

CONSEIL DE L'EUROPE
COMITE DES MINISTRES

Recommandation n° R (2000) 11
du Comité des Ministres aux États membres
sur la lutte contre la traite des êtres humains
aux fins d'exploitation sexuelle note 1

(adoptée par le Comité des Ministres
le 19 mai 2000,
lors de la 710e réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du statut du Conseil de l'Europe,

Considérant l'accroissement récent en Europe des activités relatives à la traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, souvent liées au crime organisé dans la mesure où ces pratiques lucratives permettent aux organisations criminelles de financer et d'étendre leurs autres activités, telles que le trafic d'armes et de stupéfiants et le blanchiment de l'argent ;

Considérant que la traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle s'étend bien au-delà des frontières nationales et qu'il est donc nécessaire de mettre sur pied une stratégie paneuropéenne pour combattre ce phénomène et protéger ses victimes, tout en assurant une harmonisation et une application uniforme et efficace des législations pertinentes des Etats membres du Conseil de l'Europe ;

Rappelant la Déclaration adoptée au 2e Sommet du Conseil de l'Europe (octobre 1997), dans laquelle les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe décident «de rechercher des réponses communes aux défis posés par l'extension [...] de la criminalité organisée [...] à l'échelle du continent» et affirment leur détermination «à combattre la violence contre les femmes et toute forme d'exploitation sexuelle des femmes» ;

Ayant à l'esprit la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (1950) et ses Protocoles ;

Considérant la Charte sociale européenne (1961) et la Charte sociale européenne révisée (1996) ainsi que le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives ;

Considérant les recommandations suivantes du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe: Recommandation no R (91) 11 sur l'exploitation sexuelle, la pornographie, la prostitution ainsi que sur le trafic d'enfants et de jeunes adultes; Recommandation no R (96) 8 sur la politique criminelle dans une Europe en transformation et Recommandation no R (97) 13 sur l'intimidation des témoins et les droits de la défense;

Considérant les textes suivants de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe :
Recommandation 1065 (1987) relative à la traite et à d'autres formes d'exploitation des enfants,
Recommandation 1211 (1993) relative aux migrations clandestines : "passeurs" et employeurs de migrants clandestins, Résolution 1099 (1996) relative à l'exploitation sexuelle des enfants et
Recommandation 1325 (1997) relative à la traite des femmes et à la prostitution forcée dans les Etats membres du Conseil de l'Europe;

Ayant également à l'esprit la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979) ainsi que d'autres conventions internationales telles que la Convention des

Nations Unies pour la répression et l'abolition de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui (1949);

Considérant que la traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, qui concerne pour la plupart des femmes et des mineur(e)s, peut conduire à une situation d'esclavage pour les victimes;

Condamne la traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, qui constitue une violation des droits de la personne humaine et une atteinte à la dignité et à l'intégrité de l'être humain,

Recommande aux gouvernements des États membres:

1. de revoir leur législation et leur pratique en vue d'introduire, si nécessaire, et de mettre en œuvre les mesures contenues dans l'annexe à la présente recommandation;
2. de transmettre cette recommandation à tous les organismes publics et privés concernés, notamment les autorités policières et les autorités judiciaires, le personnel diplomatique, les autorités d'immigration, le personnel compétent dans les domaines social, médical et de l'enseignement, et les organisations nongouvernementales.

Annexe à la Recommandation n° R (2000) 11

I. Principes et notions de base

1. Les principes de base seront les suivants: la traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle désigne le recrutement par une ou plusieurs personnes physiques ou morales et/ou l'organisation de l'exploitation et du transport ou de la migration – légale ou illégale – de personnes, même consentantes, en vue de leur exploitation sexuelle, le cas échéant par une forme quelconque de contrainte, et en particulier la violence ou les menaces, l'abus de confiance, l'abus d'autorité ou l'abus d'une situation de vulnérabilité.

Sur cette base, les gouvernements des États membres sont invités à envisager les mesures suivantes:

II. Mesures générales

2. 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.
3. 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.
4. 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;
5. 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.

III. Cadre d'action et méthodologie

6. Mettre en place des actions multidisciplinaires et coordonnées impliquant les autorités compétentes dans le domaine social, judiciaire, administratif, douanier, policier, et des migrations, ainsi que les organisations non gouvernementales (ONG).

7. Promouvoir la coopération, au niveau des autorités nationales et des ONG, entre pays d'origine, de transit et de destination des victimes de la traite, par la mise en place d'accords bilatéraux et multilatéraux.

8. Afin d'assurer une base concrète et fiable à ces actions, encourager la recherche aux niveaux national et international, relative notamment:

– à l'influence des médias et notamment des nouvelles technologies de l'information et de la communication en matière de traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle;

– à la clientèle du commerce du sexe : évolution de la demande et conséquences sur la traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle;

– à l'origine du phénomène de la traite et aux méthodes utilisées par les trafiquants.

9. Envisager la création d'unités de recherche spécialisées en matière de traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle.

10. Prendre des initiatives afin de développer, aux niveaux national et international, les données et statistiques permettant de mieux cerner le phénomène de la traite d'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.

IV. Prévention

i. Sensibilisation et information

11. Organiser des campagnes d'information incluant la perspective de l'égalité des sexes pour sensibiliser la population aux situations à risque pouvant amener à la traite ainsi qu'aux effets négatifs de la traite et, en particulier, pour lutter contre les idées de facilité de gains associées à la prostitution; ces campagnes devront s'adresser à tous les publics concernés, notamment aux femmes candidates à la migration et aux femmes réfugiées.

12. Organiser des campagnes d'information destinées à discréditer le tourisme sexuel et à décourager les participants potentiels de se livrer à de telles activités.

13. Mettre à la disposition des représentant(e)s diplomatiques, des pouvoirs publics, des médias, des ONG humanitaires et des organisations publiques et privées qui travaillent dans les pays d'origine des victimes potentielles de la traite, une information adéquate (documentation, vidéos, brochures) sur la traite et l'exploitation sexuelle dont sont victimes les femmes, les enfants et les jeunes adultes.

14. Assurer, dans tous les pays, une diffusion très large d'informations sanitaires concernant les risques liés à l'exploitation sexuelle.

15. Encourager et organiser des actions de sensibilisation des professionnels des médias aux questions relatives à la traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle et à l'influence que les médias peuvent avoir en la matière.

ii. Education

16. Mettre en place ou renforcer dans les écoles des programmes d'éducation sexuelle accordant une importance particulière à l'égalité entre les hommes et les femmes ainsi qu'au respect des droits de l'homme et de la dignité de la personne humaine, dans le respect des droits de l'enfant ainsi que des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui.

17. Inclure dans les programmes d'éducation scolaire une information sur les risques que les enfants et les jeunes adultes pourraient courir en matière d'exploitation, d'abus sexuels et de traite, et sur les moyens de se défendre; organiser la diffusion de ces informations également auprès des jeunes qui ne sont plus intégrés dans le système scolaire et auprès des parents.

18. Donner aux garçons comme aux filles une éducation qui évite les stéréotypes sexuels et veiller à ce que tous les enseignants et autres éducateurs soient formés de manière à intégrer dans leur enseignement la dimension de l'égalité entre les sexes.

iii. Formation

19. Organiser des formations spécifiques destinées aux personnels social, médical, enseignant, diplomatique, consulaire, judiciaire, douanier et policier afin de leur permettre d'identifier les cas de traite aux fins d'exploitation sexuelle et de prendre les mesures nécessaires.

20. Mettre en place et/ou développer des programmes de formation pour le personnel de police en vue de lui permettre d'acquérir des compétences spécialisées dans ce domaine.

21. En particulier, établir des programmes spécifiques de formation et des échanges d'expériences afin d'accroître la coopération entre la police et les ONG spécialisées dans la protection des victimes.

22. Mettre en place également des programmes de formation pour les bureaux d'immigration et les polices des frontières afin que ces personnels puissent participer au travail de prévention en s'assurant que les personnes voyageant à l'étranger, notamment lorsqu'il s'agit de mineur(e)s non accompagné(e)s par leurs parents ou leur tuteur, ne sont pas impliquées dans une affaire de traite.

iv. Actions à long terme

23. Combattre les causes structurelles de la traite, souvent liées aux inégalités existant entre pays économiquement développés et ceux qui le sont moins, notamment en améliorant dans ces derniers le statut social et la situation économique des femmes.

24. Tenir compte, lors de la mise en place de politiques économiques, sociales, migratoires ou autres, de la nécessité d'améliorer la condition des femmes et de prévenir la traite d'êtres humains ou le tourisme sexuel.

25. Diffuser des informations concernant les possibilités de migration légale afin de permettre aux femmes de s'informer sur les conditions et les procédures d'obtention des visas et des permis de séjour.

V. Assistance et protection des victimes

i. Accompagnement des victimes

26. Encourager la création ou le développement de centres d'accueil ou d'autres structures afin de permettre aux victimes de la traite d'êtres humains de bénéficier d'une information sur leurs droits ainsi que d'un accompagnement psychologique, médical, social et administratif dans la perspective d'une réinsertion dans leur pays d'origine ou dans le pays d'accueil.

27. Veiller en particulier à ce que les victimes puissent bénéficier, notamment par le biais des centres d'accueil ou d'autres organismes, d'une assistance juridique dans leur langue maternelle.

ii. Action en justice

28. Instaurer, lorsque cela est possible, pour les victimes de la traite – en particulier les enfants – et les témoins des conditions particulières de réception et d'audition (audio ou vidéo) des plaintes, visant à protéger leur vie privée et leur dignité, et à diminuer le nombre des procédures et leurs effets traumatisants.

29. Prévoir, si nécessaire, en particulier en présence de réseaux criminels, des mesures de protection des victimes, des témoins et de leur famille pour éviter les actes d'intimidation et de représailles.

30. Mettre en place une protection des victimes qui donne des moyens efficaces de lutter contre l'intimidation et contre les menaces réelles à la sécurité physique des victimes et de leur famille, aussi bien dans le pays de destination que dans le pays d'origine.

31. Prévoir dans le pays d'origine, en cas de besoin, la protection de la famille des victimes lorsque celles-ci engagent des procédures judiciaires dans le pays de destination.

32. Étendre, si nécessaire, cette protection aux membres des associations ou des organisations qui assistent les victimes durant les procédures civiles ou pénales.

33. Prévoir que les tribunaux compétents puissent condamner le contrevenant à dédommager la victime.

34. Accorder aux victimes, si nécessaire, et en conformité avec la législation nationale, un permis de séjour temporaire dans le pays de destination afin de leur permettre de témoigner contre les contrevenants pendant les procédures judiciaires; pendant cette période, veiller à ce que les victimes aient accès à une aide sociale et médicale.

35. Envisager d'accorder, si besoin, un statut de résident temporaire pour raisons humanitaires.

iii. Mesures sociales pour les victimes de la traite dans les pays d'origine

36. Encourager et soutenir la mise en place d'un réseau d'organisations non gouvernementales travaillant dans le secteur de l'accompagnement des victimes de la traite.

37. Promouvoir la collaboration entre les structures d'accueil et les organisations non gouvernementales dans les pays d'origine en vue du retour et de la réinsertion des victimes.

iv. Droit au retour et réinsertion

38. Garantir aux victimes la possibilité de revenir dans leur pays d'origine en prenant toutes les mesures nécessaires à cet effet, y compris par des accords de coopération entre les pays d'origine et les pays de destination des victimes.

39. Mettre en place, notamment au moyen d'accords bilatéraux, un système de financement couvrant le voyage de retour des victimes et une prime de réinsertion.

40. Prévoir un système d'accompagnement social au retour en assurant une assistance des victimes par les services sociaux et médicaux du pays d'origine et/ou par leur famille.

41. Prendre des mesures spécifiques pour la réinsertion professionnelle des victimes.

VI. Droit pénal et coopération judiciaire

42. Mettre en place ou renforcer la législation applicable en matière de traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle et prévoir si nécessaire des incriminations spécifiques.

43. Instituer ou renforcer des sanctions pénales proportionnées incluant des peines privatives de liberté dissuasives et permettant une entraide judiciaire efficace et l'extradition des personnes poursuivies ou condamnées.

44. Prendre les mesures nécessaires pour permettre la saisie, sans préjudice des droits des tiers de bonne foi, et la confiscation des instruments et du produit de la traite.

45. Faciliter les enquêtes et la surveillance policières concernant les établissements dans lesquels les victimes de la traite sont exploitées et en prévoir la fermeture si nécessaire.

46. Prévoir un régime de responsabilité applicable aux personnes morales, en les assortissant de sanctions spécifiques.

47. Prévoir des mesures permettant l'extradition des trafiquants, dans le respect des règles internationales applicables et, si possible, vers les pays où peuvent être réunies les preuves des infractions.

48. Etablir des règles de compétence judiciaire extra-territoriale pour permettre et faciliter la poursuite et la condamnation des auteurs d'infractions en matière de traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, et ce quels que soient les pays où les infractions ont été commises, y compris lorsque les actes constitutifs de l'infraction ont été perpétrés dans plus d'un pays.

49. En accord avec les lois nationales concernant la protection des données personnelles ainsi qu'avec les dispositions de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du Conseil de l'Europe, mettre en place et mettre à jour régulièrement les systèmes informatiques pouvant servir à l'investigation et à la poursuite des infractions en matière de traite.

VII. Mesures de coordination et de coopération

i. Au niveau national

50. Créer un mécanisme de coordination chargé de définir la politique nationale de lutte contre la traite et d'organiser l'approche multidisciplinaire de la question.

51. Encourager, à travers ce mécanisme, l'échange d'informations, la collecte de données statistiques, l'évaluation des résultats concrets obtenus sur le terrain, sur l'évolution de la traite et les résultats de la politique nationale.

52. Encourager, à travers ce mécanisme, la liaison avec des mécanismes d'autres pays et avec des organisations internationales afin de coordonner les activités et de surveiller, examiner et mettre en œuvre des stratégies aux niveaux national et international destinées à lutter contre la traite.

ii. Au niveau international

53. Utiliser, dans la mesure du possible, tous les instruments et mécanismes internationaux disponibles et applicables en matière de traite, en particulier en matière de saisie et de confiscation des gains résultant de la traite.

54. Créer un organe international de coordination de la lutte contre la traite chargé notamment de mettre en place un fichier européen de personnes disparues en accord avec les lois nationales concernant la protection des données personnelles.

55. Renforcer et améliorer les échanges d'information et de coopération entre les pays par voie bilatérale ainsi que par le biais des organisations internationales associées à la lutte contre la traite.

56. Les gouvernements sont invités à envisager de signer et de ratifier, s'ils ne l'ont pas encore fait, la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (1990), la Charte sociale européenne révisée (1996) et le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives (1995), la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants (1996), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979) et son Protocole facultatif (1999), ainsi que la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (1989), et/ou à lever les réserves existantes à ces instruments.

57. Les gouvernements sont invités à incorporer dans leurs systèmes nationaux toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les principes et les normes énoncés dans le Programme d'action adopté lors de la 4e Conférence mondiale sur les femmes (Pékin, 4-15 septembre 1995), et en particulier sa partie IV.D, ainsi que les conclusions agréées adoptées lors de la 42e session de la Commission de la condition de la femme des Nations Unies, la Résolution adoptée régulièrement par l'Assemblée générale des Nations Unies sur la traite des femmes et des jeunes filles, la Déclaration adoptée lors de la Conférence ministérielle contenant des lignes directrices européennes pour des mesures en matière de prévention et de lutte contre la traite des femmes aux fins d'exploitation

sexuelle (La Haye, 24-26 avril 1997), ainsi que les recommandations suivantes du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe: Recommandation n° R (80) 10 relative aux mesures contre le transfert et la mise à l'abri de capitaux d'origine criminelle, Recommandation n° R (85) 11 sur la position de la victime dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale et Recommandation n° R (87) 21 sur l'assistance aux victimes et la prévention de la victimisation.

1. Lors de l'adoption de cette Recommandation, les Délégués de l'Allemagne et des Pays-Bas indiquent que, conformément à l'article 10.2.c du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres, ils réservent le droit de leurs gouvernements respectifs de se conformer ou non aux dispositions du paragraphe I.1 de l'Annexe à la Recommandation.