>1) Article 7 de la loi n° 4422 de prévention contre les organisations criminelles à but lucratif.</p> <p>2) Article 20 de la loi n°3713 relative à la lutte contre le terrorisme</p> <p>L'article 7, sous le sous-titre « protection des témoins et des agents publics », prévoit des mesures d'ensemble en cas de menace pour la sécurité.</p> <p>3) Article 375 du code de procédure pénale, n°1412.</p>

LES LOIS DE PRÉVENTION DE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

BULGARIE	RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	CHYPRE	ESTONIE	HONGRIE	LETTONIE	LITUANIE
<p>Section IV du code pénal sur l'enlèvement et la privation illicite de liberté.</p> <p>L'article 216a punit la traite des enfants d'une sanction pécuniaire et d'une peine maximale de trois ans d'emprisonnement. Les causes d'aggravation portent la peine de deux à huit ans et de trois à dix ans.</p> <p>L'article 144 punit la menace d'une peine privative de liberté de six mois et d'une amende.</p>	<p>Code Pénal tchèque</p> <p>L'article 204 punit le proxénétisme d'un emprisonnement maximum de trois ans, sous réserve des causes d'aggravation qui portent la peine de deux à huit ans et de cinq à douze ans.</p> <p>L'article 246 punit la traite des êtres humains d'une peine d'un à cinq ans d'emprisonnement aggravée de trois à huit ans.</p>	<p>La Loi n°3(1) de 2000 relative à la répression de la traite des personnes et l'exploitation sexuelle des enfants prévoit une protection spéciale des victimes d'exploitation sexuelle et autres délits connexes.</p> <p>Article 154 maj. du code pénal</p> <p>L'article 352 maj. de la loi relative aux enfants prohibe l'incitation à la prostitution d'un jeune fille de moins de 16 ans.</p>	<p>Code pénal</p> <p>Le délit de prostitution illicite est puni d'une peine maximale de cinq ans d'emprisonnement, portée de deux à cinq ans lorsqu'il est commis contre un mineur.</p>	<p>Code pénal</p> <p>L'article 175/B réprime la traite des êtres humains par un emprisonnement maximum de trois ans.</p> <p>La réalisation de causes d'aggravation porte la peine à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'un à cinq ans ; - de deux à huit ans ; - de cinq à dix ans ; - de dix à quinze ans selon les cas. 	<p>Code pénal et code de procédure pénale</p> <p>Dispositions fustigeant l'exploitation sexuelle des enfants comme un crime des plus graves.</p>	<p>Code des infractions administratives –Article 182 (1). Mise an place d'un programme de contrôle et de prévention de la traite des êtres humains en 2002.</p> <p>Code pénal - article 131(3).</p> <p>Projets de loi modifiant le code pénal –articles 313, 314, 315, 316, 317.</p>

BULGARIE	RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	CHYPRE	ESTONIE	HONGRIE	LETTONIE	LITUANIE
<p>L'article 142 punit l'enlèvement d'une peine privative de liberté de 1 à 6 ans. Les causes d'aggravation portent de trois à dix ans, de trois à douze ans et de cinq à quinze ans la peine privative de liberté.</p> <p>L'article 155 prévoit une peine privative de liberté maximum de 3 ans et d'une amende. Une cause d'aggravation porte la peine de deux à huit ans.</p> <p>L'article 188 punit l'exploitation sexuelle des mineurs par la publication du jugement et une peine privative de liberté maximale de cinq ans, aggravée d'un à six ans.</p>	<p>L'article 233 prévoit une peine de trois à 8 ans d'emprisonnement, aggravé de cinq à douze ans.</p> <p>L'article 246 punit l'attraction d'une personne à l'étranger aux fins d'exploitation sexuelle d'un à cinq ans d'emprisonnement, aggravé de trois à huit ans.</p> <p>Un nouveau programme pour la répression de la criminalité organisée a été mis en place en 2001.</p>					

MALTE	POLOGNE	ROUMANIE	SLOVAQUIE	SLOVÉNIE	TURQUIE
<p>Ordonnance d'abolition de la traite des esclaves par les blancs, chapitre 63.</p> <p>Code pénal</p>	<p>Code pénal polonais</p> <p>Chapitre XXV relatif aux infractions à la liberté sexuelle et aux bonnes mœurs.</p> <p>L'article 197 punit d'une peine privative de liberté d'un à dix ans, de trois mois à cinq ans et de deux à douze ans les faits incriminés.</p> <p>L'article 198 punit d'une peine d'emprisonnement de six mois à huit ans l'infraction prévue.</p> <p>L'article 199 punit d'un emprisonnement de trois ans maximum l'infraction prévue.</p> <p>L'article 203 punit d'une peine d'emprisonnement d'un à dix ans l'infraction prévue.</p>	<p>Code pénal</p> <p>L'article 329 punit le proxénétisme d'une peine de deux à sept ans d'emprisonnement. La peine est aggravée de trois à dix ans d'emprisonnement lorsque la victime est un mineur.</p> <p>La loi de prévention et de répression de la traite des êtres humains a été achevée en 2002 et prévoit des peines d'emprisonnement de cinq à quinze ans.</p>	<p>Code pénal slovaque</p> <p>L'article 204 punit le proxénétisme de trois ans d'emprisonnement maximum. La peine est portée d'un à cinq ans, de deux à huit ans, de cinq à douze ans selon les causes d'aggravation.</p> <p>L'article 246 punit la traite des femmes d'un à cinq ans d'emprisonnement, peine aggravée de trois à huit ans.</p> <p>L'article 216a punit la traite des enfants d'un emprisonnement de trois ans maximum ou d'une amende. La peine est portée de deux à huit ans, de trois à dix ans selon les causes d'aggravation.</p>	<p>Code pénal, articles 347 et 311.</p>	<p>Loi n° 5682 relative au passeport, articles 33, 34, 35, 36.</p> <p>Loi n° 5683 relative à la résidence et au séjour des étrangers en Turquie, articles 24, 25, 26.</p> <p>Code pénal turc n°765, articles 249, 313, 435, 436, 350, 351, 352.</p> <p>Loi n° 1475 relative au travail, article 100</p> <p>Article 15 de la Loi n° 2238 sur l'ablation, la conservation et la transplantation d'organes.</p> <p>Loi n° 403 relative à la citoyenneté, amendement nouveau contre les mariages blancs.</p>

MALTE	POLOGNE	ROUMANIE	SLOVAQUIE	SLOVÉNIE	TURQUIE
	<p>L'article 204 punit l'infraction prévue d'une peine d'emprisonnement maximale de trois ans, aggravée d'un à dix ans.</p> <p>Chapitre XXIII relatif aux infractions contre la liberté des personnes</p> <p>L'article 189 punit l'infraction prévue d'une peine d'emprisonnement de trois mois à cinq ans, aggravée d'un à dix ans.</p> <p>L'article 200 punit l'infraction prévue d'une peine d'emprisonnement d'un à cinq ans.</p>		<p>L'article 233 punit la conduite à l'étranger d'une peine d'emprisonnement de trois à huit ans, aggravée de cinq à douze ans.</p> <p>1^{er} avril 2002, création de l'unité nationale de répression des migrations clandestines.</p> <p>15 mai 2002, création d'une unité de police spéciale en vue de traquer la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle.</p> <p>1^{er} avril 2002, mise en place d'une police des frontières et des étrangers.</p>		

LÉGISLATION SUR LA COOPÉRATION JUDICIAIRE ET POLICIÈRE

BULGARIE	RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	CHYPRE	ESTONIE	HONGRIE	LETTONIE	LITUANIE
<p>Le service national de la police des frontières (SNPF) a signé des accords de coopération avec la Roumanie, l'Allemagne, le Fyrom, la SECI et a établi une coopération bilatérale avec la Pologne sous l'égide du Secrétariat américain de la Justice.</p> <p>Signature et ratification du protocole des Nations unies de Palerme</p> <p>Conclusion de vingt et un accords interministériels et intergouvernementaux en vue de la répression de la criminalité organisée internationale.</p>	<p>La République Tchèque a signé le protocole de Palerme et a poursuivi sa politique de ratification des conventions internationales, notamment en concluant avec l'Allemagne, la Pologne et la Slovaquie, les protocoles additionnels bilatéraux aux conventions européennes sur l'extradition et sur l'entraide judiciaire en matière pénale.</p>	<p>Chypre a signé le protocole de Palerme, a établi une coopération policière avec les Etats membres et une plateforme d'information avec Interpol.</p> <p>Conclusion d'accords bilatéraux relatifs à la coopération policière contre la criminalité organisée.</p> <p>Participation au SAE en vue de l'échange d'information avec les Etats membres et les pays candidats.</p>	<p>Coopération avec Interpol et Europol.</p> <p>Membre de la <i>Task Force</i> de la mer Baltique</p> <p>Mise en place d'agents de liaison</p> <p>Signature d'accords internationaux</p> <p>Participation au CIREFI, au SAE et à l'ICMPD.</p>	<p>La Hongrie a signé le protocole de Palerme, coopère avec Interpol, Europol, la SECI, a conclu des accords bilatéraux avec de nombreux pays européens.</p> <p>Nouvelle loi sur la coopération policière internationale en cours d'élaboration.</p> <p>Loi relative à la coopération mutuelle en matière pénale.</p> <p>Signature d'accords bilatéraux pour la répression de la criminalité organisée.</p> <p>Institution d'un centre de coopération pour l'application du droit international (NEBEK)</p>	<p>La Lettonie a signé et ratifié la convention des Nations unies mais ni le protocole contre le trafic illicite des migrants ni celui contre la traite des êtres humains n'ont été ratifiés.</p> <p>Elle est en pourparlers avec Europol en vue d'une coopération.</p> <p>Signature d'accords bilatéraux</p> <p>Membre de la Task Force de la mer Baltique</p>	<p>La Lituanie a ratifié en octobre 2002 la convention des Nations unies de Palerme et en avril 2002 deux de ses protocoles : le premier, sur la prévention, l'abolition et la répression de la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants et le second, sur le trafic illicite des migrants par terre, mer ou air.</p> <p>Signature en 2001 d'un accord de coopération avec l'Estonie et la Finlande en vue de la répression de la criminalité organisée.</p>

MALTE	POLOGNE	ROUMANIE	SLOVAQUIE	SLOVÉNIE	TURQUIE
<p>Malte a signé la convention des Nations unies de Palerme et ses protocoles.</p> <p>Mise en conformité avec les critères à satisfaire pour conclure un accord avec Europol.</p>	<p>La Pologne a signé la convention des Nations Unies de Palerme et ses protocoles.</p> <p>Mise en place d'une plateforme multilatérale</p> <p>Signature d'accords internationaux</p> <p>Participation aux opérations d'envergure menées sous la présidence belge pour la coopération des Etats membres et les Etats candidats.</p> <p>Participation au groupe de Budapest, au CIREFI, à la conférence baltique sur le contrôle des frontières, à la conférence internationale sur la police des frontières.</p>	<p>La Roumanie a signé la convention des Nations unies de Palerme et ses protocoles.</p> <p>Mise en place d'un réseau européen de magistrats, conclusion d'accords bilatéraux avec les Etats voisins et signature d'un accord avec la SECI.</p> <p>Décision n°1383/c du ministre de la Justice de juillet 2001 pour la création d'un réseau de correspondants nationaux chargés des questions de droit international.</p> <p>Mise en place d'un réseau de policiers.</p> <p>Signature d'accords bilatéraux avec les Etats membres et les Etats candidats</p> <p>Signature d'accords multilatéraux</p>	<p>La Slovaquie a signé la convention des Nations unies de Palerme en décembre 2000, son protocole sur le trafic illicite des migrants par terre, mer et air en novembre 2001 et a donné son accord à la signature du protocole sur la fabrication et le trafic d'armes à feu, de leurs pièces, composants et munitions.</p> <p>Signature de la convention des Nations unies contre le terrorisme de 2001.</p>	<p>La Slovénie a signé la convention des Nations unies de Palerme et ses protocoles.</p>	<p>La Turquie a signé la convention de Palerme des Nations unies et ses protocoles, prochainement soumis au Parlement pour ratification.</p> <p>Elle est partie contractante à de nombreuses conventions multilatérales et à leurs protocoles, excepté la Convention européenne sur l'extradition et la convention d'entraide judiciaire en matière pénale, à des conventions bilatérales avec de multiples pays et avec la convention européenne de lutte contre le terrorisme.</p> <p>Elle participe au « Processus de Budapest » et a établi une coopération avec la SECI.</p>

MALTE	POLOGNE	ROUMANIE	SLOVAQUIE	SLOVÉNIE	TURQUIE
			<p>La nouvelle loi relative à la police de décembre 2001 prend en considération l'acquis communautaire d'Europol en vue de conclure avec elle un accord de coopération et transpose les articles 10 et 14 de la convention de Schengen.</p> <p>Recodification du code pénal et du code de procédure pénale en 2003.</p> <p>Un amendement à la loi de prévention du blanchiment de l'argent du 1^{er} janvier 2001 a été présenté au Parlement en avril 2002 comme une priorité.</p>		<p>Elle est membre d'Interpol. Les lois n° 4208 et 4428 contiennent des dispositions spécifiques sur la coopération judiciaire et policière –surtout policière.</p> <p>Les articles 2, 6 et 16 de la loi n° 4422 de prévention contre les organisations criminelles à but lucratif et les articles 3,9 et 10 de la loi n° 4208 sur le blanchiment d'argent prévoient des mécanismes particuliers de coopération judiciaire et policière.</p> <p>Participation à la conférence sur la police des frontières, au CIREFI et à la Task Force du Pacte de stabilité.</p>

MEILLEURES PRATIQUES

BULGARIE	RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	CHYPRE	ESTONIE	HONGRIE	LETTONIE	LITUANIE
<p>Lancement d'un programme gouvernemental pour la lutte contre l'immigration clandestine</p> <p>Création d'un conseil plurisectoriel sur les postes frontières.</p> <p>Création d'un centre multisectoriel pour la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains.</p> <p>Mise en place de groupes d'experts le 22 août 2001 chargés des problèmes d'immigration les plus urgents.</p>	<p>Mesures de lutte contre le tourisme sexuel assurées par des patrouilles dans les zones à haut risque.</p> <p>Campagnes de sensibilisation.</p>	<p>Programme de sensibilisation organisé par la police en collaboration avec plusieurs organisations internationales.</p> <p>Participation de la police à des conférences et séminaires sur la traite des êtres humains.</p>	<p>Echanges d'informations entre les différentes autorités, coordonnés par le ministère de l'Intérieur.</p> <p>Membre de la <i>Task Force</i> de la mer Baltique.</p>	<p>Réunions officielles et informelles des autorités de police compétentes.</p> <p>Formation professionnelle</p>	<p>Membre de la <i>Task Force</i> de la mer Baltique.</p> <p>Membre du conseil des ministres de la Baltique.</p>	<p>Organisation de séminaires, de formations et de cours sur la traite des êtres humains.</p> <p>Coopération avec les organisations gouvernementales et non gouvernementales</p> <p>Lancement du programme 2001-2005 sur le contrôle et la prévention de la traite des êtres humains et de la prostitution.</p>

MALTE	POLOGNE	ROUMANIE	SLOVAQUIE	SLOVÉNIE	TURQUIE
Pas d'information.	Décision du 9 août 2001 sur « le traitement judiciaire de la traite des êtres humains ».	Conférence régionale du 20 au 21 mai 2001 sur la traite des êtres humains et les migrations illicites et sa déclaration de clôture sur l'application de la loi anti-trafic. Séminaire de l'OMI du 13 au 15 juillet 2001 sur la traite des êtres humains Création du bulletin du ministère de l'Intérieur sur la traite des êtres humains.	Lancement en 1998 du programme complexe de lutte contre la criminalité organisée. Participation au projet ENFOPOL , à des séminaires européens et autres événements.	Pas d'information.	Programme commun de formation pour les agents du ministère de la Justice, de l'Intérieur, des Affaires étrangères et d'autres administrations. Réunions internes au sein des ministères. Réunions régulières de coordination.

**Annexe 6 : Caractéristiques des normes communautaires
et de l'Union européenne (III^{ème} pilier)**

Caractéristiques	I ^{er} Pilier					III ^{ème} Pilier	
	Règlement	Directive	Décision	Recommandation	Avis	Décision-cadre	Décision*
obligatoire	Oui	Oui	Oui			Oui	Oui
facultatif				Oui	Oui		
général	Oui			Oui	Oui		
individuel		Oui (Etats Membres)	Oui	Oui	Oui	Oui (Etats Membres)	Oui
destiné aux Etats	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
destiné aux particuliers	Oui		Oui	Oui	Oui		
complet au niveau de la norme communautaire	Oui, sauf règlement demandant Des mesures étatiques complémentaires	Non	Oui	Sans objet	Sans objet	Non	Oui. En effet l'article 34 du TUE ne semble pas suggérer de mesures nationales de transposition
demandant un complément par une norme nationale	Non, sauf règlement demandant des mesures étatiques complémentaires	Oui	Non	Sans objet	Sans objet	Oui	Non
applicabilité directe	Oui	Non	Oui	Sans objet	Sans objet	Non	Non
effet direct vertical ascendant (droits des particuliers à l'encontre de l'Etat)	Oui	Oui	Oui	Sans objet	Sans objet	Non	Non
effet direct vertical descendant (droits des particuliers à l'encontre de l'Etat)	Oui	Non	Non	Sans objet	Sans objet	Non	Non
effet direct horizontal (droits à faire valoir entre particuliers)	Oui	Non	Non	Sans objet	Sans objet	Non	Non

* Il est très difficile de cerner les contours exacts de cette nouvelle norme compte tenu des imprécisions de l'article 34 du TUE. Peut-on identifier cette « décision » III^{ème} pilier à l'ancienne action commune qui a disparu ?

Source : Jean Luc Sauron. L'application du droit de l'Union européenne en France. *La Documentation Française* – 2000.

LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

RAPPORTS

Assemblée nationale : rapport d'information déposé par la Délégation pour l'Union européenne sur « *les relations entre Europol et Eurojust* » ; Pierre Brana, député ; 13 février 2002.

Assemblée nationale : rapport d'information déposé par la Délégation pour l'Union européenne intitulé le « *Mandat d'arrêt sans frontière ?* » ; Pierre Brana, député ; 2001.

Assemblée nationale : avis fait au nom de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi constitutionnelle (n° 378) sur « *Le mandat d'arrêt européen* » ; Jacques Remiller, député ; 11 décembre 2002.

Assemblée nationale : rapport d'information déposé par la mission d'information commune sur « *L'esclavage en France aujourd'hui* » ; Mme Christine Lazerges et M. Alain Vidalies, députés ; 12 décembre 2001.

Bureau international du travail : « *Halte au travail forcé* », rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail ; conférence internationale du travail , 89^{ème} session ; 2001.

Comité contre l'esclavage moderne : actes du colloque international organisé en partenariat avec l'IHESI, le ministère de la Justice, le ministère des Affaires étrangères et avec le soutien de la Commission européenne ; « *esclavages modernes et trafic d'êtres humains, quelles approches européennes ?* » novembre 2000.

Conseil national de l'aide aux victimes (CNAV) : rapport du groupe de travail du CNAV ; « *Les victimes de situations d'esclavage contemporain* » ; 11 janvier 2002.

Convention européenne : rapport final du groupe de travail « *Liberté, sécurité, justice* » ; 2 décembre 2002.

Programme des Nations Unies pour le développement : rapport mondial sur le développement humain ; « *approfondir la démocratie dans un monde fragmenté* » ; 2002.

Sénat : rapport d'information de la délégation du Sénat aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le projet de loi n° 30 (2002 – 2003) sur la sécurité intérieure ; Janine Rosier, sénateur ; 24 octobre 2002.

Organisation internationale des migrations, rapport annuel 2001.

Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure, Mme Georgina Vaz-Cabral « *les formes contemporaines d'esclavage dans six pays de l'Union européenne* » ; Paris, janvier 2002.

OUVRAGES

Cahiers de droit européen, numéro 1.2, 2000.

La Documentation française ; l'application du droit de l'Union européenne en France ; collection « *Réflexe Europe* » ; 2^{ème} édition 2000.

La Documentation française : notes et études documentaires ; « *droit international et droit français* » ; étude adoptée par la section du rapport et des études au Conseil d'Etat en date du 25 avril 1985 ; 1986.

Revue du Marché commun et de l'Union européenne ; « *Le développement de la coopération judiciaire européenne* » ; Jean-Baptiste Avel ; n° 445 ; février 2001.