



Conférence des Parties à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée

Distr. générale
28 septembre 2020
Français
Original : anglais

Rapport de la réunion du Groupe de travail sur la traite des personnes tenue à Vienne les 10 et 11 septembre 2020

I. Introduction

1. Dans sa décision 4/4, la Conférence des Parties à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée a reconnu que le 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, était le principal instrument global juridiquement contraignant dont on disposait pour combattre la traite des personnes. Par cette décision, elle a également créé un groupe de travail provisoire à composition non limitée sur la traite des personnes. Le Groupe de travail a tenu ses précédentes réunions les 14 et 15 avril 2009, du 27 au 29 janvier 2010, le 19 octobre 2010, du 10 au 12 octobre 2011, du 6 au 8 novembre 2013, du 16 au 18 novembre 2015, du 6 au 8 septembre 2017, les 2 et 3 juillet 2018 et du 9 au 11 septembre 2019.

2. Dans sa résolution 7/1, intitulée « Renforcement de l'application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et des Protocoles s'y rapportant », la Conférence des Parties a décidé, entre autres, que le Groupe de travail sur la traite des personnes constituerait un de ses éléments permanents, lui communiquant ses rapports et recommandations, et elle a encouragé ses groupes de travail à envisager de se réunir chaque année, s'il y avait lieu, et à faire en sorte que leurs réunions s'enchaînent, afin d'assurer une utilisation efficace des ressources.

II. Recommandations

3. À sa réunion tenue à Vienne les 10 et 11 septembre 2020 sous une forme hybride (en présentiel et en ligne), le Groupe de travail sur la traite des personnes, constatant qu'il n'était pas en mesure d'achever la négociation ligne par ligne des projets de recommandations proposés pendant la réunion, est convenu de permettre aux délégués de partager leurs commentaires relatifs auxdits projets après la réunion, dans le cadre d'un processus limité dans le temps.

4. Le Groupe de travail a décidé de confier à la Présidente, en consultation avec le Secrétariat, la tâche de mettre en place, dans les jours suivant la réunion, un processus qui aide à recueillir les commentaires des délégations et d'en mettre le résultat à la disposition de la Conférence à sa dixième session.



III. Résumé des délibérations par la Présidente

5. Le résumé des délibérations figurant dans la présente section a été établi par le Secrétariat après la réunion, en étroite coordination avec la Présidente. Ce résumé n'a été ni examiné, ni, par conséquent, adopté à la réunion.

6. À sa 1^{re} séance, le 10 septembre 2020, le Groupe de travail a examiné le point 2 de l'ordre du jour, intitulé « Orientations concernant l'adoption de mesures de justice pénale appropriées pour les personnes qui ont été contraintes de commettre des infractions du fait de leur condition de victimes de la traite ».

7. Le débat sur ce point a été animé par les intervenants suivants : Hosna Jalil, Vice-Ministre des affaires intérieures chargée des politiques et stratégies de l'Afghanistan, s'exprimant au nom du Groupe des États d'Asie et du Pacifique ; Raoudha Labidi, Présidente de l'Instance nationale de lutte contre la traite des personnes (Tunisie), s'exprimant au nom du Groupe des États d'Afrique ; Olubiyi Olusayo, Directeur chargé de la formation et du développement à l'Agence nationale pour l'interdiction de la traite des personnes au Nigéria, s'exprimant au nom du Groupe des États d'Afrique ; Elisabetta Pugliese, Procureure publique à la Direction nationale de la lutte contre la mafia et le terrorisme (Italie), s'exprimant au nom du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États ; Sheon Sturland, Commissaire de police et Chef de l'Unité chargée de l'esclavage moderne et de la criminalité du Conseil national des chefs de police (Royaume-Uni), s'exprimant au nom du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États ; et Juan Manuel Zavala Evangelista, Coordinateur général technique au Bureau du Procureur spécial chargé des infractions liées à des actes de violence contre les femmes et à la traite des personnes du Ministère public de la République du Mexique, s'exprimant au nom du Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes.

8. M^{me} Labidi a décrit les difficultés qu'il y avait à garantir une protection appropriée aux victimes de la traite, soulignant en particulier qu'il importait de disposer de lignes directrices et d'indicateurs clairs pour identifier rapidement ces dernières. Elle a noté que la coopération internationale était importante pour établir des normes qui permettent d'harmoniser les mesures d'identification et de protection des victimes, proposant de recourir, pour y parvenir, à un mécanisme international spécifique. Elle a donné un aperçu des efforts faits par la Tunisie pour établir le principe de non-sanction, qui devait permettre de protéger les victimes de la traite tout en veillant à ce que les responsables de cette forme de criminalité répondent de leurs actes. Elle a constaté que les victimes, dont beaucoup étaient des personnes migrantes vulnérables, étaient réticentes à dénoncer les actes qu'elles subissaient et que cela compliquait les enquêtes. C'est pourquoi il importait, selon elle, de mener des enquêtes en amont et d'assurer la formation spécialisée des services de détection et de répression.

9. M^{me} Jalil a évoqué les efforts faits par l'Afghanistan pour combattre la traite des personnes, soulignant l'importance de fixer des normes et des critères d'établissement et d'application du principe de non-sanction, ainsi que l'action menée par le pays pour former les services de détection et de répression aux caractéristiques particulières de cette forme de criminalité. Elle a expliqué comment les conflits et le terrorisme s'étaient répercutés de façon négative sur la traite des personnes et a décrit la situation de l'Afghanistan à cet égard. Pour conclure, elle a affirmé que pour détecter et réprimer la traite des personnes aux niveaux régional et national et mieux aider les victimes, il importait de mettre en place une coopération interinstitutions. Elle a en outre insisté sur la nécessité de former les autorités pour les aider à comprendre et à appliquer judicieusement le principe de non-sanction, notant qu'il fallait dans le même temps garantir la transparence et combattre la corruption au sein des institutions.

10. M. Olusayo a évoqué les efforts que le Nigéria consacrait à l'adoption de mesures de justice pénale appropriées pour les personnes qui avaient été contraintes de commettre des infractions du fait de leur condition de victimes de la traite. Il a mentionné, en particulier, les dispositions de la loi nigériane de 2015 sur la traite des personnes (détection, répression et administration), qui prévoit pour les victimes l'accès à des services de santé et autres services sociaux et l'obtention d'un titre de séjour temporaire pendant l'enquête, ainsi que des mesures de protection visant à éviter toute nouvelle victimisation, un droit de représentation en justice et des mesures de réparation, y compris la restitution et le dédommagement pour des préjudices économiques, physiques ou psychologiques. Il a conclu en émettant un certain nombre de recommandations, comme renforcer l'action interinstitutionnelle et multipartite menée pour protéger les victimes de la traite des personnes, renforcer les lois municipales pour fournir des services d'assistance aux victimes, simplifier les accords d'entraide judiciaire entre les États Membres pour faciliter le retour des victimes en toute sécurité, et réviser les cadres juridiques en ce qui concerne les réponses pénales à apporter face à des circonstances changeantes.

11. M^{me} Pugliese a apporté des précisions concernant les instruments juridiques et les stratégies de lutte utilisés en Italie contre la traite, outils qui reposaient entre autres sur des objectifs de prévention, d'assistance et de protection. Elle a fait observer que l'application du principe de non-sanction à toutes les activités illégales posait certains problèmes, soulignant à quel point il pouvait être difficile de déterminer si une victime avait été contrainte de mener de telles activités. Elle a décrit les mesures applicables en Italie en matière de protection des victimes de la traite, et plus particulièrement le programme d'assistance sociale proposé aux victimes qui coopèrent volontairement avec les services de détection et de répression pendant l'enquête. Notant qu'il n'était pas prévu de mesures de protection pour les familles de victimes, elle a émis l'idée que les enquêtes seraient peut-être plus efficaces si l'on envisageait d'accorder un titre de séjour temporaire aux membres de la famille d'une victime en échange de sa coopération. Elle a ensuite fait observer que la coopération internationale était efficace dans les affaires relatives à la traite des personnes ; à cet égard, elle a présenté, en particulier, la coopération de l'Italie avec des procureurs nigériens comme exemple de bonne pratique, notamment pour ce qui était d'assurer la protection des familles des victimes dans leur pays d'origine.

12. M. Sturland a apporté des explications sur le système de protection légale mis en place au Royaume-Uni par la loi de 2015 sur l'esclavage moderne, qui prévoit la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes qui ont pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes. Il a ajouté que, compte tenu de la nature de cette forme de criminalité, souvent cachée et rarement dénoncée, il faudrait que les services d'enquête envisagent dès le départ la possibilité que l'auteur d'une infraction soit une victime de la traite. Selon lui, l'existence d'une protection légale témoignait d'un engagement en faveur du principe de non-sanction et offrait une sécurité aux personnes que les autorités et services compétents n'auraient pas été en mesure d'identifier comme étant des victimes. M. Sturland a expliqué que le principe de non-sanction aidait à protéger les victimes, tout en permettant à la justice pénale de veiller à ce que les auteurs de l'infraction répondent de leurs actes. Il a souligné que le principe de non-poursuite et la protection légale ne protégeaient pas les victimes contre l'exploitation, mais uniquement contre le risque d'être poursuivies. En conclusion, il a émis un certain nombre de recommandations, jugeant notamment qu'il fallait envisager d'appliquer le principe de non-sanction, inscrit dans la loi et considéré comme un aspect essentiel de l'engagement des États en faveur de la protection des droits humains des victimes de la traite ; qu'il fallait faire en sorte que les mécanismes d'assistance prévus par les États soient suffisamment solides pour encourager les victimes à quitter les personnes qui les exploitent et à contribuer en toute confiance aux poursuites ; et qu'il fallait que les États envisagent de mettre en place des interventions pour protéger les victimes de la traite, en particulier les enfants, lorsqu'il est décidé de ne pas engager de poursuites contre elles.

13. M. Zavala Evangelista a présenté brièvement les tendances de la traite des personnes au Mexique, indiquant qu'environ 5 300 victimes avaient été identifiées entre 2012 et 2017. Il a mis l'accent sur le fait qu'il ne faudrait pas que les victimes de la traite soient placées en détention pour avoir enfreint les lois sur l'immigration. Il a expliqué qu'au Mexique, les procureurs avaient pour obligation de ne pas poursuivre les victimes de la traite, conformément au droit interne, et que lorsque le principe de non-sanction ne pouvait être appliqué, il était possible d'invoquer le droit international des droits de l'homme. Enfin, il a souligné l'importance de la coordination, qui pouvait notamment reposer sur des réseaux de spécialistes.

14. À l'issue de ces présentations, des questions sur les difficultés rencontrées et les pratiques recommandées ont été adressées aux intervenants.

15. Plusieurs personnes ont évoqué les difficultés posées par l'application du principe de non-sanction. Une oratrice a souligné qu'il était important que les services de détection et de répression veillent à prendre en compte les victimes et leurs traumatismes lorsqu'il était question d'assurer leur protection, à tous les stades de leur identification et dans le cadre des enquêtes. Elle a en outre expliqué qu'il était indispensable d'effacer le casier judiciaire des victimes pour leur permettre de se réadapter et de se réinsérer dans la société. Un orateur a noté que des différences existaient entre les pays dans l'application du principe de non-sanction. Un autre a souligné que les enquêtes menées sur les flux financiers illicites étaient importantes, car elles constituaient un moyen efficace de repérer et de démanteler les groupes criminels qui se cachent derrière la traite des personnes. Plusieurs intervenants ont souligné l'importance d'adopter, pour faire respecter les droits des victimes de la traite, une approche centrée sur la victime et d'éviter une nouvelle victimisation, y compris en appliquant le principe de non-sanction.

16. Une intervenante a souligné l'importance de garantir l'application du principe de non-sanction dès le début des enquêtes et tout au long de la procédure pénale, avec des mesures de protection spéciales pour les victimes. D'autres ont souligné l'importance de lever les obstacles à la poursuite de recours civils par les victimes.

17. À ses 2^e et 3^e séances, les 10 et 11 septembre 2020, le Groupe de travail a examiné le point 3 de l'ordre du jour, intitulé « Meilleures pratiques en matière d'enquêtes conjointes et de poursuites spécialisées », et le point 4 de l'ordre du jour, intitulé « Questions diverses ».

18. Sous la conduite de la Présidente, le débat sur le point 3 de l'ordre du jour a été mené par les intervenants suivants : Pam Bowen, conseillère politique principale, Crown Prosecution Service (Royaume-Uni), au nom du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États, William Nolan, conseiller spécial du contentieux, Human Trafficking Prosecution Unit, Civil Rights Division, United States Department of Justice (États-Unis d'Amérique), au nom du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États, et Carina Sánchez Fernández, de l'Unité spécialisée dans la lutte contre la traite des personnes et l'exploitation sexuelle des garçons, des filles et des adolescents (Paraguay), au nom du Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes.

19. M^{me} Sánchez Fernández a donné des exemples de coopération mise en place, en matière pénale pour lutter contre la traite des personnes, entre le Paraguay et un certain nombre de pays, dont l'Espagne et la France, et qui avait conduit, au fil des ans, à la mise en œuvre d'opérations conjointes qui avaient abouti à la condamnation de plusieurs trafiquants et au sauvetage de victimes. Plus récemment, le Paraguay avait mis sur pied, avec le Brésil, une opération conjointe dont M^{me} Sánchez Fernández a pu mettre en évidence à la fois certaines des difficultés rencontrées et des enseignements essentiels tirés. Les barrières linguistiques et l'absence d'accords formalisés avaient posé des problèmes opérationnels, tout comme les différences entre les codes de procédure pénale. M^{me} Sánchez Fernández a décrit comment ces défis pouvaient être relevés, notamment en renforçant les contacts bilatéraux entre les services de police et de justice pénale des deux pays, et en agissant dans le cadre du Marché commun du Sud (MERCOSUR) pour faciliter la coopération bilatérale, ainsi

que dans celui du Réseau ibéro-américain de procureurs spécialisés dans la lutte contre la traite des personnes et le trafic de migrants, qui avait conduit à la création de points de contact et d'équipes de recherche communes au niveau régional et parmi les praticiens pour faire progresser la coopération et intensifier les opérations de lutte contre la traite. En conclusion, M^{me} Sánchez Fernández a souligné l'importance de faciliter la mise en place d'équipes communes d'enquête en élaborant des instruments législatifs qui permettent cette coopération essentielle.

20. Pendant le débat qui a suivi au titre du point 3 de l'ordre du jour, de nombreux orateurs ont souligné l'efficacité de la coopération mise en place entre les services de détection et de répression de la traite des personnes pour ce qui était de s'attaquer à la nature transnationale de cette activité criminelle. Plusieurs intervenants ont souligné la nécessité d'adopter une approche centrée sur les victimes et fondée sur les droits de l'homme pour protéger les victimes identifiées. Un intervenant a mentionné l'importance de réduire la dépendance des enquêtes au témoignage des victimes et de se concentrer plutôt sur la construction d'un dossier à travers les éléments entourant ces dernières. D'autres orateurs ont souligné la nécessité de disposer d'unités ou d'équipes de poursuite spécialisées, insistant sur le fait qu'il était important que les équipes d'agents de la force publique et de procureurs soient multijuridictionnelles et, surtout, multidisciplinaires afin d'impliquer toutes les unités et tous les experts concernés, y compris les experts en cybertechnologie, pour faire face à la nature multiforme de l'activité criminelle. D'autres intervenants ont souligné l'importance d'inclure des enquêteurs financiers dans les unités de poursuite communes. Deux orateurs ont souligné que des mesures coercitives unilatérales pouvaient entraîner des crises économiques, ce qui pouvait entraver la capacité des États à investir des ressources dans la lutte contre la traite des personnes. Des intervenants ont également évoqué l'impact que la pandémie de coronavirus (COVID-19) avait eu sur la conduite d'enquêtes et de poursuites transfrontières, soulignant que la crise avait entravé les progrès avec la fermeture des frontières. D'autres intervenants ont noté, en rapport avec la pandémie, une augmentation de la traite intérieure et l'adaptation rapide des auteurs à de nouveaux moyens d'exploitation. L'impact le plus significatif avait été le retard des procès, qui avait généré un important arriéré de dossiers, dans certains cas estimé à trois ans, avec les difficultés qui en résultaient pour maintenir la participation des victimes pendant le processus. D'autres ont souligné les difficultés rencontrées dans la conduite d'enquêtes transfrontières du fait de financements limités.

IV. Organisation de la réunion

A. Ouverture de la réunion

21. La dixième réunion du Groupe de travail sur la traite des personnes s'est tenue à Vienne les 10 et 11 septembre 2020. Elle a comporté quatre séances. Comme le Bureau élargi de la Conférence des Parties en était convenu par procédure d'approbation tacite le 19 août 2020, la réunion s'est tenue selon des modalités « hybrides » (en présentiel et en ligne), avec un nombre restreint de participants présents dans la salle de réunion, les autres étant connectés à distance au moyen d'une plateforme d'interprétation pour laquelle un contrat avait été conclu avec l'ONU.

22. La réunion a été ouverte par Amina Oufroukhi (Maroc), Présidente du Groupe de travail, qui a fait une déclaration et donné un aperçu du mandat du Groupe, de ses objectifs et des questions dont il était saisi.

B. Déclarations

23. Des déclarations liminaires générales ont été faites par le Secrétariat au titre du point 2 de l'ordre du jour.

24. Sous la conduite de la Présidente, le débat sur le point 2 a été animé par les intervenants suivants : M^{me} Labidi (Tunisie), M^{me} Jalil (Afghanistan), M. Olusayo (Nigéria), M^{me} Pugliese (Italie), M. Sturland (Royaume-Uni) et M. Zavala Evangelista (Mexique).

25. Sous la conduite de la Présidente, le débat sur le point 3 a été animé par les intervenants suivants : M^{me} Bowen (Royaume-Uni), M. Nolan (États-Unis) et M^{me} Sánchez Fernández (Paraguay).

26. Au titre des points 2 et 3 de l'ordre du jour, des déclarations ont été faites par les représentants des parties suivantes au Protocole relatif à la traite des personnes : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bangladesh, Brésil, Canada, Chili, Chine, Colombie, Égypte, Émirats arabes unis, États-Unis, France, Guatemala, Honduras, Indonésie, Iraq, Kirghizistan, Mexique, Nigéria, Nouvelle-Zélande, République dominicaine, Singapour, Tunisie et Venezuela (République bolivarienne du).

27. L'observatrice de la République islamique d'Iran a également fait une déclaration.

28. Le Groupe de travail a également entendu des déclarations des observateurs de l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL), de l'Organisation internationale pour les migrations, de l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, ainsi que de la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants.

C. Adoption de l'ordre du jour et organisation des travaux

29. À sa 1^{re} séance, le 10 septembre 2020, le Groupe de travail a adopté par consensus l'ordre du jour ci-après :

1. Questions d'organisation :
 - a) Ouverture de la réunion ;
 - b) Adoption de l'ordre du jour et organisation des travaux.
2. Orientations concernant l'adoption de mesures de justice pénale appropriées pour les personnes qui ont été contraintes de commettre des infractions du fait de leur condition de victimes de la traite.
3. Meilleures pratiques en matière d'enquêtes conjointes et de poursuites spécialisées.
4. Questions diverses.
5. Adoption du rapport.

D. Participation

30. Étaient représentées à la réunion les parties au Protocole relatif à la traite des personnes énumérées ci-après : Afghanistan, Afrique du Sud, Albanie, Algérie, Allemagne, Angola, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Bahamas, Bangladesh, Belgique, Bolivie (État plurinational de), Brésil, Bulgarie, Canada, Chili, Chine, Chypre, Colombie, Costa Rica, Croatie, Cuba, Égypte, El Salvador, Émirats arabes unis, Équateur, Espagne, Eswatini, État de Palestine, États-Unis, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Guatemala, Honduras, Inde, Indonésie, Iraq, Israël, Italie, Japon, Jordanie, Kenya, Kirghizistan, Koweït, Lettonie, Liban, Libye, Lituanie, Malaisie, Maldives, Malte, Maroc, Mexique, Mozambique, Myanmar, Namibie, Nigéria, Norvège, Nouvelle-Zélande, Oman, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Pologne, Portugal, Qatar, République arabe syrienne, République de Corée, République dominicaine, Roumanie, Royaume-Uni, Singapour, Slovaquie, Slovénie, Sri Lanka, Suède, Suisse, Tchéquie, Thaïlande,

Tunisie, Turkménistan, Turquie, Ukraine, Union européenne, Uruguay et Venezuela (République bolivarienne du).

31. Les États suivants, qui ne sont ni parties au Protocole, ni signataires de celui-ci, étaient représentés par des observateurs : Iran (République islamique d'), Pakistan et Yémen.

32. Le Saint-Siège, État non membre qui maintient une mission d'observation permanente, était représenté par des observateurs.

33. L'Ordre souverain militaire de Malte, entité ayant une mission permanente d'observation, était représenté par des observateurs.

34. Les organisations intergouvernementales et entités des Nations Unies suivantes étaient représentées par des observateurs : Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust), Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), Assemblée parlementaire de la Méditerranée (APM), Bureau de la Coordonnatrice spéciale chargée d'améliorer les moyens d'action de l'Organisation des Nations Unies face à l'exploitation et aux atteintes sexuelles, Bureau de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, Conseil de coopération des États arabes du Golfe (CCG), Conseil de l'Europe (COE), Département des opérations de maintien de la paix, Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (DECT), Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL), Organisation internationale pour les migrations (OIM) et Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

35. Une liste des participants a été publiée sous la cote [CTOC/COP/WG.4/2020/INF/1/Rev.1](#).

E. Documentation

36. Le Groupe de travail était saisi des documents suivants :

- a) Ordre du jour provisoire annoté ([CTOC/COP/WG.4/2020/1](#)) ;
- b) Document d'information établi par le Secrétariat et intitulé « Orientations concernant l'adoption de mesures de justice pénale appropriées pour les personnes qui ont été contraintes de commettre des infractions du fait de leur condition de victimes de la traite » ([CTOC/COP/WG.4/2020/2](#)) ;
- c) Document d'information établi par le Secrétariat et intitulé « Meilleures pratiques en matière d'enquêtes conjointes et de poursuites spécialisées » ([CTOC/COP/WG.4/2020/3](#)).

V. Adoption du rapport

37. Le 11 septembre 2020, le Groupe de travail a adopté le présent rapport sur les travaux de sa réunion.