



LES MECANISMES NATIONAUX D'ORIENTATION

**Renforcer la coopération pour protéger les droits
des victimes de la traite**

Un manuel pratique

OSCE
BIDDH

LES MECANISMES NATIONAUX D'ORIENTATION

Renforcer la coopération pour protéger les droits des victimes de la traite

Un manuel pratique

Publié par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE.

Al. Ujazdowskie 19

00-557 Varsovie

Pologne

www.osce.org/odihr

© OSCE/ODIHR 2006

ISBN 83-60190-26-7

Tous droits réservés. Les contenus de cette publication peuvent être librement utilisés et reproduits à des fins pédagogiques et non commerciales, à condition de mentionner qu'ils proviennent de l'OSCE et du BIDDH.

Le BIDDH remercie Helmut Middendorf d'avoir autorisé l'utilisation de son tableau *Einsamkeit der Köpfe* pour l'illustration de couverture.

Conception : Homework, Varsovie, Pologne

Imprimé en Pologne par Sungraf

Cette publication a été réalisée avec le soutien de la Délégation française à l'OSCE.

LES MECANISMES NATIONAUX D'ORIENTATION

**Renforcer la coopération pour protéger les droits
des victimes de la traite**

Un manuel pratique



Remerciements

Le présent manuel a été conçu et rédigé par Theda Kröger, Jasna Malkoc et Bärbel Heide Uhl.

Les auteurs aimeraient exprimer leur reconnaissance aux personnes suivantes pour avoir contribué par leur savoir, leurs conseils et leurs commentaires à ce projet. Sans leurs précieuses remarques, ce manuel n'aurait pas vu le jour :

Marta Achler-Szelenbaum, OSCE/BIDDH, Varsovie

Iveta Bartunkova, Anti-Slavery International, Londres

Alina Braşoveanu, OSCE/BIDDH, Varsovie

Tim Del Vecchio, Unité stratégique de police de l'OSCE, Vienne

Mona Dia, Mission de l'OSCE en Serbie-et-Monténégro, Belgrade

Jyothi Kanics, OSCE/BIDDH, Varsovie

Angelika Kartusch, Institut Boltzmann des droits de l'homme, Vienne

Barbara Limanowska, Consultante du BIDDH, de l'UNICEF et du HCDH, Sarajevo

Alice Miller, Université de Columbia, New York

Gabriela Reiter, OSCE/BIDDH, Varsovie

Liliana Sorrentino, Mission de l'OSCE en Moldavie, Chisinau

Katy Thompson, Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine, Sarajevo

Liste des abréviations et acronymes

BIDDH	Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme
CE	Commission européenne
CEDAW	Convention pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes
HCDH	Haut Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme
LSSAP	Programme d'assistance sociale La Strada
MNO	Mécanisme national d'orientation
OIM	Organisation internationale pour les migrations
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PIB	Produit intérieur brut
SECI	Initiative de coopération en Europe du Sud-est
UE	Union européenne
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance

Table des matieres

Préface	8
Prologue	9
Introduction	10
Comment utiliser ce manuel ?	12
Vue d'ensemble du mécanisme national d'orientation	13
 I. QU'EST-CE QU'UN MECANISME NATIONAL D'ORIENTATION ?	14
1. Définition du mécanisme national d'orientation	15
2. Eléments clés : identification et coopération.	17
 II. POURQUOI LES MECANISMES NATIONAUX D'ORIENTATION SONT-ILS IMPORTANTS ?	20
1. Les bonnes pratiques en matière de développement des institutions démocratiques	21
2. Principes et meilleures pratiques pour la mise en place de mécanismes nationaux d'orientation.	23
 III. COMMENT METTRE EN PLACE UN MECANISME NATIONAL D'ORIENTATION ?	30
1. Evaluation	31
2. Cadre institutionnel de lutte contre la traite	48
3. Formation et renforcement des capacités	54
 IV. QUELLES SONT LES COMPOSANTES D'UN MECANISME NATIONAL D'ORIENTATION ?	58
1. Identification des victimes présumées de la traite	59
2. Principes de base des accords de coopération	65
3. Services d'appui et de protection	69
4. Rapatriement et insertion sociale	79
5. Dispositions juridiques spécifiques	82
 V. CONCLUSION	104
 VI. BIBLIOGRAPHIE	108
 A PROPOS DE L'OSCE/BIDDH	114

Préface

La traite des êtres humains est une violation grave des droits de l'homme et constitue donc une menace pour la sécurité dans la région de l'OSCE. Nous savons depuis plusieurs années que ce problème nécessite une attention particulière ainsi que des mesures spécifiques et nous avons appris à connaître les difficultés du sujet. Seule une approche concertée, cohérente et coordonnée en la matière peut porter ses fruits. C'est pourquoi les organisations internationales et les gouvernements nationaux ont conçu et mis en place différentes mesures de lutte contre la traite et renforcé leur coopération avec les organismes de la société civile. Cette démarche est soulignée dans le Plan d'action pour lutter contre la traite des êtres humains, adopté par les Etats participants de l'OSCE en 2003.

Même si les premiers efforts effectués ont abouti à des engagements importants et à des actions significatives, il arrive parfois que les politiques et les opérations de lutte contre la traite échouent ou induisent des effets non recherchés, entraînant alors souvent des conséquences plus néfastes encore pour les victimes et les groupes à risque. Les mesures de lutte peuvent réduire la liberté de circulation, autoriser la détention arbitraire d'individus, au mépris du respect de leur vie privée et mettre en jeu la sécurité des personnes concernées après leur reconduite dans leur pays d'origine. De plus, la majorité des victimes de la traite ne bénéficient pas de systèmes de protection adéquats parce que les autorités ou les organisations internationales compétentes ne les identifient pas comme telles.

Il est donc nécessaire d'envisager la mise en place d'une politique complète de lutte contre la traite, fondée sur les droits de l'homme et faisant partie intégrante d'une gouvernance démocratique et transparente s'appuyant sur la primauté du droit. L'une des garanties principales de l'efficacité des mesures prises est la mise sur pied et le renforcement des institutions locales et nationales compétentes. Le présent manuel est un guide pour la conception et la mise en place des mécanismes et des structures de lutte contre la traite des êtres humains. Il détaille les mesures d'assistance aux victimes ainsi que les moyens de contrôle et de développement de la capacité de ces structures et mécanismes.

Un ensemble de mesures de ce type a été développé sous le nom de mécanismes nationaux d'orientation (MNO). Les pays de la région de l'OSCE et au-delà disposent ainsi d'un outil pratique pour faire face aux défis liés à la traite des êtres humains. Les Etats participants de l'OSCE, les opérations de terrain de l'organisation et la société civile interviennent dans la conception et la mise en place des MNO ou dans les activités importantes en faisant partie. Plusieurs pays ont conçu et institué des MNO : ce manuel présente également l'expérience ainsi acquise. A l'instar de tous les systèmes de mesures répondant à une problématique complexe, une stratégie ou un mécanisme unique ne saurait suffire. Les solutions doivent être constamment adaptées aux difficultés émergentes et l'expérience acquise doit être assimilée. Le BIDDH espère que cette publication représentera une ressource précieuse et invite à lui faire part de toute remarque sur son contenu lui permettant de développer et d'affiner ce manuel qui pourra ainsi être d'une plus grande aide.



Christian Strohal, Ambassadeur
Directeur du BIDDH

Prologue

« J'étais dans un petit village, puis ils m'ont dit que j'allais à la capitale, dans un endroit sûr où je serais protégée. Je ne savais pas du tout ce qu'était le bâtiment quand j'y suis entrée. J'ai juste vu les filles qui étaient là et j'ai eu un peu peur. Pourquoi les enfermait-on ? »

« Une des filles s'est planté des aiguilles dans les mains, parce qu'elle était enfermée là depuis neuf mois. Elle ne pouvait pas sortir, ni rentrer dans son pays. On lui avait promis qu'elle pourrait rentrer chez elle dans un mois. Mais ils ne l'ont pas laissée partir parce qu'elle n'avait nulle part où aller. »

« Les fenêtres ne s'ouvraient pas. Les portes étaient fermées à clé, nuit et jour. Il n'y a que quand la police venait nous voir que les portes étaient ouvertes. »

« Il y avait un gynécologue et une psychiatre. Les filles avaient plus besoin d'un conseiller que d'un psychiatre. Je n'ai jamais compris pourquoi la psychiatre venait nous voir. »

« Lorsque j'étais en rendez-vous avec elle, j'étais très agressive. Elle me posait des questions sur des choses dont je n'avais pas envie de parler. Elle m'a poussée à bout, je suis entrée dans une colère hystérique. »

« Elle m'a forcé à me souvenir de choses qu'elle n'aurait pas dû me rappeler. Elle m'a demandé où j'étais allée et pourquoi... « pourquoi ci », « pourquoi ça » et « pourquoi ne l'avez-vous pas dit à la police... » Ce sont des choses qu'elle n'aurait pas dû me demander. Elle voulait simplement voir mes réactions. Elle m'a donné des calmants, mais j'ai refusé de prendre des médicaments. »

« Pouviez-vous refuser de lui parler ? »

« Non, impossible. On ne pouvait pas faire ça. »

« Une organisation m'a aidée à quitter la capitale pour rentrer dans mon pays d'origine. Ils m'ont donné 50 dollars, m'ont acheté un billet et m'ont mise dans l'avion. J'avais tellement peur quand j'ai embarqué que j'ai pleuré.¹ »

¹ Témoignage vidéo d'une femme victime de la traite diffusé lors de la réunion sur la mise en œuvre de la dimension humaine de l'OSCE à Varsovie en 2002. La jeune femme était mineure au moment des faits.

Introduction

Ce manuel commence là où s'arrêtent généralement la plupart des reportages des médias et des rapports de police concernant les victimes de la traite, soit après l'intervention des forces de l'ordre ayant permis de libérer la victime. Malheureusement, trop souvent, le traumatisme, les mauvais traitements et les violations des droits de l'homme associés à la traite des êtres humains ne s'arrêtent pas lorsque la victime est libérée. Ils peuvent perdurer lors des programmes de protection et de rapatriement.

Les forces de l'ordre, les administrations gouvernementales et les organisations non gouvernementales manquent souvent de l'expertise, du personnel expérimenté et de la sensibilité nécessaires pour répondre efficacement aux besoins des victimes de la traite. Les gouvernements peuvent ne pas avoir de politique claire en matière de traitement des victimes. Les forces de police peuvent être tenues par la loi de maintenir les victimes en détention en raison de leurs activités sur le territoire – même si elles les exerçaient sous la contrainte – ou être davantage intéressées par l'usage qu'elles peuvent en faire pour obtenir des informations sur les réseaux de la criminalité organisée. D'autres instances peuvent se préoccuper en priorité de l'absence de papiers ou de leur statut d'immigrants illégaux. Le pays d'origine peut être réticent à réadmettre ses citoyens sur son territoire si ces derniers ne sont pas en possession de titres de voyage ou de documents attestant de leur nationalité. Les organisations non gouvernementales peuvent manquer de ressources ou de l'expertise nécessaires pour garantir la sécurité et l'intégration des victimes. En conséquence, même après avoir été libérées des mains de leurs exploiters, les victimes peuvent continuer à se sentir piégées, contrôlées, maltraitées et incapables de prendre les décisions concernant leur propre vie.

Pour mettre fin à ces abus, il est essentiel d'adopter avec les victimes une approche fondée sur les droits de l'homme, reconnaissant que la traite des êtres humains n'est pas seulement une activité criminelle, mais aussi un phénomène ayant des implications profondes en matière de droits de l'homme, tant pour les victimes que pour les gouvernements et organisations non gouvernementales qui luttent contre ce fléau. La création de mécanismes nationaux d'orientation (MNO) adéquats peut constituer une étape essentielle permettant d'assurer la protection des victimes de la traite.

Le Plan d'action de l'OSCE pour lutter contre la traite des êtres humains, adopté lors du Conseil ministériel de Maastricht², recommande aux Etats participants de l'OSCE d'établir des MNO en nouant des partenariats entre la société civile et les forces de l'ordre, en émettant des directives pour identifier correctement les victimes de la traite et en établissant des équipes intersectorielles et multidisciplinaires capables de mettre au point et de surveiller l'application des politiques de lutte contre la traite³.

² Décision du Conseil ministériel de l'OSCE 2/03, « Lutte contre la traite des êtres humains » (décembre 2003).

³ Plan d'action de l'OSCE pour lutter contre la traite des êtres humains (juillet 2003), V. Protection et assistance, Article 3.

Le présent manuel établit un cadre de travail pour la création et la mise en œuvre de MNO efficaces.

Il décrit les obligations juridiques internationales et les engagements politiques à la base d'un MNO, expose comment concevoir et mettre en place des mesures nationales de lutte contre la traite des êtres humains dans le cadre des MNO et s'inspire de l'expérience des organisations non gouvernementales et des opérations de terrain de l'OSCE⁴ au plus près des réalités dans la mise en place de MNO efficaces. Cette approche permet d'établir que la coopération de nombreux acteurs – notamment du gouvernement et de la société civile – est indispensable pour développer une structure capable de garantir une protection efficace et complète des victimes de la traite. Ce manuel démontre également que les MNO ne doivent pas être des structures rigides mais doivent au contraire être constamment améliorés grâce à un suivi permanent et à la prise en compte des suggestions de l'ensemble des personnes concernées, y compris bien entendu celles des victimes elles-mêmes.

Le manuel définit les rôles que peuvent jouer les institutions gouvernementales et la société civile dans le MNO. Il met en lumière les problèmes clés et décrit le type de programmes et de services qui devraient idéalement être mis à la disposition des victimes de la traite. Il décrit le contexte politique, la méthodologie et les éléments législatifs et pratiques essentiels à prendre en compte au moment de la création d'un MNO. Quoique le manuel ait une portée générale et ne se limite pas à un pays en particulier, il contient des exemples pratiques qui montrent que, même si les contextes législatifs et socio-économiques diffèrent d'un pays à l'autre, tous ont la possibilité de concevoir et de mettre en place des MNO efficaces et adaptés à leur situation nationale propre.

Le manuel n'est pas une étude comparative des différentes mesures en place dans la région de l'OSCE et ne prétend pas la couvrir de façon exhaustive. À la lumière de l'expérience des auteurs de ce manuel et d'un large panel d'experts consultés, il présente toutefois des exemples de mesures qui se sont révélées efficaces dans la pratique. Les expériences de l'Allemagne, de la Serbie-Monténégro et de la République tchèque sont particulièrement pertinentes, mais d'autres pays sont également mentionnés.

Bien que le concept et la méthodologie des MNO soient basés sur la définition la plus large du délit de traite des êtres humains inscrite dans le Protocole de l'ONU⁵, les exemples donnés portent en grande partie sur les mesures destinées à aider les femmes et les jeunes filles ayant fait l'objet de traite avec passage de la frontière et prostitution. La raison en est simplement que la plupart des programmes européens d'assistance aux victimes ciblent ces groupes. De la même manière, le manuel ne se concentre pas particulièrement sur le phénomène de la traite des enfants, bien que ce groupe bénéficie fréquemment des MNO⁶.

⁴ Pour faciliter la compréhension, l'expression « opérations de terrain de l'OSCE » fait référence dans ce manuel à tous les types d'activité à long terme menées par l'OSCE sur le terrain : missions, bureaux, groupes d'assistance, présence, coordination de projets et autres institutions de ce genre.

⁵ 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 » (2000).

⁶ En ce qui concerne les enfants, le concept de MNO décrit dans ce manuel peut être complété par les directives de l'UNICEF pour la protection des droits des enfants victimes de la traite en Europe du Sud-est (mai 2003).

Comment utiliser ce manuel ?

L'ensemble des Etats participants de l'OSCE pouvant se trouver confrontés à des victimes de la traite, que ce soit en tant que pays d'origine, de transit ou de destination, il serait bon que chacun mette en place un MNO, et cela indépendamment de sa situation sociale, économique ou politique. L'utilité d'un MNO est aussi importante pour les pays en transition que pour les démocraties de longue date. Ce manuel est un outil destiné à l'ensemble des Etats participants de l'OSCE ; il prend en compte leurs différences et fournit un ensemble de principes et d'éléments clés permettant de développer dans chaque pays un MNO adéquat.

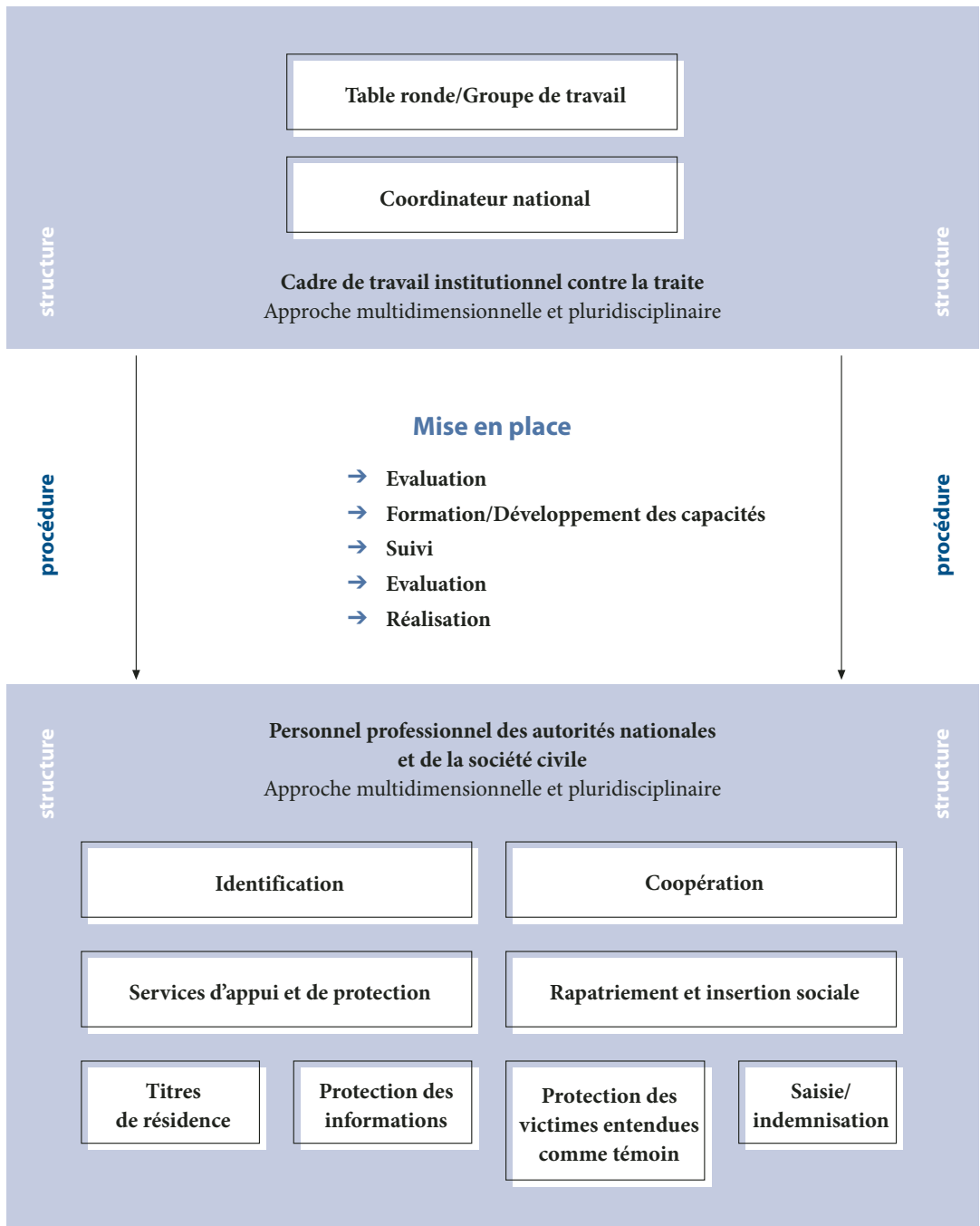
Le manuel s'adresse aux groupes cibles suivants :

- **Représentants du gouvernement** : le manuel est une méthode, une source d'informations et un outil pour la conception et la mise en oeuvre d'un MNO ;
- **Acteurs de la société civile** : le manuel est un outil pratique pour la création et le soutien de structures destinées aux victimes (en coopération avec les gouvernements) ; il sert également à défendre le concept de MNO et à militer en leur faveur ;
- **Forces de l'ordre** : le manuel sert à développer leurs capacités et à promouvoir une formation accrue ainsi que la mise en oeuvre de bonnes pratiques.

Le présent manuel vise aussi à renforcer la capacité des opérations de terrain de l'OSCE à assister les gouvernements, en leur fournissant une orientation et une méthode pouvant être adaptées à la situation de chaque pays. Nous espérons que les opérations de terrain de l'OSCE seront en mesure de faciliter et d'appuyer l'action des gouvernements nationaux et des ONG en vue de concevoir et mettre en oeuvre les MNO. Ce manuel se veut donc un outil utile pour le personnel de l'OSCE impliqué dans la défense des droits de l'homme, la protection des victimes, la démocratisation et la mise en application de la loi.

Le manuel est divisé en quatre chapitres. Le premier pose la question de **ce qu'est réellement un mécanisme national d'orientation** et en présente une définition claire ainsi que les éléments essentiels qui en composent la structure. Le deuxième chapitre explique **pourquoi les mécanismes nationaux d'orientation sont nécessaires** et en quoi ils sont un excellent exemple d'action-type de renforcement des institutions démocratiques où gouvernement et société civile coopèrent, chacun remplissant le rôle et les obligations qui lui sont propres. Ce chapitre énumère dix principes relatifs aux MNO qui s'appliquent à tous les pays, qu'ils soient d'origine ou de destination, et indépendamment de leur niveau de développement. Le troisième chapitre se veut comme un guide des démarches à accomplir pour **la mise en œuvre des mécanismes nationaux d'orientation** et inclut une méthodologie complète d'évaluation à employer au moment de concevoir un MNO. Le manuel donne ensuite des directives et des conseils sur les étapes à suivre en fonction des résultats de l'évaluation afin d'améliorer les systèmes d'orientation existants et présente des stratégies pour concevoir des mécanismes spécifiques destinés aux pays n'en disposant pas encore. Enfin, le quatrième chapitre couvre **les principaux problèmes auxquels doit répondre un mécanisme national d'orientation** tels que l'identification des victimes de la traite, les principes des accords de coopération, etc.

Vue d'ensemble du mécanisme national d'orientation



I. QU'EST-CE QU'UN MECANISME NATIONAL D'ORIENTATION ?



1. Définition du mécanisme national d'orientation

Le mécanisme national d'orientation (MNO) est un mécanisme de coopération dans le cadre duquel les représentants de l'Etat remplissent leurs obligations de protection et de promotion des droits fondamentaux des victimes de la traite, en associant leurs efforts à ceux de la société civile au sein d'un partenariat stratégique.

Un MNO a pour objectifs principaux de garantir le respect des droits fondamentaux des victimes de la traite et de permettre leur orientation efficace vers les services adaptés. Qui plus est, il peut contribuer à améliorer les politiques et procédures nationales d'appui aux victimes de la traite, comme par exemple les dispositions régissant les conditions de séjour et de rapatriement, l'indemnisation des victimes et la protection des témoins. Les MNO peuvent instituer des plans d'action nationaux et établir des repères pour évaluer si les buts sont en voie d'être atteints.

La structure d'un MNO ne peut que varier selon le pays. Toutefois, ces mécanismes doivent être conçus dans le but de formaliser la coopération entre les agences gouvernementales et les groupes non gouvernementaux s'occupant de victimes de la traite. Un MNO comprend généralement un coordinateur national, souvent un haut fonctionnaire d'Etat et une table ronde constituée de représentants de haut rang des instances gouvernementales et de la société civile. Ce groupe émet des recommandations visant à améliorer les politiques et procédures nationales concernant les victimes de la traite. Les MNO prévoient également le plus souvent des groupes de travail ad hoc qui traitent de problèmes spécifiques relatifs aux victimes. Les chances de succès des MNO sont plus importantes lorsqu'ils sont fondés sur un accord de coopération formel entre les participants – un protocole d'accord, par exemple – qui définit les rôles et les devoirs particuliers de chacun.

La première étape en vue de la création d'un MNO doit normalement consister en une évaluation initiale de la situation nationale. Cette estimation peut aider à déterminer quelles instances de l'Etat et organisations de la société civile sont les acteurs clés des activités de lutte contre la traite des êtres humains devant faire partie du MNO, quelle structure sera la plus efficace dans le pays en question et quels sujets requièrent le plus d'attention. L'évaluation peut être entreprise et menée par une agence gouvernementale ou par une organisation non gouvernementale. En fonction de ses résultats, la structure, les participants et le plan d'action pour la conception et la mise en place du MNO sont décidés. Si un pays dispose déjà d'un conseil national de lutte contre la traite ou d'un autre organe de référence affecté à cette lutte, il convient de prendre en compte cet élément au moment d'instituer le MNO.

Pour être efficace, un MNO exige une excellente coopération entre les agences gouvernementales et la société civile. Souvent, les victimes de la traite sont identifiées en premier lieu par les forces de l'ordre, mais ce sont les organisations sociales non gouvernementales qui les hébergent et leur proposent les services nécessaires. C'est la raison pour laquelle un MNO peut

jour un rôle essentiel pour l'orientation des victimes de la traite. Les MNO doivent lancer une dynamique assurant la participation de la société civile. L'observation en interne, l'évaluation et l'échange d'informations doivent faire partie intégrante des activités des MNO. Pour atteindre ces objectifs, l'engagement d'un large éventail d'instances gouvernementales et de groupes non gouvernementaux est indispensable. Un MNO doit donc chercher à inclure le plus grand nombre de membres et de participants.

Etablir des MNO dans les pays de destination, de transit et d'origine permet de garantir un système de soutien global et complet s'adressant à l'ensemble des victimes et accessible à toutes.

Un MNO doit inclure :

- des orientations pour identifier et traiter de manière adéquate les victimes de la traite en respectant leurs droits et en leur laissant le pouvoir de décision sur ce qui affecte leur vie ;
- un système d'orientation des victimes de la traite vers les instances spécifiques pouvant leur offrir un hébergement et une protection contre les mauvais traitements physiques et psychologiques, ainsi que des services d'aide. La notion d'hébergement inclut un soutien médical, social et psychologique, une aide juridique, une assistance pour obtenir des papiers d'identité et une aide au retour volontaire ou à la réinstallation ;
- l'institution de mécanismes adéquats et obligatoires destinés à coordonner l'assistance aux victimes avec les enquêtes et les poursuites judiciaires engagées ;
- un cadre de travail institutionnel de lutte contre la traite des êtres humains qui rassemble des participants pluridisciplinaires et intersectoriels et qui offre une réponse adaptée à la nature complexe de la traite des êtres humains et permet son suivi et son évaluation.

Les responsabilités et les compétences de l'ensemble des acteurs impliqués dans un MNO doivent être définies de façon à assurer la protection et la promotion des droits fondamentaux des victimes de la traite en toutes circonstances. Lorsque l'on porte assistance aux victimes de la traite, il est primordial de garder à l'esprit que les droits de toute personne relevant de la juridiction d'un Etat doivent être respectés, quelles que soient son origine, sa nationalité, les activités dans lesquelles elle peut avoir été impliquée ou sa disposition à coopérer avec les forces de l'ordre.

Les MNO ne sont pas des structures rigides mais des mécanismes souples taillés sur mesure en fonction des configurations nationales en matière de traite et du contexte social, politique, économique et législatif de chaque pays. C'est pourquoi un MNO n'est pas élaboré à partir d'un plan unique et général, mais fondé sur une évaluation précise du contexte et des besoins spécifiques nationaux.

2. Éléments clés : identification et coopération

Chaque MNO est bâti autour du processus de localisation et d'identification des victimes potentielles de la traite, généralement désignées comme « victimes présumées de la traite ». Toutes les organisations impliquées dans un MNO participent à ce processus et doivent coopérer afin de garantir qu'une assistance est proposée aux victimes et qu'elles sont orientées vers les services spécialisés.

La localisation et l'identification des victimes de la traite constituent un problème fondamental dans toutes les politiques de lutte contre ce fléau. Pour différentes raisons, les victimes de la traite ne souhaitent généralement pas révéler leur condition ou leur expérience aux autorités. Elles peuvent nourrir une méfiance profonde envers les instances officielles, en raison de leur expérience dans leur pays d'origine. Les victimes craignent souvent des représailles violentes de la part de leurs exploiters, à leur rencontre ou à l'encontre des membres de leur famille dans leurs pays d'origine. En cas de retour dans leur pays d'origine, ces menaces de violence peuvent accentuer la peur des victimes d'être expulsées en raison de leur situation irrégulière. En raison de la réticence habituelle des victimes de la traite à se reconnaître comme telles, le terme « victime présumée de la traite » est utilisé pour parler des personnes présumées être des victimes de la traite et devant donc bénéficier des programmes et services de lutte contre la traite des êtres humains.

Les victimes de la traite ne sont que rarement à même de s'en sortir seules. La plupart du temps, elles ne sont connues des autorités qu'à l'occasion de contrôles de police, des autorités douanières ou d'autres autorités. Les instances officielles susceptibles d'entrer en contact avec les victimes doivent être conscientes des circonstances particulières auxquelles ces personnes sont confrontées, faire preuve de sensibilité dans leur rapport avec elles et leur proposer l'accès aux systèmes de protection existants. Il importe que les instances officielles gardent à l'esprit non seulement que les victimes de la traite sont les victimes d'un crime, qu'elles ont droit à la compassion et au respect de leurs droits mais aussi que la confiance et la coopération de celles-ci peuvent contribuer à lutter contre la criminalité organisée. Différents moyens peuvent être utilisés pour encourager les victimes présumées de la traite à se faire connaître (mise en place de lignes d'écoute, travail sur le terrain, centres de permanence...).

L'identification des victimes peut être un processus long et complexe. Il peut exiger les conseils de professionnels et des structures de soutien afin de créer un espace sûr pour les victimes. Des semaines ou même des mois peuvent parfois passer avant qu'une victime de la traite ne surmonte le choc post-traumatique et puisse s'exprimer. C'est pourquoi le concept défini dans ce manuel inclut le processus d'identification dans le programme de protection et de soutien. (Ces concepts sont développés dans la partie IV.5.2 *Conditions de séjour des victimes de la traite*.)

L'un des objectifs d'un MNO est de modifier la perspective adoptée pour gérer la traite des êtres humains, afin que ce phénomène ne soit plus uniquement considéré comme un crime mais aussi comme une violation grave des droits fondamentaux des victimes. L'adoption de ce point de vue permettra de garantir que l'ensemble des victimes présumées – et pas seulement celles qui accepteront de se porter témoins – recevront protection et soutien. (Ce point est développé dans la partie IV.1, *Identification des victimes présumées de la traite*.)

L'autre composante essentielle d'un MNO est la création de structures de coopération entre les organisations gouvernementales et les prestataires issus de la société civile. Cette coopération permet de rapprocher des positions juridiques qui peuvent, au premier abord, sembler opposées. D'un part, les forces de l'ordre peuvent être tenues, en raison du statut souvent illégal des victimes présumées de la traite, de les transférer par exemple vers une institution chargée des immigrés clandestins qui les placera en détention en attendant leur expulsion. Cela signifie que les autorités judiciaires peuvent ne pas reconnaître les victimes présumées de la traite comme étant les victimes d'un crime. D'autre part, les normes et obligations internationales en matière de droits de l'homme ainsi que de nombreuses dispositions législatives nationales exigent quant à elles que les droits de ces personnes soient reconnus et protégés.

Un accord de coopération conclu dans le cadre d'un MNO, selon lequel les victimes présumées sont orientées vers des structures de soutien et de protection civiles – et non étatiques –, permet donc de garantir que les victimes ne seront pas placées en détention et seront en mesure d'exercer leurs droits légaux. Ces structures de coopération peuvent aider les victimes présumées de la traite à avoir accès à différents services et à régulariser leur situation par le biais par exemple d'un permis de séjour de courte durée qui leur permette de sortir de la zone d'ombre de l'illégalité et de l'irrégularité. (Cet aspect est détaillé dans la partie IV.2 *Principes de base des accords de coopération*.)

The background of the slide is a solid dark blue color. It is covered with a repeating pattern of stylized, light blue eyes. Each eye is composed of two almond-shaped outlines with a small circle in the center, resembling a simplified iris. The eyes are scattered across the entire surface, some appearing slightly more prominent than others.

II. POURQUOI LES MÉCANISMES NATIONAUX D'ORIENTATION SONT-ILS IMPORTANTS ?

1. Les bonnes pratiques en matière de développement des institutions démocratiques

Les MNO peuvent apporter une aide significative aux gouvernements pour remplir leur obligation de protéger les personnes relevant de leur juridiction. En ce sens, les MNO sont eux-mêmes des institutions démocratiques et doivent être encouragés par les gouvernements. Qui plus est, étant donné que les MNO nécessitent une coopération étroite entre le gouvernement et la société civile, leur création peut aider à promouvoir de bonnes pratiques de renforcement des institutions démocratiques et de développement de relations efficaces entre le gouvernement et la société civile. En raison de leur nature et de leur fonctionnement, les MNO impliquent tous les niveaux de la société : individus, acteurs de la société civile et structures gouvernementales aux niveaux local, régional et national.

Pour qu'un MNO soit solidement ancré dans un pays, il doit s'insérer dans un programme ou une démarche de démocratisation plus large. Conformément aux directives de lutte contre la traite de l'OSCE, « la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains est une entreprise complexe, qui exige une réponse globale et pluridisciplinaire (...) [et] recoupe (...) [les] dimensions humaine, politico-militaire [et] économique [de la sécurité]⁷ ». Les facteurs potentiels favorisant la traite des êtres humains sont éradiqués lorsqu'une démocratisation globale amène des avancées sur les plans social, économique et politique. C'est ainsi que les progrès économiques d'un pays d'origine diminuent la pression exercée sur ses citoyens qui les conduit à s'expatrier et que la réduction de la corruption permet de créer un contexte moins favorable au crime organisé. Parallèlement, la démocratisation peut également profiter au renforcement des institutions telles que les MNO, grâce auxquelles les droits de l'homme des groupes à risque sont protégés et les principes de l'Etat de droit garantis.

La traite des êtres humains est une violation des droits fondamentaux de ses victimes. Un MNO cherche donc principalement et avant tout à défendre les droits des victimes présumées de la traite et à répondre à leurs besoins.

« Trop souvent encore, les victimes sans défense de tortionnaires sans scrupule sont considérées comme des coupables, criminalisées et expulsées sans enquête approfondie, privées de soins et sans aide quelconque et sans que les traumatismes sévères dont elles souffrent soient pris en considération. Très souvent, elles sont privées de soins médicaux et leurs droits à une assistance, les services d'un interprète, la possibilité d'engager des poursuites à l'encontre de leurs employeurs pour dommages leur sont refusés »⁸.

⁷ OSCE Anti-Trafficking Guidelines (juin 2001).

⁸ Barbara Limanowska, *Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe : Current Situations and Responses to Trafficking in Human Beings in Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Moldova, Romania* (BIDDH/UNICEF/UNOHCHR, 2002), p. XIII.

Dans l'ensemble de la région OSCE, les systèmes de protection présentent encore des lacunes et prennent insuffisamment en compte les besoins des victimes présumées de la traite. Il n'est pas rare qu'ils fonctionnent pas correctement ou traitent le phénomène de la traite de manière incomplète. Ainsi, il existe encore dans de nombreux pays des failles dans la législation sur la protection des victimes et celle se rapportant à l'immigration et au séjour. Les acteurs de la société civile peuvent jouer un rôle essentiel de veille, en identifiant les lacunes existantes et en proposant des améliorations des textes et dans la pratique.

Ce manuel établit un modèle de cadre de travail pour la création d'un système de protection qui inclut l'ensemble des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux et garantit les droits fondamentaux des victimes de la traite. Pilier principal du développement démocratique, la société civile joue un rôle clé dans le succès des MNO. Les ONG et les autres acteurs de la société civile contribuent souvent par leur grande expérience, acquise à l'occasion de leur travail dans les domaines de la protection des droits de l'homme et de l'aide aux victimes. Dans de nombreux pays, ils complètent l'aide apportée par l'Etat ou combler les manques lorsque certains services sociaux ne sont pas offerts par les autorités. Mais ils jouent surtout un rôle actif dans le processus de démocratisation en menant des contrôles et des évaluations des instances gouvernementales, en assurant le suivi des processus de construction et de réforme des institutions et en plaidant de façon répétée pour que les engagements de l'Etat en faveur des droits de l'homme sur le plan international soient mieux tenus⁹. La société civile permet donc de garantir que les mécanismes conçus et mis en place seront plus efficaces. En travaillant dans le cadre d'un MNO, les acteurs civils prennent des responsabilités et se l'approprient en partie.

Un autre des défis clés consiste à éduquer les autorités publiques et nationales afin qu'elles ne perçoivent plus la traite des êtres humains comme une menace pour la sécurité du pays (en raison de ses connexions avec le crime organisé et l'immigration illégale), mais comprennent que ce crime est également une violation grave des droits fondamentaux de la victime¹⁰. Cet objectif reste à atteindre dans l'ensemble de la région OSCE. Les acteurs de la société civile peuvent compléter les mesures gouvernementales apportées en fournissant leur expérience, leurs compétences, des réponses innovantes et en mettant à la disposition de l'Etat leurs réseaux de contacts internationaux, et cela indépendamment du fait que le MNO soit soutenu ou initié par le gouvernement d'un pays d'origine, de transit ou de destination.

⁹ Charte de Paris pour une nouvelle Europe de la CSCE : « Nous [Etats participants] rappelons le rôle important joué par les organisations non gouvernementales, les groupes religieux et autres (...) dans la réalisation des objectifs de la CSCE. (...) Pour accomplir les tâches importantes qui sont les leurs, ces organisations, groupes et particuliers doivent être associés de manière appropriée aux activités et aux nouvelles structures de la CSCE. »

¹⁰ Charte de sécurité européenne de l'OSCE, Istanbul 1999, paragraphe 19 : « Nous [Etats participants] réaffirmons que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la démocratie et de l'Etat de droit est au cœur du concept global de sécurité de l'OSCE. »

2. Principes et meilleures pratiques pour la mise en place de mécanismes nationaux d'orientation

Les 10 principes et meilleures pratiques listés ci-dessous doivent guider la création des MNO.

1 La protection des droits des victimes de la traite doit être la principale priorité de l'ensemble des mesures de lutte contre ce phénomène.

« Les droits fondamentaux des victimes de la traite doivent gouverner toute l'action visant à prévenir et à combattre la traite, et à offrir protection, aide et réparation aux victimes. » ¹¹

Malgré l'existence d'une multitude de mesures, de déclarations et d'accords de protection des droits de l'homme, les mesures prises pour lutter contre la traite des êtres humains portent souvent atteinte aux droits de l'homme. Une fois libérées des mains de leurs ravisseurs, les victimes sont fréquemment placées en centre de détention ou en prison. Elles peuvent être obligées de subir, contre leur gré, des examens médicaux invasifs. Leur nom et les détails de leur dossier peuvent être archivés dans le pays de destination et envoyés aux autorités de leur pays d'origine. Leur nom peut également être inscrit sur des listes de surveillance des forces de police ou des services d'immigration et être disséminé au niveau international, ce qui réduit leur liberté future de circuler. Souvent, les victimes sont expulsées du pays de destination et dans certains cas, sans respect des garanties procédurales prévues par la loi. Ces éléments montrent que les victimes de la traite sont encore perçues comme des criminels et non comme des victimes.

Si elles témoignent au cours de procédures pénales, les victimes de la traite peuvent subir un nouveau traumatisme en étant forcées de raconter leur expérience en présence du coupable et sans protection de leur anonymat. Elles n'ont souvent pas le droit de travailler légalement ou de continuer leurs études, même lorsqu'elles sont appelées à témoigner dans des procédures pénales qui peuvent durer des années.

Dans leur pays d'origine, elles peuvent être soumises à des sanctions pénales. En raison de leur entrée illégale dans le pays de destination, leur passeport porte souvent un tampon les empêchant d'y entrer à nouveau à l'avenir. Dans de nombreux pays, elles sont également passibles de poursuites ou de sanctions financières en raison de leur implication dans des réseaux de prostitution. Après leur retour, les victimes de la traite, en particulier celles qui ont été exploitées sexuellement, sont souvent exclues de la société.

Les autorités nationales portent généralement toute leur attention sur le rôle potentiel des victimes en tant que témoins. Toutefois, les droits de ces dernières ne doivent en aucun cas en

¹¹ Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) « Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains » (mai 2002), Principes : Article 1.

être affectés. Chacune d'entre elles doit pouvoir décider sans contrainte si elle souhaite ou non coopérer dans le cadre de la procédure pénale¹². Au cours de la procédure pénale, il est essentiel que les droits de la personne concernée ainsi que sa liberté de décision soient respectés.

2 Toute infrastructure de lutte contre la traite des êtres humains doit s'appuyer sur une définition large de ce phénomène, afin d'être en mesure de répondre rapidement aux différentes formes de la traite.

Le Protocole anti-traite des Nations Unies définit ce phénomène comme l'exploitation de femmes, d'hommes et d'enfants, sous différentes formes, à l'intérieur ou hors des frontières de leur pays¹³. Le texte prend en compte le fait que la traite peut se limiter à un seul et même pays et inclure de nombreux domaines de travail mal protégés ou mal réglementés.

Dans la plupart des pays européens, les structures en place destinées à lutter contre la traite se concentrent uniquement sur les femmes et sont parfois limitées aux victimes de l'esclavage sexuel. Aux Etats-Unis, en revanche, des mesures sont également destinées à la traite des êtres humains en vue d'un travail forcé, par exemple dans l'industrie textile¹⁴. A l'échelle mondiale, de nombreuses formes de traite peuvent ne pas être reconnues comme telles en raison du fait que les structures de protection des victimes et les formations dont bénéficient les autorités chargées de les protéger portent uniquement sur un groupe cible de victimes, par exemple les ressortissants étrangers ou les femmes.

Une infrastructure de lutte contre la traite des êtres humains doit donc être souple et dynamique afin de reconnaître les manifestations de la traite encore inconnues et d'y réagir.

3 Les services d'aide et de protection doivent être accessibles à toutes les catégories de victimes de la traite.

La définition du Protocole anti-traite des Nations Unies établit que les victimes de la traite peuvent être des femmes, des hommes ou des enfants vivant à l'intérieur ou à l'extérieur des frontières de leur pays et exploités de quelque manière que ce soit. Ceci

¹² *Ibid.*, Article 8.

¹³ *Op.cit.*, Note 5, Protocole anti-traite des Nations Unies, Article 3(a) : « L'expression "traite des personnes" désigne le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, 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 ou 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 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 ou le prélèvement d'organes. »

¹⁴ La présence d'infrastructures de lutte contre la traite dans un pays ne permet pas forcément de tirer des conclusions exactes sur les manifestations existantes de la traite des êtres humains dans cette région. Il n'existe pas de données comparatives empiriques donnant une représentation claire des différents types de traite des êtres humains par région. Dans nombre de pays, les infrastructures de lutte contre la traite existantes sont organisées en fonction de la définition légale en vigueur de la traite dans le code pénal national. En Allemagne et en Suède, par exemple, la traite des êtres humains est définie uniquement comme un délit d'exploitation sexuelle.

exige une organisation globale des services d'aide et de protection comme partie intégrante du MNO (voir partie IV.3 *Services d'aide et de protection*).

L'accès aux services d'aide et de protection doit être facilité par les autorités et les organisations non gouvernementales. Lorsqu'une personne est libérée dans des circonstances laissant penser qu'il ou elle a été victime de la traite, il faut partir du principe que cette personne est une victime présumée de la traite, afin qu'elle puisse être accueillie et orientée de manière adéquate vers les services d'aide et de protection adaptés. En effet, sans l'intervention de services d'aide et de protection professionnels, les chances d'identifier avec certitude les victimes et d'obtenir le récit des événements constituant le crime sont bien moindres. Du fait du traumatisme grave subi par la personne et de la complexité du crime dont elle est la victime et qui souvent implique de fréquents changements de lieux et d'intermédiaires, il est important de lui accorder un délai suffisant pour qu'elle puisse assimiler par elle-même ce qu'elle a vécu.

La phase de récupération accordée à la victime peut également lui donner le temps d'assimiler ce qu'elle a vécu de sorte qu'elle puisse par la suite prendre en toute connaissance de cause la décision de se porter témoin dans la procédure pénale. Toutefois, si elle ne souhaite pas le faire, sa décision ne doit pas constituer une raison valable pour l'exclure des structures d'aide.

4 Un système de protection doit inclure un large éventail de services spécialisés, répondant aux besoins spécifiques de chaque victime.

Offrir aux victimes l'accès à un hébergement, à des soins médicaux et psychologiques spécialisés, à des conseils légaux, à une assistance et au droit de poursuivre des études ou une formation représente une étape essentielle dans la reconnaissance de la dignité humaine des victimes ainsi que de leur statut de victimes et non pas de criminels¹⁵.

Souvent, un unique foyer central sert à la fois de centre d'hébergement des victimes présumées de la traite et de lieu d'interrogatoire pour la police. Il est également fréquent que les soins médicaux et psychologiques se déroulent à cet endroit. Cela signifie que les victimes présumées de la traite ne peuvent ni se retirer dans un espace privé, ni quitter leur lieu d'hébergement protégé en raison de problèmes de sécurité ou de restrictions de leur liberté de circuler du fait de leur statut dans le pays de destination.

Lors du développement des mesures de protection dans le cadre des MNO, il convient de prendre en compte que les victimes de la traite sont des personnes ayant des expériences et des besoins différents. La diversité des situations des différents groupes de

¹⁵ *Op.cit.*, Note 11, HCDH, Principes et directives, Principes : Article 8 ; Note 2, Sur la lutte contre la traite des êtres humains, Article 9 ; Note 3, Plan d'action de l'OSCE pour lutter contre la traite des êtres humains ; Angelika Kartusch, *Reference Guide for Anti-Trafficking Legislative Review* (Varsovie, OSCE/BIDDH, 2001), p. 69 et suivantes.

victimes souligne la nécessité d'une large gamme de mesures d'assistance et de services. Plusieurs victimes peuvent, par exemple, ne pas avoir besoin d'un hébergement protégé car elles disposent déjà d'un logement. Les services psychologiques et médicaux doivent être organisés de façon suffisamment souple pour pouvoir être adaptés aux besoins individuels et accessibles aux personnes concernées uniquement sur la base du volontariat.

5 Les systèmes de protection des victimes fondés sur les droits de l'homme peuvent aider à garantir le succès et la sécurité des poursuites.

L'expérience des pays d'Europe occidentale montre que le taux de succès des poursuites criminelles contre les trafiquants est plus élevé dans les pays où des MNO complets ont été mis en place, en coopération avec les ONG¹⁶. La décision de la victime de la traite de coopérer en toute connaissance de cause avec la justice constitue ici un facteur essentiel. Une aide professionnelle, légale et psychologique pendant les interrogatoires de police et les poursuites judiciaires qui peuvent durer des mois, voire des années permet à la victime entendue comme témoin d'assimiler ce qu'elle a vécu. Idéalement, cette aide doit être organisée en étroite collaboration avec les ONG¹⁷. La victime entendue comme témoin doit également être informée de la possibilité de se porter partie civile¹⁸.

6 La lutte contre la traite des êtres humains exige une démarche pluridisciplinaire et intersectorielle impliquant tous les acteurs compétents du gouvernement et de la société civile.

Les mesures de lutte contre la traite des êtres humains demandent des stratégies recoupant de nombreux domaines et notamment la sécurité nationale, la politique économique et sociale, la politique de l'emploi, la politique en matière d'immigration, de droits de l'homme et de prévention de la criminalité. Les différentes organisations gouvernementales et non gouvernementales qui traitent ce problème peuvent parvenir à des conclusions différentes selon le raisonnement adopté, ce qui a été établi par une étude mondiale commanditée par les Nations Unies :

« Parmi les nombreuses stratégies actuelles, on peut distinguer six approches : la traite... [peut être considérée] ... comme un problème éthique, une composante de la criminalité [organisée], un problème d'immigration, un problème d'ordre public, un problème d'emploi ou un problème des droits de l'homme.

¹⁶ Police criminelle fédérale allemande, *La traite des êtres humains en 2002* (Wiesbaden, 2003), p. 3.

¹⁷ *Op.cit.*, HCDH, « Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains » (mai 2002), Directive 3, Article 7.

¹⁸ *Ibid.*, Directive 4, Article 9.

Au sein de chaque approche, on distingue deux modèles de stratégies : les stratégies répressives – qui visent à supprimer les “comportements indésirables”, tels la criminalité et l’immigration illégale ; et des stratégies d’habilitation – employées à l’origine par les ONG et destinées à soutenir les femmes et à renforcer leur position.

Quoique les stratégies répressives aient un effet, elles présentent le risque majeur de se retourner contre les femmes, par exemple en réduisant leur liberté de circulation ou en les utilisant comme témoins contre des réseaux criminels sans la protection adaptée. »¹⁹

La mise en place d’équipes pluridisciplinaires au niveau national peut empêcher l’affrontement de ces deux modèles et éviter l’opposition supposée entre l’approche « droits de l’homme » et l’approche « forces de l’ordre ». La participation de la société civile permet d’estimer si les mesures de lutte contre la traite respectent ou non les droits de l’homme. De plus, les équipes pluridisciplinaires sont davantage susceptibles de disposer de l’expertise nécessaire pour concevoir des mesures permettant de lutter contre la traite des êtres humains dans les différents domaines concernés.

L’ensemble des structures et des processus développés dans le cadre d’un MNO doit être soumis à un suivi et à des évaluations pour estimer le degré de respect des droits de l’homme. Ces mesures peuvent servir de base aux changements et aux améliorations proposés.

7 Une structure de lutte contre la traite des êtres humains doit évaluer les capacités nationales existantes et s’y appuyer afin de se les approprier et d’en assurer la viabilité.

Afin de garantir le respect des droits fondamentaux des victimes et sa viabilité sur le long terme, le MNO doit être construit à partir des structures nationales existantes, c’est-à-dire les institutions gouvernementales et la société civile. Seule une telle base est en mesure d’assurer la création d’un réseau efficace regroupant les acteurs nationaux et la prise en compte par le MNO des obligations et engagements internationaux du pays.

Même si certains acteurs extérieurs comme les organisations internationales peuvent faciliter le lancement du processus, il doit être clairement établi dès les premières étapes que les acteurs nationaux sont les responsables du MNO. Ces derniers doivent être impliqués à toutes les étapes du processus présidant à la planification et à la conception du MNO. Leurs intérêts et leurs opinions doivent être considérés lors de la prise de décision.

¹⁹ Marjan Wijers, Lin Lap-Chew, *Trafficking in Women, Forced Labour and Slavery-like Practices in Marriage, Domestic Labour and Prostitution* (Utrecht, 1997), p. 156 et suivantes.

La première étape de la mise en place d'un MNO consiste à évaluer les infrastructures existantes, en incluant les instances gouvernementales et législatives ainsi que les organisations non gouvernementales. La stratégie de mise en place du MNO doit s'appuyer sur ces structures.

La traite des êtres humains est généralement considérée en premier lieu comme un phénomène international. Les stratégies sont donc pour la plupart élaborées et mises en œuvre par des organisations internationales sans consultation des acteurs nationaux et locaux. Une stratégie durable sur le long terme permettant de lutter efficacement contre la traite des êtres humains doit au contraire être mise en place en étroite collaboration avec les instances nationales et locales, afin de responsabiliser les acteurs locaux qui devront en assumer le fonctionnement lorsque les instances internationales réduiront leur implication. Cette approche permet qui plus est de réduire les coûts, – les mesures instituées par les acteurs internationaux tendant à être bien plus coûteuses que les projets mis en place par un partenariat prolongé entre acteurs nationaux et locaux.

8 Les principes de base d'un MNO doivent inclure la transparence et la répartition claire des responsabilités et des compétences conformément aux différents mandats des acteurs concernés.

La coopération entre les différents participants est plus efficace lorsque leurs compétences et leurs responsabilités sont clairement délimitées. Une structure globale rassemblant plusieurs approches, des objectifs et des mandats différents ne peut être efficace sur le long terme que si elle est clairement définie et acceptée par toutes les parties.

La transparence et une assignation claire des responsabilités sont des principes clés pour apporter un soutien professionnel aux victimes de la traite. Celles-ci doivent être informées des mandats et des compétences des institutions avec qui elles entrent en contact. Les victimes doivent avant tout prendre conscience des conséquences de leur éventuel témoignage au cours des poursuites pénales. Cette politique de transparence doit également être appliquée pendant le séjour de la victime en foyer d'accueil et pour tout autre service mis à sa disposition.

9 Les MNO sont les pierres angulaires d'une coopération régionale et internationale efficace dans la lutte contre la traite et l'aide aux victimes.

La coopération internationale exige des structures efficaces aux niveaux national et local pour nouer des partenariats de lutte contre la traite des êtres humains. L'appropriation, la viabilité et la fiabilité des mesures nationales de lutte contre la traite représentent des conditions indispensables au succès et à l'efficacité de la coopération internationale. Les projets de lutte contre la traite doivent donc être conçus au sein du pays concerné.

La coopération internationale doit prévoir une coordination entre les MNO de différents pays afin d'aborder les questions transfrontalières et notamment celle de la criminalité organisée au niveau international. Il est plus approprié que les organisations internationales se limitent à assister de manière adaptée les gouvernements et la société civile plutôt qu'elles jouent le rôle principal dans les mesures nationales de lutte contre la traite. Le développement de la coopération internationale doit se faire en parallèle avec celui des capacités nationales.

10 Le processus de mise en place du MNO doit s'imbriquer dans un processus de démocratisation global afin d'assurer sa crédibilité et sa légitimité.

La conception et la mise en œuvre d'un MNO doivent faire partie d'un processus plus large de renforcement des institutions démocratiques. La création d'un MNO renforce la primauté du droit et garantit la protection des droits de l'homme. Ce processus doit être considéré comme un élément permettant de progresser vers ces objectifs et non comme une activité supplémentaire détournant des ressources humaines et matérielles.

La solidité des MNO sera renforcée s'ils incluent les acteurs nationaux impliqués dans d'autres activités de promotion et de protection des droits de l'homme. Le MNO peut également être un outil précieux pour renforcer la sécurité dans une région, conformément à l'approche de l'OSCE selon laquelle les droits de l'homme et la démocratie sont au cœur de la sécurité²⁰.

²⁰ Charte de sécurité européenne de l'OSCE, paragraphe 19.



III. COMMENT METTRE EN PLACE UN MECANISME NATIONAL D'ORIENTATION ?

1. Evaluation

La première étape de l'établissement d'un MNO efficace consiste en l'évaluation complète de la nature et de l'amplitude du phénomène de la traite des êtres humains dans un pays donné. Cette évaluation doit également prendre en compte les mesures déjà prises pour lutter contre la traite et venir en aide aux victimes ainsi que l'efficacité du travail des acteurs impliqués. La présente partie décrit en détail comment doit être menée cette évaluation, en proposant une méthodologie complète et en définissant quelles sont les informations à collecter et où.

Le développement de structures de MNO efficaces commence par une solide compréhension et appréciation du contexte et des circonstances spécifiques dans lesquelles elles doivent fonctionner. Une évaluation des besoins et une analyse de la situation sont donc nécessaires. Ces étapes préliminaires à l'établissement des structures de MNO comportent l'examen des demandes et des capacités des acteurs clés, y compris les instances gouvernementales et les organisations de la société civile impliquées dans les divers aspects de la lutte contre la traite. L'estimation des besoins doit prendre en compte la situation des structures et pouvoirs législatif, juridique et exécutif dans le pays examiné. Le contexte social, économique et politique doit également être considéré.

1.1. Sources d'information

L'estimation et l'analyse des besoins exigent la collecte d'une quantité importante d'informations, notamment :

- l'examen des ressources disponibles telles que les textes politiques, les sources des médias, les rapports d'ONG, les plans d'action nationaux et les cadres législatifs,
- l'observation directe des conditions, des structures et des acteurs,
- des consultations,
- des entretiens,
- des questionnaires et des sondages.

Il convient d'organiser des consultations ou des entretiens formels ou informels avec les représentants qui ont (ou auront) un rôle direct ou indirect dans le MNO. Ces derniers ont une compréhension exacte de la situation et du contexte dans lequel le MNO doit fonctionner.

Des événements publics peuvent constituer une partie importante de l'évaluation initiale (sous forme de tables rondes thématiques par exemple) et sont des outils constructifs pour la consultation et la sensibilisation des parties. C'est ainsi que la table ronde de Belgrade sur la traite des êtres humains, organisée par la Mission de l'OSCE en République fédérale de Yougoslavie en avril 2001, a rassemblé des acteurs nationaux gouvernementaux et non gouvernementaux, de même que les organisations internationales concernées, afin d'évaluer la situation en Yougoslavie. Cette étape a permis à l'OSCE et aux autres acteurs de mieux définir leur rôle dans la lutte contre la traite dans ce pays.

Les questionnaires et les sondages rapides permettent de structurer le travail et l'ensemble des informations réunies. Ils peuvent également fournir des données quantitatives et comparatives utiles. Les questionnaires peuvent être distribués aux acteurs, groupes, instances et organisations concernés pour qu'ils les répartissent à leur tour aux groupes cibles et à leurs représentants. Ils peuvent également servir de support pour les entretiens ou aider à structurer l'ordre du jour de réunions.

1.2. Lignes directrices générales pour mener une évaluation

L'évaluation de la situation doit être considérée comme un outil permettant d'identifier les éléments constitutifs potentiels des MNO ou, dans les cas où un système d'orientation existe déjà, les lacunes, limites et faiblesses du système existant. Pour y parvenir, ce manuel recommande d'examiner attentivement les lignes directrices suivantes.

Une bonne pratique est que les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux nationaux lancent l'évaluation et la conduisent en collaboration avec les institutions locales et les représentants de la société civile qui sont des acteurs directs et des participants potentiels du MNO. Les autorités nationales peuvent également être amenées à externaliser le processus d'évaluation à un sous-traitant, tel un institut de recherche disposant d'une expérience adaptée dans le domaine.

Dans certains pays, les acteurs extérieurs – y compris les opérations de terrain de l'OSCE – peuvent faciliter l'évaluation. En ce cas toutefois, ils devront à tout moment se montrer, dans leur attitude et leur conduite, respectueux et ouverts vis-à-vis du contexte culturel, politique et social du pays.

Lorsque l'analyse préliminaire est terminée, les résultats doivent être communiqués publiquement aux acteurs gouvernementaux nationaux et à la société civile afin d'être commentés et discutés. Cette étape est particulièrement importante lorsqu'il s'agit d'évaluations effectuées par des acteurs extérieurs ou des organisations internationales. La méthodologie de l'évaluation doit donc donner une vision claire et commune des besoins et des problèmes de l'ensemble des participants. Une approche fondée sur un partenariat incluant tous les acteurs potentiels d'un MNO et faisant appel à des méthodes d'analyse et d'évaluation interactives permettant une présentation transparente des résultats est la meilleure manière d'atteindre cet objectif.

La lutte contre la traite des êtres humains est une entreprise longue et complexe. Certains de ses aspects ne peuvent être résolus à court terme et demandent de la patience et un engagement sur le long terme. Cependant, l'implication d'acteurs variés permet de développer des solutions innovantes en rupture avec des modèles obsolètes et de renforcer des approches coopératives fondées sur le travail en équipe.

Avant de lancer la collecte d'informations pendant la phase d'évaluation, il est nécessaire de développer des cadres de travail et des questionnaires. Pour ce faire, les exemples donnés dans cette partie peuvent être utilisés. Un cadre de travail adéquat permet de faciliter le traitement des données et l'analyse lors du stade suivant. La collecte d'informations sur le contexte du pays étudié (rapports, études, enquêtes, sondages, lois, accords, statistiques ou renseignements, aux niveaux fédéral, national, cantonal ou municipal) doit être considérée comme l'une des premières étapes de l'évaluation. Toutefois, il est bien entendu important de tenir compte de la fiabilité de l'ensemble des publications consultées ou des personnes ou institutions qui les ont financées.

1.3. Résultats escomptés

L'évaluation doit permettre une compréhension claire des exigences et des conditions de création d'un MNO afin de structurer au mieux le mécanisme. Les résultats obtenus doivent présenter un aperçu de l'expérience et des capacités des acteurs qui pourraient participer à la structure du MNO. L'évaluation doit également aider à modifier ou à renforcer les procédures d'orientation existantes et proposer de nouveaux dispositifs d'orientation alternatifs et mieux adaptés aux contextes nationaux spécifiques.

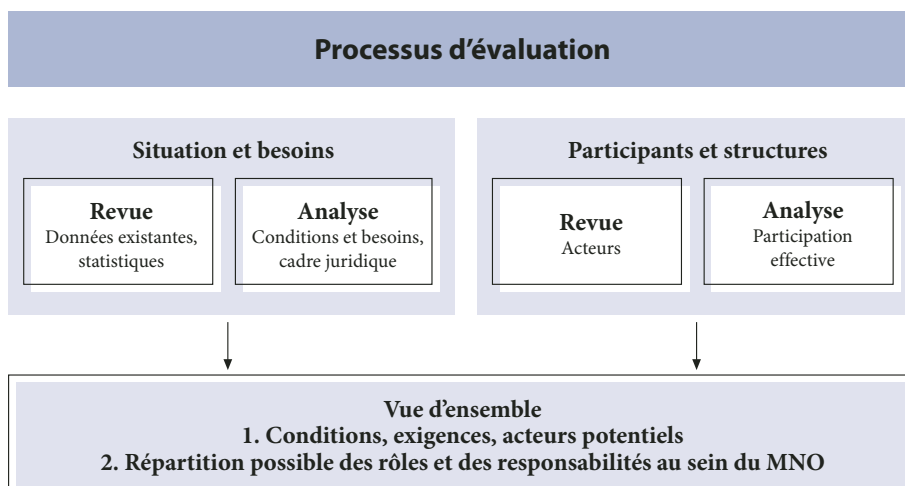
Pour ce faire, les informations doivent être obtenues et analysées en étroite collaboration avec les parties prenantes locales ainsi que les membres potentiels du futur MNO. Les partenaires locaux doivent pleinement participer à toutes les étapes du processus d'évaluation : depuis la décision d'y procéder jusqu'à sa finalisation, en passant par la collecte des informations, l'analyse et la vérification des données, l'émission de recommandations et de conclusions et enfin leur rédaction. Pour que le processus débouche sur le résultat escompté (soit la création ou l'amélioration d'un MNO), un accord mutuel sur les objectifs et les buts à atteindre doit être établi et respecté. A l'image des projets de renforcement des institutions démocratiques, la participation et l'*ownership* (responsabilité et maîtrise des projets) des parties prenantes sont essentiels au succès et à la durabilité du dispositif.

1.4. Eléments essentiels de l'évaluation

Le processus d'évaluation est divisé en deux volets :

- une première évaluation de la situation générale et des besoins,
- une analyse des structures et des éventuels participants à un futur MNO.

L'analyse de la participation doit couvrir l'ensemble des acteurs, qu'ils aient une influence directe ou indirecte sur la structure du futur MNO.



1.5. Evaluation de la situation et des besoins

Revue des données et des statistiques existantes

Avant toute collecte d'informations par des acteurs « physiques », il est nécessaire de déterminer quels sont les éléments d'appréciation et les informations qui existent déjà concernant la protection des victimes dans le pays étudié. Des études et des estimations peuvent avoir été faites par le passé²¹ ou encore des statistiques, sondages ou études de cas se trouver disponibles. L'examen de ces informations est évidemment recommandé avant de faire appel à d'autres acteurs.

En fonction du niveau de connaissances institutionnelles des personnes menant l'évaluation, les informations et documents suivants doivent être examinés :

- structure du gouvernement national et de ses ressources,
- législation nationale (et en particulier les dispositions de lutte contre la traite, les textes concernant l'immigration, les réglementations en matière de visas, la législation pénale, l'accès aux services juridiques et aux mesures d'appui aux victimes),
- services et ressources répressives,
- traités internationaux en matière de droits de l'homme et instruments afférents ratifiés,
- appartenance à des organisations internationales,
- statistiques de l'emploi et des migrations du travail (en fonction du sexe, de l'âge et de l'origine ethnique),
- ressources allouées aux services sociaux, en particulier en matière de santé et d'éducation,

²¹ *Op.cit.*, Note 8, Limanowska.

- indicateurs macroéconomiques (niveaux officiels de pauvreté, statistiques concernant les revenus et produit intérieur brut (PIB) par exemple),
- informations sur les opinions et pratiques religieuses et sociales,
- pour les pays de destination, informations sur les conditions prévalant dans les principaux pays d'origine,
- rapports nationaux aux organes de supervision des traités de l'ONU²²,
- « rapports fantômes » d'ONG et d'autres organisations aux organes de supervision des traités de l'ONU,
- rapports, évaluations et autres publications pertinentes rédigés par des ONG internationales, des *think tank*, des universités ou des professeurs sur la traite des êtres humains, les mesures prises pour y remédier, la violence contre les migrants et le droit du travail en vigueur dans le pays examiné.

Examen de la situation nationale

Dans de nombreux pays, il n'existe parfois aucune structure d'orientation. Dans ce cas, l'estimation des besoins doit débiter au niveau le plus élémentaire et considérer les questions suivantes :

- les agences gouvernementales et les ONG sont-elles conscientes du problème posé par la traite des êtres humains ?
- existe-t-il des dispositions en vigueur traitant de cette question et sont-elles adaptées ?
- des lignes directrices ont-elles été agréées ou des accords entre agences gouvernementales ont-ils été signés afin de renforcer la coopération dans le domaine de la lutte contre la traite au sein des instances gouvernementales nationales et avec les ONG ?
- dans quelle mesure le gouvernement met-il des fonds à disposition des efforts de lutte contre la traite et de soutien aux victimes ?

Dans leur lutte contre la traite, les Etats se doivent d'adopter une approche intégrée, à la fois préventive, répressive envers les trafiquants et protectrice des victimes²³. Quoique l'action de chaque pays pour lutter contre la traite des êtres humains puisse se décliner selon l'angle choisi – selon la question soit perçue sous l'angle de la criminalité organisée, de l'immigration illégale, de la prostitution ou de la violation des droits de l'Homme, – il est essentiel que tous les aspects du problème soient pris en considération. Souvent, la frontière entre migration du travail et traite des êtres humains est floue et demande à être précisée²⁴. Ne doit jamais être perdu de vue le fait que la traite, contrairement aux migrations économiques ou à la contrebande d'êtres humains, fait appel à la manipulation, à la coercition ou à la force.

²² De tels organes de supervision ont été créés dans le cadre de la Convention pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, la Convention relative aux droits de l'enfant, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

²³ *Op.cit.*, Note 5, Protocole anti-traite des Nations Unies, Préambule ; Note 2, Lutte contre la traite des êtres humains, Article 3 ; Recommandation R(2000)11 du Conseil de l'Europe.

²⁴ *Op.cit.*, Note 11, HCDH, Principes et directives, p. 3.

En raison de la complexité de ce phénomène, il est essentiel avant toute évaluation de garder présent à l'esprit certaines considérations générales. Les questions suivantes doivent être posées dès les premières consultations avec les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux :

1. Comment le pays perçoit-il la traite des êtres humains ?
2. L'approche nationale en matière de traite inclut-elle les questions liées aux droits de l'homme ?
3. Quelle est la politique générale du pays en matière de migration irrégulière, de contrebande d'êtres humains et d'autres questions afférentes ?

En matière de traite des êtres humains, chaque cas de figure implique un ensemble complexe de circonstances exigeant une réponse individualisée. Il est toutefois souvent possible de discerner des tendances nationales. L'une des premières étapes du processus d'évaluation doit consister à déterminer si le pays étudié est un pays d'origine, de destination ou de transit. Il faut noter que certains pays peuvent entrer dans plus d'une catégorie ou être affectés par la traite transnationale :

1. **Pays d'origine** : pays où la personne a vécu avant d'être victime de la traite ou dont il/elle est un ressortissant.
2. **Pays de destination** : pays vers lequel la victime est envoyée.
3. **Pays de transit** : pays par lequel la victime de la traite passe ou est rapatriée.

Sur la base de ces distinctions, il est possible d'établir un premier aperçu des besoins qui aidera à déterminer l'éventuelle structure du futur MNO. Les acteurs nationaux doivent participer à cette étape préliminaire du processus d'évaluation. Les acteurs nationaux impliqués dans la lutte contre la traite sont des sources essentielles d'informations et de connaissances et peuvent également vérifier avec précision les résultats obtenus. Cette approche intégrée et participative permet de s'assurer que le mécanisme d'orientation qui sera finalement mis sur pied sera durable. En effet, les partenaires nationaux ont intérêt à voir pérennisées les structures qu'ils ont aidé à créer et, en conséquence, à s'engager pour qu'elles le soient. Enfin, une telle approche renforce la probabilité de voir des fonds et autres ressources mis à disposition au niveau national.

Analyse des instruments et mécanismes existants

Les MNO s'appuient sur les structures, initiatives et acteurs existants au niveau national. L'analyse de la situation et l'évaluation des besoins doivent donc se pencher sur les instruments et mécanismes déjà en place. Elles doivent déterminer l'efficacité de ces derniers ainsi que la façon dont ils contribuent à lutter contre la traite des êtres humains et à en aider les victimes. Il sera ultérieurement déterminé lesquels de ces mécanismes, instruments ou structures doivent être inclus dans le MNO.

Le questionnaire de la page suivante détaille les questions clés devant être examinées pendant l'évaluation initiale des besoins et l'analyse de la situation au moment de créer un MNO.

Analyse de la situation

Questionnaire I**Evaluation des conditions et besoins spécifiques de chaque pays****Instruments en matière de droits de l'homme**

- ☐ Dans quelle mesure le pays s'engage-t-il à respecter les droits de l'homme et les libertés, en particulier les droits d'expression, d'égalité, d'accès à la justice et d'être entendu ainsi que les droits économiques et sociaux ?
- ☐ Quels sont les instruments contraignants pour le pays en matière de droits de l'homme ?
- ☐ Dans quelle mesure ces instruments sont-ils partie intégrante de la législation nationale ? Dans quelle mesure les normes internationales sont-elles incorporées à la législation nationale ?
- ☐ Le pays a-t-il ratifié des instruments portant spécifiquement sur la traite, tels le Protocole des Nations Unies pour prévenir, supprimer et punir la traite ?
- ☐ Quelles sont les instances nationales chargées des questions des droits de l'homme ?
- ☐ Quel est leur mandat ?

-
- ☐ Existe-t-il des mécanismes de protection des victimes ou des droits de l'homme ? Si oui, quels sont-ils ? *Il peut s'agir de médiateurs nationaux, de commissions pour les droits de l'homme ou de tout autre mécanisme local, national ou parlementaire.*
 - ☐ Quelles sont les caractéristiques et l'étendue du mandat des dispositifs existants ?
 - ☐ Ceux-ci protègent-ils les femmes, les enfants, les minorités nationales et les non ressortissants ?

Traitement des groupes vulnérables

- ☐ Quelle est la situation en ce qui concerne les droits de la femme, les droits de l'enfant et le degré de prise de conscience des questions de genre ? Ces questions sont-elles incluses dans les politiques et la vie du pays (*existence de services spécialisés pour les orphelins, les mineurs non accompagnés et les victimes de violence domestique ou d'autres formes de violence ciblée (torture, etc.)*) ?
- ☐ Quelle est la situation des réfugiés, demandeurs d'asile et travailleurs migrants ?

Dispositifs d'orientation existants

- ☐ Existe-t-il déjà des dispositifs d'orientation destinés aux victimes de la traite ? Si oui, qu'incluent-ils et comment fonctionnent-ils ?

Sont-ils systématiquement appliqués ? Sont-ils conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme ? Sont-ils principalement conçus pour être un outil de prévention de la migration illégale ?

- ☐ Existe-t-il des restrictions politiques, pratiques ou financières qui empêcheraient certaines personnes (par exemple les étrangers ou les indigents) de bénéficier de ces services ?

- ☐ Existe-t-il des unités spéciales au sein des forces de police, du Ministère public ou des tribunaux chargés des victimes de la traite ?

- ☐ Dans leur ensemble, comment les forces de police sont-elles structurées pour lutter contre la traite ? Quelle est la répartition des tâches entre les différentes unités ?
Il convient de noter qu'il est important de faire la distinction entre la police fédérale ou nationale disposant souvent d'un mandat de contrôle des migrations et des frontières et la police locale ou municipale dotée elle d'un mandat pénal plus général.

- ☐ Comment l'opinion publique perçoit-elle le travail des organisations des droits de l'homme, des associations de migrants et des groupes d'aide aux femmes ?
- ☐ Ces organisations œuvrent-elles en faveur des droits des victimes de la traite ?
- ☐ Comment l'opinion publique perçoit-elle le rôle joué par les ONG et les acteurs civils dans la lutte contre la traite ?

Services d'appui et de protection

- ☐ Existe-t-il des services d'appui et de protection et si oui, par qui sont-ils fournis ?
Les services d'appui et de protection incluent des foyers, des lignes d'assistance, des conseils juridiques, des soins de santé et une aide financière. Dans la plupart des pays, ils sont fournis par des organisations non gouvernementales, en coopération ou avec l'aide financière du gouvernement.

- ☐ Quels sont les services proposés par le gouvernement ?
- ☐ Quelles sont leurs limites en théorie et en pratique ?
- ☐ Quelles sont les conditions d'accès à ces services pour une victime présumée de la traite ?
- ☐ Quels sont les types de services proposés par les ONG ou les acteurs civils ?
- ☐ Des foyers existent-ils ou des logements sont-ils fournis ?

Etudes de cas

- ☐ Quels sont les cas mis à jour et comment ont-ils été traités jusqu'ici ?
Dans ce contexte, il est recommandé d'examiner les tendances existantes en se penchant sur les études de cas et la façon dont ils ont été traités par les structures et instances respectives.
- ☐ Les ONG et les instances gouvernementales disposent-elles d'informations précises sur le sort des victimes de la traite en cas de rapatriement ?
- ☐ Le gouvernement assure-t-il un suivi du traitement réservé aux victimes après leur rapatriement ?

Notes additionnelles :

Evaluation du cadre juridique

Au moment de déterminer l'environnement juridique d'un pays en particulier, il est important de comprendre la complexité juridique de la question de la traite des êtres humains. Les législations, procédures et pratiques légales varient considérablement en fonction des pays. Dans certains, les textes existants sur le travail, la migration, la criminalité organisée et la prostitution peuvent ne pas avoir été harmonisés avec des dispositions ou des engagements plus récents de lutte contre la traite. Même dans les pays où les lois ont été harmonisées avec la législation anti-traite, les dispositions portant sur la protection des victimes peuvent généralement être encore améliorées. Il convient de noter que seuls quelques pays ont lancé des réformes législatives visant à amender leur législation anti-traite afin qu'elle prenne davantage en compte les droits de l'homme des victimes²⁵.

Le développement d'un MNO adapté exige donc une évaluation complète et précise du cadre juridique en matière de traite, y compris du code pénal, des lois en matière de travail, d'affaires sociales et d'emploi, des dispositions sur les conditions d'asile et le séjour des étrangers ainsi que des procédures d'enquête, pénales et judiciaires.

Le chapitre suivant de ce manuel détaille les conditions légales, amendements à la législation et structures nécessaires au bon fonctionnement du MNO. Les mesures et procédures juridiques existantes doivent être identifiées et utilisées pendant la période intermédiaire ainsi qu'au cours des premières étapes du dispositif d'orientation. Pour ce faire, l'évaluation et l'analyse initiales du pays doivent d'abord se concentrer sur les bases juridiques existantes, telles qu'elles sont soulignées dans le questionnaire suivant.

²⁵ Pour plus d'informations sur le cadre à respecter en vue d'une évaluation juridique appropriée, cf. le *Reference Guide for Anti-Trafficking Legislative Review* publié par le BIDDH.

Analyse de la situation

Questionnaire II**Evaluation du cadre juridique****Législation pénale****Délit de traite des êtres humains**

- ☐ Le code pénal prévoit-il une infraction spécifique de traite des êtres humains ?

- ☐ Si oui, l'article est-il conforme au Protocole anti-traite des Nations Unies ?

- ☐ Les peines prévues par la loi sont-elles suffisamment dissuasives pour les trafiquants ?

- ☐ Si la législation nationale n'est pas conforme au Protocole anti-traite des Nations Unies, quelles sont les principales différences et les formes de traite concernées par la loi ?

- ☐ S'il n'existe pas d'infraction spécifique, la traite des êtres humains peut-elle être poursuivie en faisant appel à des dispositions concernant d'autres infractions pénales (par exemple en cas de fraude, extorsion de fonds, préjudice corporel, viol ou contrebande) ? Si oui, détaillez ces dispositions législatives alternatives.

- ☐ Quels aspects ou formes de traite ne sont-ils pas concernés par la loi ?

Saisie des avoirs et indemnisation des victimes

- ☐ Le code pénal prévoit-il la saisie des avoirs, tels les objets de valeurs, fonds et autres propriétés d'origine criminelle ?
- ☐ Que deviennent ces avoirs ? Seront-ils utilisés pour le dédommagement des victimes ?

Législation sur les étrangers

- ☐ Quelles sont les conditions d'octroi des titres de séjour temporaires ?

- ☐ Quelles sont les conditions d'octroi des titres de travail ?

- ☐ La loi prévoit-elle une autorisation de séjour temporaire pour les victimes de la traite (par exemple pour les témoins ou en cas d'urgence humanitaire) ?
- ☐ La loi prévoit-elle d'accorder un « délai de réflexion » aux victimes de la traite avant qu'elles ne doivent quitter le pays ?
- ☐ La loi prévoit-elle un statut de résident permanent, accordé pour des raisons humanitaires ? *Par exemple, en cas de menace pesant sur la victime, celle-ci peut-elle être rapatriée dans son pays d'origine ?*
- ☐ Les victimes de la traite peuvent-elles demander l'asile politique si elles ont des raisons de redouter d'être victimes de persécution dans leur pays d'origine ?

- ☐ Dans quelles conditions les non ressortissants sont-ils autorisés à travailler ou à entreprendre des études ? Quelles sont les opportunités d'emploi pour les ressortissants étrangers dans le pays ?

Législation sociale

- ☐ Existe-t-il des dispositions prévoyant l'aide de l'Etat aux victimes de la traite ?
-
- ☐ Si oui, détaillez les types d'aide disponibles.
 - ☐ L'aide de l'Etat est-elle également accessible aux ressortissants étrangers et aux non-citoyens ?
-
- ☐ En cas d'absence de dispositions légales en matière d'appui aux victimes de la traite, existe-t-il d'autres sources pour les services de protection des victimes ?
-

Remarques supplémentaires :

Cette évaluation doit permettre de déterminer si les conditions légales idéales détaillées ci-dessous existent préalablement à la mise en place d'un MNO.

1. Le Code pénal prévoit une infraction **distincte de traite des êtres humains** rendant possible la poursuite des coupables.
2. Il doit être possible de donner aux victimes de la traite un **délai de réflexion** pouvant être suivi de la délivrance d'un **titre de séjour temporaire**.
3. La **viabilité financière** du séjour temporaire doit être garantie.

De plus, il est préférable d'inclure, en fonction de la situation spécifique de chaque pays, un examen des dispositions légales et des procédures en matière de protection des informations personnelles, d'indemnisation des victimes, de protection des témoins et toute autre question ayant un rapport direct avec la traite (voir le Chapitre IV).

Evaluation des acteurs et des structures impliquées

Le second volet de l'analyse de la situation consiste à établir un « plan » (ou une liste) des acteurs impliqués dans la protection et l'aide aux victimes ou déjà engagés dans les mécanismes d'orientation existants. Dans la mesure du possible, l'ensemble des acteurs et des institutions pouvant avoir une influence quelconque sur la future structure du MNO doivent être étudiés. Ce qui inclut les acteurs ayant déjà un impact positif ainsi que ceux exprimant dès le départ une certaine réticence ou même un rejet de la future structure d'orientation. L'objectif de l'étape d'évaluation est de peindre un tableau complet des structures et acteurs existants, de leurs relations entre eux, de leur compréhension des mécanismes de protection des victimes et de leur éventuel rôle au sein d'un futur MNO.

L'identification, le classement et l'analyse des organisations peuvent être effectués en utilisant le questionnaire suivant.

Analyse de la situation

Questionnaire III

Analyse des acteurs et des organisations

Services répressifs (Police)

Ressources

- ☐ Existe-t-il des unités spéciales de police formées à la lutte contre la traite des êtres humains ?
- ☐ Ces unités incluent-elles des femmes et si oui, dans quelle proportion ?
- ☐ Est-il recommandé de faire appel, dans la mesure du possible, à des policières pour tout contact avec des victimes de sexe féminin ?
- ☐ Le gouvernement accorde-t-il suffisamment de ressources financières et de personnel à ces unités (y compris des interprètes) ?

Formation

- ☐ Les forces de police ont-elles été formées à l'identification et au traitement des victimes potentielles ?
- ☐ Existe-t-il des installations où les forces de police reçoivent une formation sur les questions de genre, le respect de la sensibilité des victimes et la coopération avec les structures destinées à leur protection ?
- ☐ Les forces de police forment-elles leur personnel aux principes et aux mécanismes des droits de l'homme ?
- ☐ Quel est le niveau de formation en matière d'enquête, de poursuite et de saisie des avoirs des groupes ou réseaux criminels aux niveaux national et international ?

Mécanismes d'orientation existants

- ☐ Les forces de police sont-elles incluses dans les mécanismes d'orientation existants ?
- ☐ Cette coopération fonctionne-t-elle bien ?

Coopération régionale

- ☐ Les forces de police coopèrent-elles au-delà de leurs frontières avec des organisations régionales et internationales telles Europol et Interpol ?

Ministère public

Ressources

- ☐ Existe-t-il au sein du Ministère public des unités spécialement équipées et adéquatement formées qui sont chargées des cas de traite présumés ?

- ☐ Ces unités ont-elles été formées aux techniques d'interrogatoire dans le respect de la sensibilité des victimes ?
- ☐ Le gouvernement fournit-il à ces unités suffisamment de personnel et de ressources financières pour traiter adéquatement les victimes potentielles et les cas de traite ?

Formation

- ☐ Quel est le niveau de formation en matière d'enquête, de poursuite et de saisie des avoirs des groupes ou réseaux criminels aux niveaux national et international ?
- ☐ Les équipes ont-elles été formées aux questions de genre ?

Sensibilisation des magistrats

- ☐ Existe-t-il des magistrats spécialement préparés et adéquatement formés au traitement des cas de traite présumés ?
- ☐ Ces magistrats ont-ils été formés aux techniques d'interrogatoire dans le respect de la sensibilité des victimes ?
- ☐ Ont-ils été formés aux questions de genre ?

Ressources

- ☐ Le gouvernement fournit-il aux tribunaux suffisamment de ressources financières et de personnel (y compris les interprètes et les assistants sociaux) pour gérer les victimes potentielles et juger les cas de traite adéquatement ?

Structures gouvernementales

- ☐ Un coordinateur national pour les questions de traite a-t-il été nommé ?
- ☐ Le coordinateur national fait-il déjà partie d'une structure de MNO ?
- ☐ Quels sont les ministères qui pourraient participer à la structure du MNO ?
 - ☐ Ministère de l'intérieur
 - ☐ Ministère des affaires étrangères
 - ☐ Ministère du travail
 - ☐ Ministère des affaires sociales
 - ☐ Ministère de la santé publique
- ☐ Existe-t-il d'autres bureaux ou agences qui pourraient être utilement incorporés au MNO ?
- ☐ Centres sociaux régionaux
- ☐ Bureau de l'immigration
- ☐ Bureau du médiateur ou Commission nationale des droits de l'homme

- ☐ Quels sont les services actuellement proposés aux victimes par les agences gouvernementales ? *Il est essentiel de comprendre quel type de services sont fournis à quelle catégorie de victimes afin d'identifier l'approche initiale à adopter pour le développement d'un MNO.*
- ☐ Centres d'hébergement
- ☐ Lignes d'assistance
- ☐ Soins de santé
- ☐ Aide juridictionnelle
- ☐ Mesures de réhabilitation (éducation, thérapie psychologique)
- ☐ Nourriture et habillement
- ☐ Formation
- ☐ Autres

La société civile

Les organisations et leurs mandats

- ☐ Des groupes de citoyens ou des organisations non gouvernementales nationales sont-ils impliqués, de quelque façon que ce soit, dans la lutte contre la traite des êtres humains ou la protection de ses victimes ? *Cette liste inclurait les associations de femmes, les ONG ou commissions en faveur des droits de l'homme, les associations civiles ou ONG s'occupant de la protection des victimes ou de la lutte contre la violence envers les femmes et les enfants et enfin, les syndicats et les groupes en faveur de l'égalité des sexes.*
 - ☐ Ces groupes sont-ils connus pour leur lutte contre la traite ou leur travail dans d'autres domaines connexes (succès et échecs) ?
-
- ☐ Quel est leur mandat dans le domaine de la protection des victimes ?
 - ☐ Quelles sont leurs connaissances en la matière ?
-
- ☐ Font-ils partie d'un quelconque mécanisme d'orientation pour les victimes de la traite dans leur pays ?
 - ☐ Si oui, quels sont leurs rôles et responsabilités ?
 - ☐ Quel est le degré de coopération avec le gouvernement ?
 - ☐ Existe-t-il une coopération avec les services répressifs (par exemple, les unités de police spécialisées) ?
 - ☐ Ont-ils signé des accords de coopération avec les autorités ? Si oui, quel type d'accords ?
-
- ☐ Quelle est leur organisation, leur structure et leur portée ? *L'évaluation doit par exemple détailler le degré d'engagement aux niveaux fédéral, national, provincial et cantonal ainsi que l'étendue des réseaux de l'organisation (antennes locales).*
-

☐ Ces entités coopèrent-elles avec des organisations similaires aux niveaux national, régional et/ou international ?

☐ Font-elles partie d'un réseau ou sont-elles membres d'autres structures ?

☐ Quelles sont l'étendue et la nature de leur influence sur les politiques nationales en général et sur les mesures de protection des victimes en particulier ?

☐ Quelle est leur expérience en matière de *lobbying* politique ?

☐ Ont-elles connaissance des instruments et traités internationaux de protection des droits de l'homme ?

☐ Ont-elles connaissance de la législation nationale en matière de lutte contre la traite des êtres humains ?

Sensibilisation et formation

☐ Ces organisations sont-elles suffisamment sensibilisées ou formées à l'identification et à la gestion des victimes présumées de la traite des êtres humains ?

☐ Ont-elles été formées aux principes et aux normes en matière de droits de l'homme ?

Services d'appui et de protection

☐ Quels sont les services fournis par les acteurs civils aux victimes ? *Il est essentiel de comprendre quel type de services sont fournis à quelle catégorie de victimes afin d'identifier l'approche initiale à adopter pour le développement d'un MNO.*

☐ Centres d'hébergement

☐ Lignes d'assistance

☐ Soins de santé

☐ Aide juridictionnelle

☐ Mesures de réhabilitation (éducation, thérapie psychologique)

☐ Nourriture et habillement

☐ Formation

☐ Autres

☐ Si ces types de services sont fournis aux victimes, quels sont les types de cas identifiés et quelle a été leur expérience ?

☐ Comment ces services sont-ils financés ?

☐ Le gouvernement apporte-t-il son soutien politique ou financier à ces services ?

☐ La coopération avec le gouvernement et les services répressifs en matière d'appui et de services de protection est-elle bonne ?

Ressources

- ☐ Ces institutions disposent-elles de suffisamment de ressources humaines pour jouer un rôle dans la structure d'un MNO ?
 - ☐ A quel niveau peuvent-elles contribuer à un MNO ?
-
- ☐ Disposent-elles de l'expérience nécessaire en matière de formation et de renforcement des capacités des institutions gouvernementales locales telles les centres sociaux ou de répression ?
 - ☐ Dans quelles régions ou à quels groupes cibles ont-elles jusqu'ici fourni une formation ou des mesures de renforcement des capacités ?
 - ☐ Disposent-elles de modules de formation existants qui pourraient être pris en compte ?
 - ☐ Quels sont leurs autres atouts ?
-
- ☐ Disposent-elles de données ou de recherches en cours qui pourraient être utilisées par une structure de MNO ?
-
- ☐ Pourraient-elles contribuer à un MNO par des ressources financières ou matérielles telles que des installations, des équipements ou autres ?

2. Cadre institutionnel de lutte contre la traite

Cette section décrit les étapes de base devant mener à la création d'un MNO. Elle détaille également les atouts d'une approche intersectorielle pour les MNO basée sur la participation des structures gouvernementales et de la société civile à une table ronde. Cette organisation permet d'émettre :

1. des recommandations visant à améliorer les Mécanismes nationaux d'orientation existants et
2. des stratégies et étapes visant à mettre sur pied une structure de MNO spécifique à chaque pays.

2.1. Premières étapes

Les MNO doivent partir en premier lieu des structures nationales existantes. Il est donc essentiel d'identifier au sein du gouvernement et de la société civile les principaux acteurs qui seraient prêts à prendre des responsabilités pour la conception du MNO et son développement. L'expérience montre que si les décideurs et les responsables de la mise en œuvre participent dès le départ au processus de planification, il est probable qu'ils assumeront la propriété de l'ensemble du processus, faisant du MNO un mécanisme plus adapté, plus réaliste et plus durable.

S'il n'existe pas d'ONG spécialisées dans la lutte contre la traite ou que les services d'appui et de protection aux victimes qu'elles proposent sont peu nombreux, des efforts devront être faits pour faciliter le développement d'associations civiles pouvant assumer ce rôle au sein du MNO. Les partenaires potentiels comprennent les associations de femmes ou les organisations de protection des droits de l'homme qui pourraient de leur côté œuvrer à créer de nouvelles organisations et branches ou de nouveaux projets qui prendront le relais.

Dans certains cas, les parties prenantes identifiées au sein du gouvernement, des services répressifs ou de la société civile sont déjà en contact avec les victimes présumées de la traite ou leur ont même déjà, de façon plus concrète, proposé des services d'appui et de protection. Ces acteurs doivent alors revoir leur engagement et définir leurs responsabilités et compétences individuelles sur la base d'une analyse étape par étape similaire à celle décrite dans la section précédente de ce manuel. Les acteurs impliqués peuvent décider ensemble d'une feuille de route rassemblant les actions supplémentaires à mettre en place afin de transformer l'expérience existante en des réunions régulières et enfin en un MNO. Ce processus s'est avéré un outil utile au moment de renforcer les institutions démocratiques et de garantir une participation active de la société civile à la création d'une structure nationale.

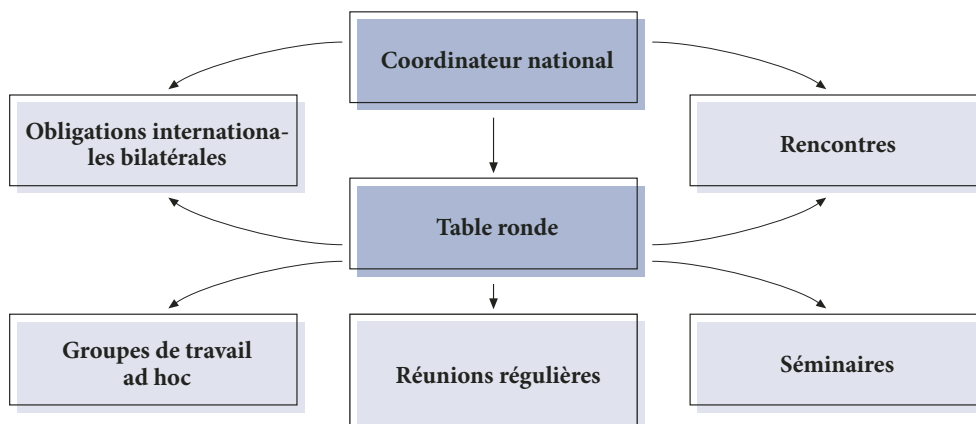
2.2. Structure complète du cadre institutionnel de lutte contre la traite

Les représentants du gouvernement doivent jouer un rôle clé dans la création ou le renforcement d'un MNO, tout en faisant participer de façon constructive leurs homologues du secteur non gouvernemental. La première étape consiste en l'organisation d'une **table ronde pour lutter contre la traite des êtres humains**, table ronde devant rassembler l'ensemble des principaux acteurs nationaux impliqués dans la lutte contre ce phénomène. Elle doit également inclure des représentants des ministères fédéraux et/ou d'Etat concernés (tels les ministères de l'intérieur, des affaires étrangères, des affaires sociales et de la santé) ainsi que toute autre entité gouvernementale jouant un rôle dans la lutte contre la traite, les ONG d'envergure nationale et mondiale et les organisations internationales.

Il est important que la structure institutionnelle du MNO soit intersectorielle, c'est-à-dire qu'elle implique à la fois les acteurs gouvernementaux et la société civile. L'organisation d'une table ronde permet d'établir la base de cette approche intersectorielle. La réunion peut être présidée par le Coordinateur national (habituellement un représentant officiel de haut rang d'un ministère national), qui sera responsable de son bon déroulement et de la convocation régulière de réunions. La table ronde donnera naissance à des réseaux rassemblant structures nationales, régionales et/ou internationales, permettant ainsi une dissémination efficace des informations et la création de mécanismes de suivi.

Dans l'idéal, un accord de coopération formel, – prenant souvent la forme d'un protocole d'accord, – est signé entre les agences gouvernementales et les organisations non gouvernementales les plus actives dans le processus d'orientation. Cet accord établit clairement les responsabilités spécifiques de chaque acteur (police, responsables de centres d'hébergement, etc.) et explique comment le processus d'orientation fonctionnera en pratique (voir la section IV.2 – *Principes de base des accords de coopération*).

Le schéma ci-dessous illustre une structure possible de MNO :



2.3. Rôle et fonction de la table ronde et des niveaux de coopération

La table ronde doit établir ses objectifs et ses priorités et adopter un premier plan de travail. Elle doit aborder un certain nombre de questions et s'accorder sur une approche coordonnée et multidisciplinaire sur le long terme, mais également établir des repères permettant le contrôle et l'évaluation de la structure du MNO tout au long de son développement. Les questions pour lesquelles des repères peuvent être établis incluent :

- l'appui et la protection des victimes,
- la prévention, la sensibilisation et l'organisation de campagnes contre la traite,
- l'amendement des dispositions législatives dans l'objectif de renforcer l'efficacité des structures du MNO.

Des groupes de travail ad hoc peuvent être établis, chacun devant traiter d'un de ces points et de toute autre question clé identifiée au cours de la table ronde. Ils seront idéalement composés d'un spécialiste gouvernemental et d'acteurs non gouvernementaux et internationaux. Tous doivent communiquer de manière régulière et être responsables de la proposition d'actions concrètes à entreprendre dans leur domaine d'engagement. Chaque président de groupe de travail doit rapporter à la table ronde les avancées des réunions régulières de son groupe, posant ainsi les bases d'un large forum de discussion.

Les réunions de la table ronde doivent également renforcer l'esprit de coopération entre ses membres, les participants devant s'accorder sur la façon de partager les responsabilités qui leur reviennent en tant que membres des organisations de mise en œuvre du MNO et participants des groupes de travail ad hoc. Les responsabilités du président consistent à renforcer la coopération entre les instances gouvernementales et non gouvernementales et à proposer les étapes essentielles au processus qui assureront le fonctionnement efficace du mécanisme national d'orientation.

2.4. Approche intersectorielle et multidisciplinaire

Une approche intersectorielle et multidisciplinaire est importante afin de faciliter le développement d'un MNO efficace. Elle implique une étroite coopération entre acteurs civils, services répressifs et ministères. Sa réussite dépend également du partage des responsabilités en matière de services d'appui et de protection entre acteurs civils et structures gouvernementales. Tous les niveaux sont concernés, depuis les centres sociaux jusqu'aux municipalités, en passant par les Ministères nationaux de la santé et des affaires sociales.

Les réunions de la table ronde doivent se pencher sur une série de points et aborder par exemple les exigences des instances et traités internationaux en matière d'activités nationales de lutte contre la traite, les questions relatives à la conception et au développement du MNO, l'actualisation des services d'appui et de soutien existants et les exigences futures de renforcement des capacités et de formation.

Il est également important de mettre en place un mécanisme permettant aux acteurs de rapidement se réunir (en réunion bilatérale par exemple) afin d'aborder les problèmes imprévus concernant la structure du MNO. Une coopération défaillante entre acteurs civils et forces de police, par exemple, est un problème exigeant ce type de solution.

Enfin, la table ronde doit organiser des séminaires afin d'informer et d'éduquer le grand public et les médias sur la question de la traite, de sensibiliser l'opinion aux besoins des victimes et aux réponses apportées par le MNO, de renforcer la place du mécanisme et de faciliter l'identification de victimes présumées de la traite.

2.5. Suivi au sein des structures du MNO

Le suivi est essentiel pour renforcer la confiance parmi les acteurs du MNO. Traditionnellement, les acteurs non gouvernementaux doivent gagner la confiance des structures gouvernementales et les autorités, de leur côté, apprendre à respecter l'expertise des acteurs de la société civile et à les accepter comme partenaires. Le moyen le plus efficace de créer cette atmosphère de confiance est de promouvoir l'échange régulier d'opinions et d'informations. Les mécanismes de suivi associés à un flux régulier d'informations sur l'ensemble des questions sont des éléments centraux d'un MNO efficace. Les informations devant être communiquées incluent les cas typiques traités et les données statistiques ainsi que les démarches entreprises et lacunes rencontrées dans le traitement de cas précis (il faut garder à l'esprit que les informations fournies ne doivent pas enfreindre les droits des victimes au respect de leur vie privée ou inclure des données concernant des cas sensibles, conformément à la section IV.5.3 de ce manuel).

2.6. Contrôle et évaluation des MNO

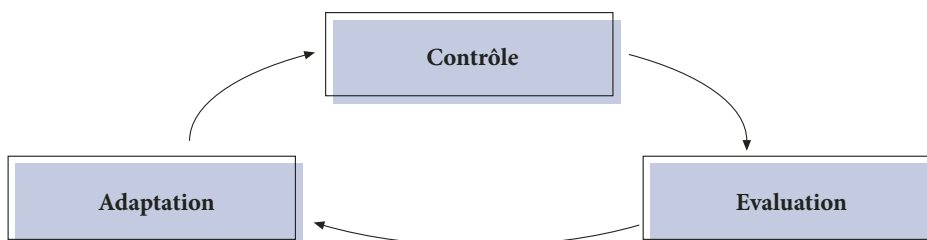
L'une des fonctions de la table ronde est de contrôler le fonctionnement du MNO. Son évaluation doit inclure si nécessaire les points de vue des victimes présumées de la traite concernant les services fournis et leurs conditions. Un MNO étant mis en œuvre à la fois par des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, sa structure doit prévoir un système interne de contrôle et de rééquilibrage.

Pour remplir son rôle de contrôle interne, la table ronde doit prévoir la tenue de réunions régulières afin d'évaluer les progrès réalisés à la lumière des activités décidées préalablement, dans des domaines tels que :

- la protection des victimes,
- l'identification des victimes de la traite,
- l'amendement de la législation.

A partir des observations et des suggestions d'amélioration qui auront été faites, la table ronde doit progressivement adapter le MNO et le revoir régulièrement. Cette dynamique interne de travail permet de contrôler et d'équilibrer les processus conduits au sein du MNO.

Le processus doit prendre la forme du cycle détaillé à la page suivante.



Ce processus consistera pour partie en un examen des éventuels retards, problèmes et succès de la mise en œuvre.

Un contrôle régulier permet à la table ronde d'apporter des réponses actives aux questions telles :

- Quelles sont les étapes prévues dans le plan de travail dont la réalisation demeure incomplète ? Expliquez ce retard.
- Quelles sont les mesures prises pour remédier aux conséquences et finaliser les étapes nécessaires ?
- Quels sont les problèmes ou retards encore non résolus ?
- Comment les traiter ?

Afin de permettre aux instances étatiques et aux ONG d'évaluer leur travail et la structure du MNO, il est important d'adopter une approche sur le long terme. Pour ce faire, la table ronde doit élaborer des repères qui permettront d'aider à évaluer les progrès effectués dans les domaines suivants :

- promotion des droits des victimes,
- réforme de la législation, des politiques et des structures.

La table ronde doit également évaluer le travail réalisé dans les domaines ci-dessus et revoir les repères préalablement fixés à partir de ces perspectives :

- **Efficacité** : Le MNO (ou certaines de ses composantes) a-t-il fonctionné avec efficacité et conformément aux principes et normes définis dans les deux premiers chapitres de ce manuel ? Les cas des victimes ont-ils été orientés efficacement ? Les besoins des victimes ont-ils été satisfaits de manière adéquate ? La table ronde doit répondre à ces questions en se penchant sur des études de cas précis.

- **Impact** : Quels ont été les résultats atteints depuis la mise en place du MNO ? Sa création a-t-elle entraîné des effets positifs ou négatifs imprévus ? La table ronde doit évaluer ces résultats à la lumière de repères préalablement fixés et fournir des exemples.
- **Efficacité** : La coopération et la coordination entre les différents acteurs du MNO ont-elles été efficaces ? Les ressources humaines, matérielles et financières ont-elles été utilisées de manière efficace et professionnelle ? Comment les parties prenantes se sont-elles acquittées de leur mission ? Les résultats et éventuels progrès doivent être évalués par rapport à des repères préalablement fixés. La gestion doit également être contrôlée par la table ronde afin d'évaluer si les activités sont rentables et correctement gérées.
- **Durabilité** : Quelles sont les opérations de suivi requises ? L'équipe nationale doit s'accorder sur la phase suivante du plan opérationnel, et notamment sur le partage des tâches et des responsabilités et un calendrier approprié.

A condition d'être structurées et régulières, les activités de contrôle peuvent grandement améliorer les structures du MNO, son fonctionnement et son efficacité. En effet, elles s'appuient constamment sur le processus de développement du MNO et permettent de définir précisément les points pouvant encore être améliorés et les éventuelles activités de renforcement des capacités et de formation pouvant être entreprises.

Un repère destiné aux services d'appui et de soutien ne sera donc pas évalué en fonction du nombre de femmes victimes de la traite hébergées dans un foyer, mais plutôt en fonction de la possibilité pour les victimes d'accéder à des services de santé sur une période donnée. Les repères juridiques s'appuient par exemple sur la conformité ou non des lois pertinentes avec les normes internationales et sur l'éventuelle ratification du Protocole anti-traite de l'ONU.

Le mécanisme interne de contrôle mis en œuvre par l'équipe multidisciplinaire doit également jeter les bases d'une obligation de rapport (*reporting*) efficace sur le respect des obligations internationales du pays telles qu'elles découlent des traités et protocoles ratifiés. Cette mesure inclut le *reporting* sur des articles spécifiques concernant la lutte contre la traite, tels que l'article 6 de la Convention pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) ainsi que la recommandation n° 19 du Comité CEDAW²⁵. Les Etats parties à la CEDAW doivent régulièrement faire rapport au Comité CEDAW, organe de supervision de la Convention. En plus de l'obligation de rapport s'appliquant aux Etats, les ONG ont la possibilité d'élaborer et de soumettre des « rapports fantômes » détaillant leurs vues sur le respect ou non par le gouvernement des différents droits. De plus, depuis décembre 2000, date d'entrée en vigueur du Protocole facultatif sur la CEDAW, les plaintes individuelles peuvent être présentées au Comité CEDAW dès que l'Etat a ratifié le Protocole facultatif. La victime peut déposer plainte personnellement ou le faire par l'intermédiaire d'une ONG.

²⁵ La CEDAW a été ratifiée par plus de 160 Etats. La quasi totalité des Etats participants de l'OSCE sont désormais parties à la CEDAW, ce qui les oblige à contrôler l'application des droits garantis par la Convention sous la supervision du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Parmi les autres conventions pertinentes dotées d'organes de supervision, on relèvera la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

L'analyse des repères clés à partir de ces perspectives permet d'évaluer les structures et l'efficacité des mesures proposées par l'Etat ou par les ONG afin de protéger les droits des victimes. Des progrès remarquables peuvent raisonnablement être attendus après trois à cinq ans.

3. Formation et renforcement des capacités

Cette section souligne la nécessité de renforcer les capacités existantes et propose certaines méthodes ainsi qu'un modèle de programme pouvant être utilisés au moment de développer, établir et professionnaliser une structure de MNO.

Une fois la structure du MNO établie et les acteurs nationaux identifiés, il est important de sensibiliser davantage ces derniers à la traite des êtres humains et au rôle qu'ils peuvent jouer dans la lutte contre ce fléau. Leur fonction doit être claire à leur esprit. Une fois l'analyse d'ensemble de la situation terminée et le processus de mise sur pied d'un MNO lancé, les expériences et compétences des acteurs existants doivent être déterminées, de même que toute faille dans la couverture des besoins et tout point à améliorer.

3.1. Principes

La formation et le renforcement des capacités des agences d'application du MNO s'appuient sur un certain nombre de principes détaillés ci-dessous.

- 1 Une évaluation préalable des besoins des acteurs locaux est souhaitable.
- 2 L'approche choisie doit promouvoir chez toutes les parties prenantes une compréhension claire et partagée des lacunes à combler et des points à améliorer. Cela n'est possible que si les parties prenantes elles-mêmes participent à l'évaluation et contribuent à la planification des formations envisagées.
- 3 Dans la mesure du possible, les activités de renforcement des capacités ou de formation doivent prioritairement être proposées aux organisations locales ou régionales. En effet, celles-ci sont probablement plus sensibles aux besoins sur le terrain. Après un certain temps, les acteurs internationaux doivent jouer un rôle de conseiller pendant que le gouvernement, les services répressifs et la société civile renforcent leurs capacités.

3.2. Méthodologie

Les mesures de renforcement des capacités doivent s'appuyer sur les évaluations passées et prendre en compte les connaissances existantes concernant les différents acteurs. La première étape consiste en une analyse de la situation telle que décrite un peu plus haut dans ce manuel. Sur la base des résultats obtenus, une évaluation de suivi peut être entreprise. Elle se concentrera spécifiquement sur les besoins de formation et de renforcement des capacités des acteurs nationaux. Le questionnaire de la page suivante est un outil utile pour l'évaluation des besoins de formation et de renforcement des capacités.

Evaluation des besoins de formation et de renforcement des capacités

Nom de l'organisation ou de son/ses représentant(s) :

Evaluation par le membre du MNO : objectif du MNO

- ☐ Quelle structure et quel mode de fonctionnement votre organisation ou vous-même prévoyez-vous pour le MNO ?

Evaluation par le membre du MNO : structure et fonction du MNO

- ☐ D'après vous ou votre organisation, que pouvez-vous apporter au travail d'une table ronde MNO ?
- ☐ D'après vous ou votre organisation, quelle serait la meilleure façon de fonctionner pour le MNO ?
- ☐ Quel est dans l'idéal le rôle que vous-même ou votre organisation désirez avoir au sein du MNO ?
- ☐ Quelles sont les exigences s'appliquant à vous ou à votre organisation pour remplir ce rôle efficacement ?

Evaluation par le membre du MNO : personnel/relations au sein du MNO

- ☐ D'après vous ou votre organisation, comment la table ronde doit-elle être organisée et fonctionner au sein du MNO ?
- ☐ Dans l'idéal, qui doit être responsable de quoi ? Quelles doivent être les compétences de chacun ?
- ☐ Quelle a été jusqu'ici votre expérience avec les autres acteurs proposés pour le MNO ?
- ☐ Comment la coopération et les relations entre acteurs se sont-elles développées jusqu'ici ?
- ☐ Quelles sont les faiblesses interpersonnelles actuelles ?
- ☐ Comment vous ou votre organisation comprenez-vous le partage des tâches/compétences au sein de l'équipe du MNO ? Qu'en pensez-vous ?
- ☐ Des faiblesses dues au partage des compétences et des responsabilités sont-elles prévues par vous ou par votre organisation ?

Proposition de formation

- ☐ Quelle est l'opinion de votre organisation quant à la formation des futurs membres de la structure du MNO ?

- ☐ Quel type de formation serait le plus utile et pour qui ?

- ☐ Quelles sont les attentes de votre organisation ou de vous-même en matière de formation ?
- ☐ Quelles priorités doivent-elles être prises en compte par cette formation ?

- ☐ Quels besoins individuels de votre organisation ou de vous-même doivent-ils être pris en compte par cette formation ?
- ☐ Quelles sont les attentes de votre organisation ou de vous-même après la formation ?

Commentaires et questions supplémentaires :

3.3. Contenu et détails du programme de formation

Sur la base de l'évaluation, l'une des premières tâches du MNO sera d'organiser des groupes de discussion ou des ateliers dans le cadre des activités de formation et de renforcement des capacités. Les ateliers doivent aborder des questions de base :

- identifier les domaines prioritaires de formation,
- renforcer les capacités des membres du MNO,
- développer les compétences et les responsabilités des membres de l'équipe du MNO,
- faciliter le travail d'équipe et le développement de stratégies de coopération efficaces grâce à la formation.

En s'appuyant sur l'approche participative appliquée pendant l'évaluation, l'atelier doit d'abord définir les attentes de ses participants en matière de formation et de renforcement des capacités. Les phases ultérieures peuvent prévoir un effort de formation plus complet destiné aux membres du MNO et pouvant comprendre les modules détaillés à la page suivante.

Suggestions de modules de formation et de renforcement des capacités

Principaux sujets/thèmes	Contenu
<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des institutions • Code de conduite • Principes de travail • Renforcement des équipes • Travail en équipe • Techniques de communication et d'échange d'informations • Coopération entre les services répressifs et la société civile • Gestion du temps • Gestion du processus • Echange d'informations au sein des organisations • Sécurité • protection des données et des informations • Autogestion • Leadership • Contrôle • Aptitude à déléguer • Collecte de fonds • Lobbying • Travail avec les médias • Procédures judiciaires pour la protection des victimes • Déposition sur support vidéo • Respect des témoins 	<ul style="list-style-type: none"> • Normes de travail avec les victimes • Travail au jour le jour avec les victimes • Premier contact et conseils, études de cas • Conditions légales • Dispositions légales actuellement en vigueur (y compris les obligations internationales) • Traitement des victimes dans le respect des droits de l'homme • Saisie des avoirs, des propriétés et des fonds • Sensibilisation des services judiciaires et répressifs aux droits et besoins des victimes • Techniques de contrôle et d'évaluation • Gestion des conséquences d'un traumatisme (secondaire) et du stress • Dispositions en matière de régime d'asile • Régime de visa • Permis de travail • Procédures de retour

Parmi les autres outils éducatifs, citons les manuels et séminaires spécialisés tenus en fonction des besoins.

A stylized tree graphic with a dark blue trunk and branches. The leaves are represented by light blue and white eye-like shapes. The background is a solid dark blue. At the top left, there is a small vertical bar with a light blue and white gradient.

IV. QUELLES SONT LES COMPOSANTES D'UN MECANISME NATIONAL D'ORIENTATION ?

La création d'un MNO est un processus dynamique. Il n'est pas nécessaire que l'ensemble de ses composantes soient en place dès le départ, elles peuvent être développées au fur et à mesure.

1. Identification des victimes présumées de la traite

Les instances gouvernementales et non gouvernementales peuvent identifier les victimes présumées de la traite de différentes façons.

Le processus d'identification des victimes présumées de la traite se trouve au cœur de chaque MNO. Il est mené à bien par différentes parties prenantes dont la coopération garantit que les victimes sont orientées vers des services spécialisés.

Dans les pays disposant depuis longtemps d'un MNO, les services répressifs peuvent être la principale entité responsable de l'identification des victimes présumées de la traite. Toutefois, nombre d'autres institutions et individus peuvent être confrontés à des victimes présumées de la traite et doivent donc être considérés comme d'importantes sources d'information. Un MNO bien ancré s'appuyant sur des parties prenantes correctement informées doit inclure au processus d'identification tous les partenaires pertinents.

Selon les recherches et analyses menées dans un pays d'Europe occidentale, plus de 40% des victimes de la traite sont aujourd'hui identifiées grâce au travail de proximité des organisations non gouvernementales, des autorités locales et des lignes d'assistance téléphonique. Plus de 22% sont identifiées par des clients de prostituées ou d'autres citoyens. Seuls 13,9% des victimes de la traite pouvant bénéficier d'une aide sont identifiées et orientées par la police²⁷.

L'identification des victimes de la traite peut prendre du temps en raison de la complexité du crime et des réseaux impliqués. L'interaction entre le trafiquant et la victime est complexe. En effet, dans de nombreuses instances, le coupable « protège » cette dernière (en situation irrégulière) des autorités. Elle peut se sentir dépendante ou liée à son exploiteur²⁸.

La complexité et la variété des relations de traite rendent encore plus compliquée l'identification des victimes par des acteurs externes, y compris les travailleurs sociaux et les forces de police.

²⁷ On the Road, Article 18 : Protection of Victims of Trafficking and the Fight against Crime (Italy and the European Scenarios). (Martinsicuro, 2002), p. 88 et suivantes.

²⁸ Voir les recherches de Francesco Carchedi qui a développé plusieurs modèles d'interaction expliquant la complexité des relations entre les victimes de la traite et les autres acteurs du processus, y compris les clients, les travailleurs sociaux et les forces de police. Francesco Carchedi, *Voluntary and involuntary prostitution deriving from trafficking of women. Some Structural Characteristics* (Prague, 2003).

1.1. Modèles de procédures d'identification

Les victimes de traite peuvent être identifiées soit par des acteurs gouvernementaux ou des services répressifs, soit par les ONG et les associations sociales locales, en particulier si leurs membres sont correctement formés et s'il existe un système d'orientation en place. Afin de renforcer la confiance entre les parties et d'établir un contact avec les victimes présumées de la traite, les activités suivantes doivent être développées au sein du système d'appui.

Travail de proximité

Dans de nombreux Etats participants de l'OSCE, cette forme d'assistance sociale prend la forme d'un travail de terrain ou dans les rues. Son objectif est souvent d'éduquer les travailleurs du sexe en matière de santé²⁹. D'autres formes d'actions dans les rues peuvent viser les enfants non accompagnés.

Le travail de proximité est un soutien essentiel apporté aux victimes de la traite dans l'environnement même où elles sont forcées de travailler. L'approche respectueuse et empathique des travailleurs sociaux associée à la distribution d'informations de base en matière de santé et à propos des structures de soutien peuvent contribuer à créer un climat de confiance entre les groupes visés et les professionnels³⁰. Cette approche peut pousser les victimes présumées de la traite à entrer dans la structure de soutien.

Qui plus est, le travail d'animation permet parfois aux ONG d'observer et de localiser le phénomène de la traite et d'évaluer les besoins des victimes³¹.

Lignes d'assistance téléphonique

Des numéros d'assistance téléphonique destinés aux victimes de différents crimes, y compris de la traite des êtres humains, sont encouragés dans nombre d'Etats participants de l'OSCE grâce à des campagnes menées dans les médias. Des brochures contenant des informations de base sur les structures de soutien et les numéros d'assistance peuvent être distribuées pendant les actions d'animation. Il est également possible de maintenir informées les lignes d'assistance existantes pour les victimes de violence domestique et de les associer aux instances du MNO. Ces lignes peuvent en effet être également confrontées à des victimes de la traite des êtres humains. Dans la mesure du possible, les lignes d'assistance doivent également permettre les consultations en langue étrangère.

Identification des victimes par les services répressifs

En 2002, des recherches menées sur les programmes d'aide aux victimes en Europe du Sud-est ont abouti aux résultats suivants : seul un tiers de l'ensemble des femmes victimes présu-

²⁹ Voir EUROPAP (<http://www.europap.net/>) et TAMPEP (<http://www.europap.net/links/tampep.htm>).

³⁰ Cette expérience est celle de nombreuses organisations non gouvernementales en Amérique du Nord et en Europe centrale et occidentale. La Dortmunder Mitternachtsmission en Allemagne en est un exemple (<http://standort-dortmund.de/mitternachtsmission/>).

³¹ *Op.cit.*, Note 27, Article 18, p. 248.

mées de la traite sont identifiées par les services répressifs ; la majorité des victimes n'ont pas été orientées vers des programmes d'assistance ou des centres d'hébergement, mais envoyées en centre de détention ou en prison avant d'être rapatriées³².

Il y a de nombreuses raisons à cela :

- les trafiquants menacent les victimes de la traite et leur interdisent de contacter la police,
- les victimes de la traite ne font pas confiance aux services répressifs en raison de l'expérience qu'elles en ont dans leur pays d'origine. Cet état de fait est accentué par leur situation irrégulière dans le pays de destination,
- les victimes de la traite souffrent souvent de stress post-traumatique et, à l'instar d'autres victimes de tortures, taisent pendant les premières auditions menées par les services répressifs les violations graves qu'elles ont subies³³,
- les services répressifs manquent souvent d'effectifs et de structures appropriées (y compris d'interprètes spécialisés) pour mener correctement les auditions des victimes présumées de la traite. Cette situation est particulièrement vraie dans les petits postes de police confrontés à un nombre important de victimes présumées de la traite après une descente³⁴.

Pour l'ensemble de ces raisons, les questionnaires et listes d'indicateurs (souvent utilisés par les services répressifs pour l'identification des victimes) ne peuvent être considérés que comme l'un des outils d'élucidation du crime. Souvent, ils ne peuvent permettre de déterminer avec certitude si une personne a été victime de la traite ou non.

1.2. Exemples de bonnes pratiques

Les points d'enquête suivants, actuellement utilisés par les services répressifs de la ville allemande de Hambourg, fournissent un bon exemple de pratique d'investigation centrée sur la collecte de preuves allant au-delà de la déclaration de la victime présumée de la traite.

1 Déclarations et explications de la femme

Entraves à la liberté personnelle, par exemple :

- entraves aux activités de socialisation et contacts sociaux superficiels,
- la personne est enfermée,
- la personne est sous surveillance constante.

Modalités de paiement :

- la femme n'est pas en mesure de jouir de ses revenus ou d'y avoir directement accès,

³² *Op.cit.*, Note 8, Limanowska, p. 152.

³³ Pour une vue d'ensemble complète de l'état psychologique des femmes victimes de la traite, voir Association Animus/La Strada Bulgarie, *Trafficking in Women, Questions and Answers* (Sofia, 2002).

³⁴ SECI, *Evaluation report of Operation Mirage. A SECI Effort to Combat Trans-Border Trafficking of Human Beings & Illegal Migration* (Bucarest, 2003), p 7.

- le propriétaire du bordel/l'exploiteur remet tout ou partie du revenu de la femme à une tierce personne,
- le montant du paiement diffère de la somme généralement réglée à des prostituées allemandes (pourcentages différents),
- la femme a des dettes (disproportionnées et qu'elle est incapable de contrôler) envers le propriétaire du bordel/l'exploiteur/une tierce personne qui se sont chargés de l'organisation de son voyage et de ses vêtements, frais que la victime doit rembourser avant de pouvoir gagner de l'argent ou d'arrêter de travailler,
- la femme doit gagner un montant minimum clairement établi par jour ou par semaine,
- le propriétaire du bordel a avancé le montant du transfert que la femme devra rembourser.

Situation de travail :

- la femme est surveillée en permanence par le propriétaire du bordel/l'exploiteur,
- la femme ne sort jamais du bar/bordel,
- la femme n'a pas le droit de refuser des clients ou des services,
- la femme n'a pas le droit de rentrer chez elle ou d'arrêter de travailler.

Recrutement :

- la femme n'a pas été informée du sort qui l'attendait (prostitution).

2 Conclusions objectives**Situation de la femme, par exemple :**

- la femme ne détient pas de passeport,
- la femme n'a pas d'argent,
- son corps porte la trace de mauvais traitements.

Enquête policière, par exemple :

- environnement de travail,
- ramifications/réseaux des trafiquants.

3 Indicateurs non verbaux**Apparence, par exemple :**

- apparence négligée et cheveux non brossés,
- traces de mauvais traitements.

Comportement, par exemple :

- la femme n'ose pas parler plus fort,
- la femme donne l'impression d'agir selon des instructions,
- la femme essaye de s'échapper,

- la femme reste ou est maintenue à distance d'autres femmes dans le bar/bordel,
- la femme est inquiète,
- la femme est très sensible,
- la femme a très peur.

Le mécanisme d'orientation développé par l'ONG tchèque La Strada est un bon exemple de la façon de relier les différentes parties prenantes.

L'organisation La Strada propose tout un ensemble de services d'appui, de soutien et de conseil.

Procédure d'admission :

La victime de la traite peut contacter l'organisation de différentes façons.

1. Par l'intermédiaire de la police tchèque. La majorité des femmes sont libérées lors de descentes menées par les unités de police de lutte contre le crime organisé de la République tchèque. En pareil cas, si les victimes expriment le désir d'être aidées, elles sont adressées aux services de l'association. La présence d'un représentant de La Strada pendant la descente de police et la proposition d'appui ou de conseil ont fait la preuve de leur efficacité. La collaboration avec les forces de police sur la fourniture d'informations et l'aide apportée aux femmes victimes de la traite ont été excellentes.
2. Par l'intermédiaire d'une autre organisation en République tchèque. Les victimes de la traite peuvent se tourner vers des centres de conseil spécialisés (tels le Comité d'Helsinki tchèque, les centres civils de conseil, les organisations actives sur le terrain, etc.). Dans tous ces cas, un représentant de ces organisations contacte La Strada, qui prend ensuite la victime en charge.
3. Par l'intermédiaire d'une autre organisation à l'étranger. Les victimes tchèques de la traite se trouvant à l'étranger se tournent vers des organisations de soutien locales qui prennent alors contact avec La Strada. Si la victime le désire, La Strada l'aide à revenir en République tchèque.
4. Autres. Les victimes de la traite peuvent appeler les lignes d'assistance téléphonique ou contacter par écrit les travailleurs sociaux de La Strada. La femme est alors contactée par un travailleur social. L'objectif principal de ce premier entretien est de gagner la confiance de la victime et de cerner ses attentes et ses besoins. Il convient de déterminer qui est la victime, quels sont sa situation actuelle et ses besoins individuels. Sur la base de ces informations, les différents services de La Strada lui sont présentés. Si elle le désire, un accord est signé.

Enfin, lors de la dernière étape de la procédure d'admission, un plan d'action individuel est mis sur pied avec la victime³⁵.

³⁵ La Strada République tchèque, *Information on services provided by La Strada CR* (Prague, 2003).

1.3. Conclusions générales

Un ensemble complexe de parties prenantes peuvent et doivent participer à l'identification des victimes présumées de la traite. Ces acteurs doivent être formés et mis en contact les uns avec les autres afin d'assurer une orientation sans faille.

Le processus d'identification doit respecter les opinions et l'autonomie des victimes identifiées. Le processus d'identification doit donc faire partie intégrante du mécanisme de protection des victimes qui s'appuie sur les normes en matière de droits de l'homme.

1.4. Conclusions pour les services répressifs

- Les services répressifs sont en mesure d'identifier les victimes présumées de la traite pendant leur première audition si elles suspectent leur situation.
- Les normes minimales détaillées ci-dessous doivent être respectées pendant cette première audition, quel que soit le statut légal de la personne interrogée :
 - La victime présumée de la traite doit être informée de la procédure policière d'audition et de ses conséquences,
 - Les informations données doivent être claires, exactes et fournies dans la langue maternelle de la victime présumée de la traite,
 - Des interprètes expérimentés doivent être présents pendant l'audition,
 - Les questions concernant la vie privée de la victime, comme par exemple ses relations intimes et son expérience de prostitution, doivent être évitées,
- Une victime de la traite ne peut être identifiée comme telle avec certitude que si les divers éléments de cette infraction ont été établis. Cette procédure peut prendre un certain temps en raison de la complexité du délit et de la vulnérabilité des victimes qui souffrent de stress post-traumatique.
- Une façon particulièrement efficace de promouvoir l'identification spontanée de victimes de la traite est de leur accorder un « délai de réflexion », pendant lequel elles sont orientées vers des services d'appui et de conseil sans avoir à faire immédiatement une déclaration à la police sur leur statut³⁶. Cette procédure permet aux victimes présumées de la traite de recevoir l'appui dont elles ont besoin et de prendre une décision informée.
- En plus des déclarations des victimes présumées de la traite, d'autres preuves doivent être collectées afin d'identifier l'ensemble des faits et des informations pertinentes en cas de traite³⁷.

³⁶ Voir les recommandations de la table ronde de l'Union européenne qui s'est tenue à Londres le 24 octobre 2002 pour la présentation du rapport Anti-Slavery International, *La Traite des Personnes, les Droits de l'Homme : Redéfinir la Protection des Victimes* (Horsham, 2002).

³⁷ *Op.cit.*, Note 11, HCDH, Principes et directives, Directive 5, Article 3 : « Les Etats doivent encourager et soutenir le développement de procédures d'enquête proactives afin d'éviter de trop s'appuyer sur le témoignage des victimes ».

2. Principes de base des accords de coopération

Les accords de coopération entre les instances d'Etat et les structures non gouvernementales contribuent à harmoniser les poursuites pénales et à protéger les droits des victimes. En pratique, les accords de coopération sont souvent le résultat d'une directive prévoyant que les victimes présumées de la traite soient transférées de la garde à vue policière aux services d'appui et de protection des ONG. Ils peuvent aussi être la conséquence de protocoles d'accord officiels. Ce type d'accords ou de directives sont une composante de base de tout MNO.

L'expérience montre que les accords de coopération entre acteurs étatiques et non gouvernementaux augmentent le taux de réussite des poursuites à l'encontre de trafiquants d'êtres humains. Ce succès est attribué à la volonté croissante des victimes de coopérer et de témoigner en raison des conditions prévues par l'accord³⁸.

Du fait de situations juridiques pouvant être complexes, il est recommandé de régir les conditions d'orientation des victimes présumées de la traite par un accord écrit liant les différents acteurs clés³⁹.

2.1. Modèles d'accords de coopération

Les accords de coopération sont normalement la conséquence d'un processus de négociation ou de directives internes émanant des ministères pertinents (dans la plupart des cas, il s'agit du Ministère de l'intérieur ou de la justice). Dans tous les cas, le rôle des forces de police dans l'orientation des victimes présumées de la traite ainsi que celui de l'ONG d'accueil doivent être définis.

Directive

Une directive interne peut être émise par le ministère compétent exigeant des forces de police responsables de transférer les victimes présumées de la traite, quel que soit leur statut légal, à une institution d'appui et de soutien non gouvernementale⁴⁰.

En général, une directive interne peut prévoir une certaine souplesse dans le traitement de l'orientation. La police est en droit de choisir parmi plusieurs ONG partenaires ; il n'existe en effet pas d'accord contraignant avec une ONG en particulier. Dans certains pays d'Europe occidentale, un système d'ONG accréditées est en place ; il permet aux services répressifs

³⁸ *Op.cit.*, Note 16, La traite des êtres humains 2002, p. 3.

³⁹ Voir les recommandations de la Conférence européenne sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains – Un défi mondial pour le XXI^e siècle, 18-20 septembre 2002, Bruxelles, Déclaration sur la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre celle-ci : « Des protocoles énonçant les normes minimales devraient être conclus entre les forces de l'ordre, les OI et les ONG au sujet du traitement immédiat des victimes de la traite », Article 13.

⁴⁰ Cette situation se rencontre par exemple en Allemagne dans les régions de Rhénanie du Nord-Westphalie et de Basse-Saxe ainsi qu'aux Pays-Bas.

d'orienter correctement les victimes présumées de la traite. De la même façon, les ONG ne sont pas liées par un contrat fixe, ce qui leur confère, dans ces circonstances, un degré plus important d'autonomie. La souplesse inhérente à une directive peut avoir des conséquences positives. Elle permet par exemple aux autorités de choisir entre différentes ONG et ainsi de prendre en compte la situation financière de chaque institution et les modifications importantes qu'elles subissent.

Une directive peut traiter des points suivants⁴¹:

- prévention de l'expulsion des victimes présumées de la traite,
- octroi d'un « délai de réflexion » ou délivrance d'un titre temporaire de séjour pour les victimes présumées de la traite,
- orientation des victimes présumées de la traite vers les agences de conseil non gouvernementales,
- coordination des mesures de protection policière ou de témoins avec les services fournis par les ONG si la victime présumée de la traite désire témoigner,
- dispositions concernant le conseil et l'hébergement proposés par les ONG.

Protocole d'accord

L'accord de coopération le plus commun prend la forme d'un protocole d'accord liant les différentes institutions compétentes. L'avantage d'un protocole est que les deux parties savent clairement comment s'enchaînent les événements et quels sont leurs droits et devoirs respectifs⁴².

Le cadre ci-dessous détaille les bonnes pratiques en matière de protocoles d'accord⁴³.

Composantes d'un protocole d'accord

Partenaires

Les partenaires d'un protocole d'accord doivent être identifiés. Leur coopération ultérieure sera facilitée si le protocole identifie avec précision une unité au sein des forces de police (par exemple une unité spéciale de lutte contre la traite des êtres humains) et les ONG spécifiques chargées de fournir les différents services.

Définir l'objectif

Les principes de base et l'objectif de la coopération doivent être mentionnés.

⁴¹ Ces éléments sont extraits de la directive circulaire du 10 octobre 2001 « Réglementation de la coopération entre forces de police et agences de conseil pour la protection des victimes entendues comme témoins dans les cas de traite des êtres humains » émise par les Ministères de l'intérieur, du travail et des affaires sociales et de la justice du Land de Basse-Saxe en République fédérale d'Allemagne.

⁴² Des protocoles d'accord entre les forces de police et les organisations de protection des victimes sont en vigueur dans de nombreux pays, y compris en Allemagne et en République tchèque.

⁴³ Ces composantes sont extraites d'un projet de protocole d'accord développé en 2002 par la Mission de l'OSCE en Serbie-Monténégro.

Principes de coopération

L'un des principes clés d'un accord de coopération est la lutte contre la traite des êtres humains ainsi que la protection et l'aide à ses victimes et l'engagement de poursuites efficaces contre les trafiquants.

Groupe cible

Préciser le groupe cible destiné à bénéficier du protocole d'accord contribue à une orientation réussie des victimes présumées de la traite. Les critères et moyens d'identification peuvent être basés sur le Protocole anti-traite de l'ONU.

Définition détaillée des différentes responsabilités

Une définition détaillée des différents mandats et responsabilités de l'ensemble des partenaires favorise une coopération transparente entre institutions gouvernementales et non gouvernementales. Ces mandats et responsabilités doivent être clairement compris par tous les partenaires ainsi que par le groupe cible.

Détails de la procédure de coopération entre les partenaires

Les procédures devant être suivies par les partenaires sont à détailler dans le protocole.

Les actions de **police** doivent couvrir un maximum des points détaillés ci-dessous.

- Si les circonstances le suggèrent, présumer que la personne en question est une victime de la traite.
- Informer (par oral ou par écrit) la victime présumée de la traite de la possibilité d'être transférée à une institution d'appui et de service.
- Contacter l'ONG partenaire dès la fin de la première audition de la victime présumée de la traite, que celle-ci soit prête ou non à témoigner auprès d'un tribunal pénal.
- Prévoir un « délai de réflexion ».
- Lancer des consultations avec l'ONG partenaire pour établir si les trafiquants représentent un danger pour les victimes présumées de la traite.

Les mesures à prendre par les **ONG d'appui et de soutien** doivent inclure un maximum des points détaillés ci-dessous.

- Les victimes présumées de la traite doivent sans délai être précisément informées (par oral et par écrit) de l'existence de l'ONG et de son mandat et recevoir toutes les informations disponibles concernant le probable cours judiciaire à venir.
- L'ONG est chargée de l'hébergement des victimes ainsi que de la fourniture des services nécessaires à leur rétablissement physique et psychique.
- L'ONG doit établir un contact avec les forces de police si la victime présumée de la traite prend la décision informée de coopérer avec les autorités pénales chargées des poursuites judiciaires.
- Si la victime présumée de la traite prend la décision informée de rentrer dans son pays d'origine, les agences sociales pertinentes doivent être contactées afin d'organiser le voyage de retour.

- Si la victime présumée de la traite participe à des procédures judiciaires, elle doit être soutenue : une représentation légale doit lui être fournie et l'accompagner pendant et après les procédures judiciaires.

Communication et devoir d'information mutuels

Les parties coopérantes doivent traiter les données concernant la victime présumée de la traite de manière responsable et en respecter la confidentialité.

Afin de faciliter une communication efficace des informations, les partenaires de coopération doivent désigner des « personnes de contact » qui seront disponibles à des horaires prédéterminés⁴⁴.

Les partenaires de coopération doivent s'échanger les informations concernant la sécurité et toute menace spécifique à laquelle pourraient être confrontées les victimes présumées de la traite et le personnel des ONG.

Durée de l'assistance

La durée de l'assistance sociale fournie aux victimes présumées de la traite dépend de leur statut dans le pays de destination, des réglementations nationales et des ressources matérielles à la disposition des institutions.

Financement des ONG partenaires

Le financement des ONG partenaires doit être assuré pendant toute la durée de l'accord de coopération. Les sources de financement nationales ou internationales doivent être identifiées.

Date d'entrée en vigueur du protocole d'accord

Le protocole entre en vigueur après la signature de l'ensemble des parties pertinentes.

Amendement et extension du protocole d'accord

Sur la base d'une consultation mutuelle.

2.2. Conclusions

La coopération entre les secteurs gouvernemental et non gouvernemental doit s'appuyer sur deux piliers principaux : la transparence et une claire délimitation des responsabilités.

Les ONG partenaires doivent mettre sur pied un centre d'accueil destiné à recevoir les victimes présumées de la traite. Cette structure est chargée de fournir des premiers conseils et un hébergement d'urgence (pour plus de détails, voir la Section IV.3.2 – *Hébergement*).

⁴⁴ Dans de nombreux services répressifs, le personnel responsable des enquêtes portant sur des affaires de traite des êtres humains change régulièrement, afin d'éviter un contact prolongé avec le monde de la criminalité organisée. Cette particularité doit être prise en compte au moment de désigner les personnes de contact.

Lorsqu'il existe plusieurs ONG proposant des services aux victimes présumées de la traite, il est possible de créer une coalition d'ONG, qui pourra ensuite signer le protocole d'accord en tant que partenaire⁴⁵. Il est également possible d'établir un système d'accréditation pour les ONG, chaque ONG accréditée pouvant signer un protocole d'accord à part avec les autorités.

Les victimes présumées de la traite doivent obtenir toutes les informations nécessaires sur l'ensemble des services disponibles. Elles doivent être en mesure de prendre des décisions informées concernant ce qu'elles pensent être dans leur meilleur intérêt.

3. Services d'appui et de protection

La présente section décrit trois composantes du programme complet d'appui et de protection destiné aux victimes présumées de la traite : les mesures d'assistance financière et d'hébergement ainsi que les services spécialisés. L'orientation des victimes vers ces services est le principal objectif du MNO.

« Les Etats doivent fournir assistance et hébergement aux victimes, tout en respectant leur souhait de reprendre en main leur existence en leur donnant l'occasion de travailler et de gagner leur vie. »⁴⁶

« L'accès aux mesures d'hébergement, de protection et d'assistance aux victimes doit être financé en temps utile et en suffisance. En matière de lutte contre la traite, cela signifie très souvent que des financements appropriés doivent être octroyés aux organisations internationales ou intergouvernementales ainsi qu'aux ONG pour leur permettre de remplir leurs fonctions d'hébergement. Cette spécificité contribue également à garantir l'indépendance de ces organisations et en particulier des ONG. »⁴⁷

3.1. Soutien financier

Le soutien financier apporté aux victimes présumées de la traite doit être organisé de façon systématique et durable, afin de donner aux éventuels bénéficiaires le temps nécessaire pour prendre des décisions réfléchies et informées sur leur avenir. Malheureusement, le statut juridique fragile des étrangers dans le pays de destination empêche souvent les victimes présumées de la traite de bénéficier des services sociaux, médicaux et financiers dont elles ont besoin.

⁴⁵ En Serbie, une équipe composée de représentants des instances de sécurité sociale et d'ONG a mis sur pied une « autorité guichet » (*gateway authority*) destinée au soutien et à la protection des institutions. L'équipe mène un entretien initial avec les victimes présumées de la traite et les oriente ensuite vers l'institution appropriée. Voir le document *Anti-Trafficking Activities of the Yugoslav Team to Combat Trafficking in Human Beings 2001/2002* (Belgrade, 2001).

⁴⁶ Rapport de la Conférence du BIDDH *Europe Against Trafficking in Persons* (Varsovie, OSCE/BIDDH, 2001), p. 107.

⁴⁷ *Op.cit.*, Note 39, Déclaration de Bruxelles, Section 13.

à un soutien financier direct provenant des autorités. Afin de fournir les services d'appui et de protection aux victimes qui en ont besoin, d'autres sources de financement peuvent également être explorées. Dans certains cas, des fonds destinés aux demandeurs d'asile et aux réfugiés peuvent être des sources de fonds disponibles pour les victimes présumées de la traite.

En règle générale, ces dernières sont susceptibles d'avoir besoin de sommes pour leur hébergement, leur alimentation, leurs vêtements et leurs soins médicaux (parfois urgents) et psychologiques, l'obtention de conseils juridiques, le paiement des transports en commun et d'autres mesures de réhabilitation (cours de langue et de formation par exemple). En raison des besoins différents de chaque victime, des dépenses urgentes ou imprévues peuvent se présenter. Au moment d'établir les budgets d'appui aux victimes présumées de la traite, il est donc prudent de prévoir des fonds supplémentaires et facilement déblocables destinés à faire face aux dépenses imprévues.

Il existe deux modèles principaux de soutien financier aux victimes présumées de la traite. Le premier prévoit un soutien financier direct à ces dernières à partir de sources gouvernementales. Ce modèle permet aux victimes de recevoir mensuellement des fonds de la part d'agences d'assistance sociale. Bien que cette forme d'aide soit la meilleure façon d'assurer un soutien financier aux victimes présumées de la traite, celles-ci ne sont souvent pas éligibles à de tels appuis.

Le second modèle de financement consiste en un soutien fourni par les organisations et institutions proposant des services d'appui et de protection aux victimes présumées de la traite. Ce modèle est le plus fréquent. Les victimes reçoivent des aides matérielles sous la forme d'hébergement, de nourriture et de conseils juridiques. Les ONG et autres institutions sociales sont souvent en charge de la conception et de la mise en œuvre de ces services qui peuvent être de nature générale ou bien adaptés aux besoins individuels des victimes de la traite.

Donateurs potentiels aux services de soutien financier

Le financement gouvernemental national des services de soutien aux victimes présumées de la traite est disponible par l'intermédiaire de programmes gouvernementaux ou de projets de lutte contre la traite existants. Ceux-ci peuvent inclure des programmes d'assistance sociale, des financements accordés aux demandeurs d'asile ou aux réfugiés, des fonds d'indemnisation des victimes de crimes, des fonds pour la prévention de crimes ou de toute forme de violence à l'égard des femmes, des systèmes destinés à la jeunesse ou encore des fonds destinés à couvrir les frais de procédures pénales.

Les organisations internationales sont également en mesure d'aider les victimes de la traite grâce à un ensemble de projets de lutte contre la traite existants⁴⁸. Au sein de la zone OSCE, plusieurs organisations internationales soutiennent divers projets d'aide aux victimes. Citons par exemple l'Organisation internationale pour les migrations (OMI), les opérations de terrain de l'OSCE, les agences de l'ONU et les programmes de l'UE.

⁴⁸ Une liste régulièrement mise à jour des donateurs potentiels en Europe du Sud-est est disponible sur le site www.seerights.org.

Un projet de directive du Conseil de l'Union européenne encourage les Etats membres de l'UE à « promouvoir la participation des systèmes de soutien aux victimes chargés de l'organisation du premier accueil des victimes ainsi que de l'aide et du soutien apportés ensuite, par la mise à disposition de fonctionnaires publics spécifiquement formés ou par la reconnaissance et le financement des organisations de soutien aux victimes ». De plus, l'UE recommande que ses Etats membres apportent leur soutien à ces organisations afin qu'elles puissent répondre aux besoins immédiats des victimes⁴⁹.

Enfin, plusieurs gouvernements bailleurs de fonds soutiennent des programmes bilatéraux d'appui aux victimes de la traite.

Une assistance souple et directe peut parfois également être apportée par l'intermédiaire de fonds d'organisations religieuses ou caritatives et de programmes humanitaires.

Bonnes pratiques en matière de soutien financier

Soutien financier apporté par les gouvernements nationaux

Dans certains pays d'Europe occidentale, le soutien financier est fourni aux victimes de la traite sous la forme de services de conseil et d'hébergement proposés par les ONG. En Italie par exemple, le soutien financier aux victimes de la traite est réglementé par l'article 18 de la Loi sur l'immigration⁵⁰. Les fonds fournis sous l'article 18 sont alloués aux ONG accréditées afin de leur permettre de proposer des services spécialisés aux victimes, tels l'hébergement, l'assistance juridique et le conseil. De plus, les victimes de la traite ont le droit de poursuivre leur formation et leur éducation. Enfin, elles se voient octroyer en Italie le droit à l'emploi.

Soutien financier apporté par les organisations internationales

Dans de nombreux pays d'Europe du Sud-est, plusieurs organisations internationales proposent des services aux victimes de la traite. Ces fonds sont utilisés en étroite coopération avec les partenaires locaux et nationaux au sein d'organisations gouvernementales et non gouvernementales⁵¹.

Soutien financier apporté par les acteurs nationaux/internationaux

Un projet mixte de financement national et international a été mis sur pied dans plusieurs pays d'Europe occidentale, centrale et orientale. Financés à l'origine par un bailleur de fonds international, les services sociaux destinés aux victimes de la traite sont graduellement repris en main par les gouvernements nationaux⁵².

⁴⁹ Projet de directive du Conseil de l'UE (14994/03) relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes, Article 13.

⁵⁰ *Op.cit.*, Note 27, Article 18.

⁵¹ Pour une vue d'ensemble des projets régionaux anti-traite en Europe du Sud-est, voir www.seerights.org.

⁵² En 2003, le gouvernement tchèque a commencé à financer les services sociaux proposés par La Strada. Au départ, de nombreuses organisations gouvernementales et non gouvernementales couvraient cette région. Aujourd'hui, le programme gouvernemental peut être consulté à l'adresse <http://www.mv.cz>.

Conclusions

Malgré l'extrême rareté du soutien financier direct aux victimes présumées de la traite, cette forme de financement doit être incluse comme composante possible dans l'ensemble des modèles. Au-delà des besoins essentiels tels que l'hébergement, la nourriture et les soins médicaux, les victimes de la traite doivent pouvoir disposer d'une certaine somme d'argent, ce qui contribue à leur réhabilitation et à leur rétablissement psychologique. En effet :

- elles reprennent ainsi le contrôle des décisions prises au quotidien les concernant ;
- elles apprennent à gérer leurs ressources financières.

Combiner l'assistance directe aux victimes et le soutien aux ONG d'aide aux victimes est la façon la plus sûre et la plus efficace de s'assurer que ces dernières auront accès aux ressources et aux services dont elles ont besoin. La bonne pratique veut que tous les types d'aide soient régis par des accords de coopération entre les victimes présumées de la traite et les fournisseurs de services.

3.2. Hébergement

L'accès à un hébergement sûr est l'un des besoins essentiels devant être couverts par un ensemble complet de services d'appui et de protection. Les hébergements proposés doivent être conçus pour accueillir les différents groupes cibles victimes de la traite : femmes, hommes et enfants.

La mise à disposition d'un hébergement et d'un logement sûr doit dans l'idéal être une mesure souple, afin de répondre aux besoins individuels de chaque victime. Les expériences allemande et italienne montrent qu'un système souple proposant plusieurs sortes d'hébergement est mieux à même de répondre aux besoins divers des victimes présumées de la traite qu'une solution unique d'hébergement.

Les services d'hébergement proposés doivent être souples et basés sur le volontariat. Les points suivants doivent être considérés au moment de construire un foyer d'hébergement : sécurité, nourriture, vêtements, petite bibliothèque, ateliers créatifs, activités récréatives et sportives et contacts sociaux.

Modèles d'hébergement⁵³

Centres drop-in/d'information

Les centres *drop-in* ou d'information peuvent constituer un lien entre les services spécialisés et les forces de police, les organisations de proximité ou d'autres institutions en contact avec des victimes présumées de la traite. Ces institutions fournissent des premiers conseils, évaluent les besoins sociaux, médicaux et psychologiques, proposent une gamme de services spécialisés comprenant l'hébergement et sont également chargées de l'orientation des victimes présumées de la traite.

⁵³ Pour plus d'informations, voir Global Alliance Against Trafficking in Women, *Human Rights in Practice. A guide to assist trafficked women and children* (Bangkok, 1999).

Les centres *drop-in* doivent créer une base de données des services sociaux disponibles dans le pays et accessibles aux victimes. De plus, ces centres peuvent collecter des données anonymes sur les cas de traite. En Serbie par exemple, une équipe a été spécialement mise sur pied pour représenter les principales ONG anti-traite et les autorités sociales. Cette équipe évalue la situation des victimes de la traite dans le « Centre d'orientation et d'information » (centre *drop-in*) pour ensuite les orienter vers des services plus spécialisés (hébergement compris)⁵⁴.

Centre d'hébergement secret

Un centre d'hébergement secret doit constituer un abri sûr pour les victimes de la traite. Des normes de sécurité strictes doivent y être respectées, de même que la vie privée et l'autonomie des victimes. En général, ce type de centre comprend des logements disposant d'une adresse secrète et destinés aux victimes se trouvant toujours sous la menace de leurs trafiquants. Des appartements éloignés du centre, adaptables et tenus secrets garantissent une sécurité plus élevée qu'un immeuble central. Une fois ce système mis en place, les appartements peuvent être loués et les contrats de location annulés fréquemment afin que l'adresse reste secrète pendant plus longtemps. De plus, des appartements éloignés du centre ville peuvent mieux accueillir les différents groupes cibles (hommes, femmes et enfants)⁵⁵.

Certains pays comme les Pays-Bas utilisent les infrastructures d'hébergement existantes destinées aux femmes victimes de violence domestique. Dans ce cas, un accord clair et une répartition transparente des tâches doivent être établis entre le centre d'information (centre *drop-in*) et la structure d'hébergement.

En général, une bonne gestion d'un foyer d'hébergement secret exige des règles claires sur des questions telles que la procédure d'admission, le règlement du personnel, la résiliation des baux, le traitement des plaintes des résidents et les procédures administratives.

Bonnes pratiques en matière de réglementation de foyers d'hébergement : l'exemple de la Serbie-Monténégro (ancienne République fédérale de Yougoslavie – RFY)

Code de conduite pour la mise sur pied d'un foyer d'hébergement secret⁵⁶

1 Principes

L'objectif du foyer est de créer un espace sûr pour les femmes victimes de la traite et de leur proposer :

- un hébergement adéquat et sûr,
- un accès aux services sociaux et sanitaires pertinents,
- des informations prodiguées dans leur langue maternelle,
- des opportunités de formation et d'éducation.

⁵⁴ *Op.cit.*, Note 45, *Anti-Trafficking Activities of the Yugoslav Team*, p. 12.

⁵⁵ Le système d'appartements éloignés du centre est utilisé par exemple par de nombreuses ONG en Allemagne et en Italie.

⁵⁶ Ce Code de conduite a été développé en Serbie en 2001 par une équipe pluridisciplinaire sous la direction de la mission de l'OSCE. *Op.cit.*, Note 45, *Anti-Trafficking Activities of the Yugoslav Team*, p. 26.

2 Groupes cibles

Les groupes cibles de ce type d'hébergement sont :

- les femmes étrangères en provenance de la RFY et victimes de trafic à des fins d'exploitation sexuelle,
- les ressortissantes de RFY victimes de trafic à des fins d'exploitation sexuelle ou victimes de toute autre forme d'exploitation et renvoyées dans leur pays d'origine,
- les femmes étrangères arrivant en RFY pour y être exploitées (mariages forcés, esclavage domestique et autres formes d'exploitation),
- les ressortissantes de RFY victimes de trafic au sein du pays à des fins d'exploitation sexuelle.

3 Sécurité

Le foyer doit être gardé 24 heures sur 24. Des procédures de réaction rapide doivent être en place en cas d'urgence. L'adaptabilité des services, la confidentialité et l'accompagnement des femmes et du personnel pour les visites médicales de routine ou les sorties récréatives doivent être garantis.

L'adresse du foyer doit rester confidentielle. Les partenaires ne sont pas autorisés à la communiquer, y compris à la presse.

4 Entrée dans le foyer

Si elles acceptent volontairement d'entrer dans le foyer, les femmes victimes de la traite y sont conduites par l'équipe mobile du mécanisme national d'orientation.

Chaque femme doit être informée des règles régissant la vie au foyer et les accepter.

Toute violation de ces règles entraîne l'expulsion immédiate du foyer.

Le règlement du foyer inclut les tâches de ménage et de cuisine, un accord sur les règles d'entrée et de sortie du foyer ainsi que des restrictions en matière de communications téléphoniques.

Bien qu'un grand nombre de femmes résidant dans le foyer désirent rentrer dans leur pays d'origine, ce n'est pas là une condition d'entrée dans le foyer.

Le cadre juridique régissant le séjour en foyer est défini par un mémorandum d'entente sur la base des dispositions légales pour les étrangers en vigueur en Yougoslavie et en Serbie.

5 Structure

Un conseil consultatif composé de membres de l'équipe mobile et de la mission de l'OSCE en Serbie-Monténégro (ancienne République fédérale de Yougoslavie) contrôle la gestion du foyer et de ses activités courantes.

6 Protocole d'accord

Un protocole d'accord est signé entre les différents partenaires (OIM et Counselling Against Family Violence).

7 Mémoire d'entente

Un mémoire d'entente doit être signé entre les partenaires et les Ministères républicains et fédéraux de l'intérieur concernant les points suivants :

- accès aux prisons et aux centres de détention,
- réaction et soutien des forces de police en cas d'urgence dans les foyers,
- escorte policière pour tout déplacement officiel,
- orientation rapide des femmes en détention vers les services de protection des victimes,
- sécurité garantie du foyer, de son personnel et des résidents,
- titre de séjour court (30 jours) conforme aux recommandations de la Commission européenne,
- identification d'un point de contact au sein des services répressifs pertinents.

8 Gestion du foyer

L'association Counseling Against Family Violence est responsable de la gestion du foyer.

9 Services

Les services suivants doivent être proposés aux femmes pendant leur séjour dans le foyer :

- examen médical,
- consultation psychologique,
- assistance légale, y compris informations sur les éventuelles procédures judiciaires futures (dépôt de plainte, procédures pénales liées au témoignage pendant un procès et/ou demande d'asile),
- conseil social, y compris assistance pour la reproduction de documents et la préparation au retour dans le pays d'origine,
- accompagnement des femmes hors du foyer,
- services d'interprétation.

Tous les services mentionnés ci-dessus sont proposés sur la base du volontariat et ne sont pas obligatoires.

10 Activités complémentaires

Des activités et services complémentaires sont proposés au sein du foyer, comme par exemple :

- la télévision, des vidéos, des livres, des jeux de société et des magazines,
- des ateliers artisanaux et de peinture, des cours de langue,
- des sorties récréatives dans des parcs ou des musées.

Exemples de règles s'appliquant au personnel de foyers d'hébergement secrets⁵⁷

- Le foyer doit toujours être propre et calme.
- Les voisins ne doivent pas être informés du passé des résidents. Si nécessaire, leur dire que les résidents se trouvent dans le foyer pour une formation professionnelle.

⁵⁷ *Op.cit.*, Note 53, *Human Rights in Practice*, p. 56.

- Les règles d'entrée et de sortie doivent être respectées pour des raisons de sécurité. La liberté de mouvement ne doit être restreinte que pendant la nuit. Les membres de la famille des résidentes doivent pouvoir leur rendre visite au centre *drop-in* si celles-ci donnent leur accord.
- Le foyer ne doit jamais devenir une attraction pour les touristes. De nombreux fournisseurs de services sociaux et journalistes pourraient vouloir le visiter. Faites preuve de prudence. Les femmes doivent être informées en avance de telles visites afin d'éviter toute confusion. Les entretiens ne doivent jamais être conduits sans le consentement préalable des résidents⁵⁸.

Conclusions

Les centres d'hébergement doivent être conçus et mis en place pour répondre aux besoins de toutes les victimes de la traite, hommes, femmes et enfants⁵⁹.

L'accès à ces centres ne doit pas dépendre de la volonté des victimes de la traite de témoigner au cours de procédures pénales ou de leur désir de rentrer dans leur pays d'origine⁶⁰.

Les victimes de la traite doivent avoir accès à un hébergement sûr, tout en étant en mesure de se déplacer librement si elles le désirent.

3.3. Services spécialisés

Les victimes de la traite doivent pouvoir accéder à des services spécialisés comme les interventions d'urgence, le conseil psychologique sur le long terme, l'assistance légale, la formation professionnelle et les mesures d'aide à l'emploi.

Dans la plupart des cas, les services spécialisés destinés aux victimes de la traite leur sont proposés par les centres d'information non gouvernementaux. Ces centres peuvent, dans certains cas, être administrés par les ONG proposant des solutions d'hébergement. Ils coopèrent toujours étroitement avec les institutions gouvernementales et non gouvernementales proposant un hébergement. Toutes les victimes présumées de la traite n'étant pas logées dans ce type de centre (les victimes de la traite disposant déjà de leur propre logement par exemple), une organisation centralisée et coordonnée doit se charger des services supplémentaires.

Exemples d'organisations proposant des services spécialisés

Les ONG peuvent opérer des centres spécialisés ouverts (centre *drop-in* par exemple) ou choisir de maintenir leur adresse secrète, pour des raisons de sécurité. En pareil cas, les informa-

⁵⁸ *Ibid.*, p. 57.

⁵⁹ *Op.cit.*, Note 5, Protocole anti-traite des Nations Unies, Article 3. Voir la définition de la traite des êtres humains.

⁶⁰ *Op.cit.*, Note 11, HCDH, Principes et directives, Directive 6, Article 1.

tions nécessaires sont fournies et des réunions avec les victimes présumées de la traite organisées par téléphone⁶¹.

Les centres de conseil pour les victimes de la traite doivent proposer les services spécialisés suivants :

- soins de santé,
- programmes de conseil (conseil personnel et de groupe),
- soutien psychologique,
- assistance légale,
- opportunités éducatives et formations professionnelles,
- aide à l'emploi,
- assistance dans les procédures officielles.

Bonnes pratiques en matière de services spécialisés – l'exemple de la Bulgarie

Principes généraux de travail⁶²

Confidentialité

L'anonymat et la confidentialité sont absolument indispensables pour travailler avec les victimes de la traite. Les expériences racontées par les femmes, en particulier celles liées à la prostitution forcée, sont associées à un fort sentiment de honte. Ces femmes craignent à juste titre d'être rejetées par leur communauté. La peur d'être stigmatisées et marginalisées est très forte. Ayant survécu à la traite, elles possèdent sur les réseaux criminels des informations les rendant très vulnérables. Les victimes doivent donc être certaines que les informations qu'elles révéleront resteront strictement confidentielles.

Sécurité

Nombre de femmes et de jeunes filles ont réussi à échapper à leurs trafiquants au péril de leur vie. Elles ont vécu des situations extrêmes et été soumises à de graves violences physiques et émotionnelles. Elles ont peut-être lutté quotidiennement pour leur survie. Ces conditions ont détruit les sentiments de sécurité dont les êtres humains ont normalement besoin pour vivre. La stabilisation de ces émotions est la première étape du processus de rétablissement. Les procédures et pratiques du Programme d'assistance sociale de La Strada (LSSAP) ont pour objectif de garantir la sécurité des victimes. Dans de nombreux cas, elles exigent une coopération avec les forces de police et d'autres institutions compétentes.

Choix et accords informés

Les femmes victimes de la traite ne contrôlent aucun aspect de leur vie ; elles n'ont aucun

⁶¹ La décision d'établir un centre de conseil ouvert (*drop-in*) ou secret (consultation par téléphone ou par l'intermédiaire de réunions extérieures) est souvent influencée par la situation en matière de sécurité dans différentes régions. La majorité des ONG d'Europe occidentale rencontrent les victimes présumées de la traite dans leurs centres ouverts alors que les ONG d'Europe de l'Est, comme par exemple la plupart des bureaux de La Strada, maintiennent leurs adresses secrètes.

⁶² Association Animus/La Strada Bulgarie, *Programme d'assistance sociale La Strada : Normes, procédures et méthodologie* (Bulgarie, 2003).

choix et agissent sous la pression. Regagner leur indépendance leur permet de faire à nouveau des choix pour leur avenir. Pour ce faire, elles doivent disposer d'informations fiables et avoir une idée claire des possibilités qui s'ouvrent à elles. Le LSSAP leur offre son appui et les accompagne au moment de prendre des décisions importantes et de planifier leur avenir. Les travailleurs sociaux partent du principe que les femmes sont les mieux à même pour évaluer leur propre situation et s'engagent à accepter et à respecter toutes leurs décisions.

Renforcement des moyens d'action (*empowerment*)

L'expérience de la traite a détruit chez les victimes les sentiments de confiance en soi et de valeur de sa propre vie. L'objectif du LSSAP est de restaurer la confiance des survivants en les aidant à découvrir leurs points forts et qualités. Les victimes sont traitées avec respect et leur dignité humaine est reconnue. Elles sont considérées comme des êtres humains à part entière, capables de survivre à des conditions extrêmement difficiles. Le but du programme est d'aider les survivants à croire de nouveau en leurs capacités et à reprendre le contrôle de leur vie.

Principe de non victimisation

Faire porter aux victimes plutôt qu'aux criminels la responsabilité de ce qui leur est arrivé est un mécanisme auquel il est largement recouru pour expliquer la violence. Des attitudes similaires existent envers les victimes de la traite : les femmes « l'ont cherché », elles sont « stupides et naïves », « elles savaient qu'elles allaient travailler en tant que prostituées », « elles voulaient facilement gagner de l'argent » ou encore « elles n'ont rien fait pour s'échapper ». Les victimes de la traite sont souvent sévèrement jugées et condamnées par ceux-là mêmes qui devraient leur venir en aide. Elles préfèrent donc se taire et maintenir leur souffrance secrète. Le LSSAP veut promouvoir l'idée que les personnes responsables de la souffrance des victimes sont les seuls criminels. Les victimes ne doivent en aucun cas être accusées, car elles ont été trompées et ont agi sous la contrainte.

Services fournis par le Programme d'assistance sociale de La Strada

Le LSSAP propose les mesures suivantes d'appui et de soutien aux femmes et aux jeunes filles victimes de la traite.

Une ligne téléphonique d'assistance disponible à plusieurs moments de la journée en fonction des bureaux propose :

- un soutien psychologique,
- une orientation vers le Programme d'assistance sociale de La Strada et vers d'autres organisations,
- un accompagnement au moment de prendre des décisions et d'élaborer un plan d'action sûr,
- l'organisation du retour vers le pays d'origine dans des conditions sûres,
- l'accueil des victimes à l'aéroport ou à la gare ferroviaire ou routière,
- l'hébergement dans un centre (appartenant à La Strada ou à une autre organisation),
- un conseil psychologique, un soutien émotionnel et des mesures d'intervention d'urgence,
- des soins médicaux immédiats si nécessaire et une orientation vers des services médicaux,
- une aide pour obtenir un passeport ou d'autres documents,

- une orientation vers des avocats,
- une aide pour la garde des enfants (si les victimes en ont),
- une aide pour reprendre contact avec la famille (si les victimes le désirent),
- une aide humanitaire sous la forme de nourriture, de médicaments et de produits de première nécessité,
- une aide pour trouver un emploi,
- des efforts de *lobbying* envers d'autres organisations (police, municipalités, sections consulaires, etc.) afin de prévenir une nouvelle victimisation.

Conclusions

En raison de la nature hétérogène du groupe cible, une large gamme de services doit être disponible pour les victimes de la traite.

Une instance de coordination, idéalement une ONG, doit maintenir à jour une base de données rassemblant les services sociaux et spécialisés proposés par les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux aux victimes de la traite.

Les organisations impliquées et leur personnel doivent accepter un code de conduite régissant leurs rapports avec les victimes de la traite.

4. Rapatriement et insertion sociale

Le rapatriement des victimes de la traite dans leur pays d'origine intervient le plus souvent après l'expiration du « délai de réflexion » ou à la fin des procédures judiciaires. Dans quelques rares cas, un titre de séjour de longue durée est délivré. Les MNO doivent donc porter une attention particulière aux politiques et procédures de rapatriement et d'intégration sociale, afin de s'assurer que celles-ci respectent les meilleures pratiques en matière de protection des victimes.

Le rapatriement des victimes de la traite est lié à un ensemble complexe de questions juridiques. Les obligations des pays d'origine et de destination ne sont pas toujours clairement établies ou suffisamment importantes pour garantir la sécurité et le traitement approprié des victimes.

De plus, la question du financement du rapatriement est souvent floue. La mise en danger de la victime de la traite n'est trop souvent considérée que superficiellement ou ne l'est pas du tout, ce qui signifie qu'une fois rentrées dans leur pays d'origine, les victimes sont souvent exposées à des représailles et à des mesures d'intimidation de la part de réseaux de trafiquants bien organisés. Une fois rapatriées, elles retombent donc souvent dans les griffes des trafiquants⁶³. Au-delà de la menace pesant sur leur sécurité après leur retour dans leur pays d'origine, les victi-

⁶³ Voir entre autres « La situation des femmes rapatriées vue par le centre de conseil de La Strada à Varsovie en Pologne » dans KOK, *Trafficking in Women in Germany. Women's Projects in Germany on the Issue of Trafficking in Women. A Documentation* (Berlin, 2001), p. 57 et suivantes.

mes peuvent se retrouver au même endroit que les trafiquants les ayant recrutées au départ et soumises à des conditions économiques et sociales aussi difficiles qu'alors.

Une étude mondiale portant sur les prostituées victimes de la traite révèle les problèmes suivants, une fois celles-ci rapatriées :

- absence de revenus ou de possibilités d'emploi (mentionné par 48% des répondantes),
- troubles psychologiques (46%),
- problèmes médicaux (39%),
- impossibilité de rembourser leurs dettes (35%),
- tigmatisation ou rejet de la société (33%),
- autres difficultés (rejet de la famille, représailles des réseaux criminels envers la victime ou sa famille, absence de soins médicaux, recours à la prostitution par manque de possibilités, retour aux mains des trafiquants et absence de logement (28%)⁶⁴.

Il est donc important de rechercher s'il existe des alternatives au rapatriement. Dans un très petit nombre de cas, le pays de destination peut délivrer un titre de séjour permanent à la victime de la traite. La possibilité d'émigrer vers un pays tiers doit également être considérée⁶⁵.

4.1. Sécurité du retour et insertion sociale

Documents

Avant tout rapatriement, la victime doit obtenir des papiers de remplacement lui permettant de voyager de et vers son pays d'origine. Il convient de s'assurer que les papiers de remplacement n'identifient pas la personne comme étant une victime de la traite. En outre, aucune information personnelle la concernant ne doit être transmise aux autorités du pays d'origine, sauf accord explicite de sa part afin de faire avancer les poursuites pénales⁶⁶.

Frais de voyage

Lorsque le rapatriement n'est pas la conséquence d'une expulsion, la question se pose de savoir qui couvrira les frais de voyage engagés. Les traités bilatéraux peuvent régler cette question. D'autres possibilités existent également, comme les programmes de rapatriement gérés par les organisations internationales ou les ONG.

Sécurité

Afin de garantir la sécurité de la victime et des membres de sa famille, la bonne pratique veut que les éventuels dangers auxquels elle pourra être confrontée dans son pays d'origine soient évalués. Le rapatriement peut représenter un grave danger pour la victime ou d'autres personnes si :

⁶⁴ *Op.cit.*, Note 19, *La traite des femmes*, p. 105. A propos de la mise en danger des victimes de la traite une fois rapatriées dans leur pays d'origine, voir également la Note 36, *La Traite des Personnes, les Droits de l'Homme*, p. 60.

⁶⁵ Le HCDH de l'ONU recommande également d'examiner la possibilité de résider dans un pays tiers. *Op.cit.*, Note 11, Principes et directives, Directive 6, paragraphe 7.

⁶⁶ *Op.cit.*, Note 36, *La Traite des Personnes, les Droits de l'Homme*, p. 41.

- les membres de la famille/amis/apparentés ont déjà été contactés et menacés par les réseaux de trafiquants,
- la victime de la traite a été menacée par les réseaux de trafiquants pendant le délai de réflexion ou les procédures judiciaires,
- les trafiquants connaissent le lieu de résidence de la victime,
- la famille, les amis ou le groupe social de la victime appartiennent aux réseaux de trafiquants,
- la victime de la traite est marginalisée et isolée de la société en raison de stigmatisations culturelles ou sociales,
- le gouvernement du pays d'origine est incapable ou ne désire pas protéger la victime ou les témoins contre d'éventuelles représailles ou violences.

Insertion sociale

Le rapatriement et l'insertion sociale des victimes de la traite doivent être coordonnés à l'avance entre les pays de destination et d'origine et peuvent inclure des pays de transit. Cette coopération peut être organisée par les services de conseil non gouvernementaux ou avec l'aide additionnelle d'organisations internationales.

Les réponses aux questions suivantes peuvent révéler si l'insertion des victimes dans leur pays d'origine a des chances de réussir.

- La victime de la traite est-elle menacée de poursuites pénales ou de sanctions civiles à son retour ?⁶⁷
- Quel est l'état des infrastructures destinées aux victimes de la traite dans le pays d'origine ?
- Les forces de police locales fournissent-elles une protection lorsque la demande leur en est faite ?
- Existe-t-il un programme de protection des témoins efficace ?
- La victime de la traite a-t-elle accès à des institutions proposant un hébergement d'urgence ?
- Existe-t-il des services de soutien médical et psychologique et d'assistance légale ?
- La victime a-t-elle la possibilité de poursuivre son éducation ou une formation professionnelle ?
- La victime a-t-elle accès à un logement permanent dans des conditions satisfaisantes ?
- La sécurité économique et l'indépendance de la victime sont-elles assurées sur le long terme ?

⁶⁷ Dans de nombreux pays, la prostitution peut faire l'objet de poursuites pénales. Il peut également exister des sanctions infligées pour n'avoir pas satisfait aux obligations de soin dans les cas où la victime de la traite a laissé ses enfants dans le pays d'origine.

Exemples de bonnes pratiques

Rentrer avec l'aide des organisations internationales

Dans de nombreux Etats participants de l'OSCE, l'OIM aide à organiser et à financer le retour des victimes de la traite qui n'ont pas été expulsées.

L'OIM propose également un grand nombre de foyers d'hébergement d'urgence et de programmes de réintégration qui sont souvent menés en collaboration avec les ONG locales.

L'aide au rapatriement de l'OIM peut être soumise à certaines conditions, comme par exemple le remboursement à l'OIM de l'aide perçue par la victime de la traite si elle obtient par la suite le statut de résident dans le pays de destination ou s'y marie⁶⁸.

Coopération entre les ONG

Nombre de rapatriements sont conduits avec l'aide de réseaux d'ONG existants, comme par exemple le réseau de La Strada, qui opère en Europe centrale et orientale. Depuis 1995, ce réseau a établi des liens avec des ONG d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord afin de permettre le retour et l'intégration des femmes et des jeunes filles victimes de la traite.

4.2. Conclusions

L'insertion sociale des victimes de la traite dans leur pays d'origine peut être un processus long. Des institutions locales spécialisées peuvent proposer un soutien sur le long terme dans un certain nombre de domaines. Etant donné que les victimes de la traite sont normalement recrutées en raison de leurs conditions personnelles dramatiques (économiques, politiques et sociales), leur retour peut les replacer dans une situation intenable. La « réintégration » peut alors être impossible. En effet, un rétablissement et une stabilisation sur le long terme requièrent souvent la création de nouvelles conditions de vie plus sûres. Les MNO dans les pays d'origine doivent jouer un rôle actif au moment de concevoir et d'appliquer les mesures d'aide à l'insertion des victimes rapatriées.

5. Dispositions juridiques spécifiques

5.1. Indemnisation/saisie des avoirs d'origine criminelle ou des biens

Les paiements d'indemnisation sont une forme de justice aux victimes qui peut avoir un effet

⁶⁸ Voir par exemple le document « L'OIM en Allemagne : le programme REAG/GARP depuis 2003 (Réintégration et émigration des demandeurs d'asile en Allemagne (REAG) et Programme de rapatriement avec l'aide du gouvernement (GARP) », Articles 3.3.2 (Obligation de remboursement) et 3.3.3 (Départ permanent planifié).

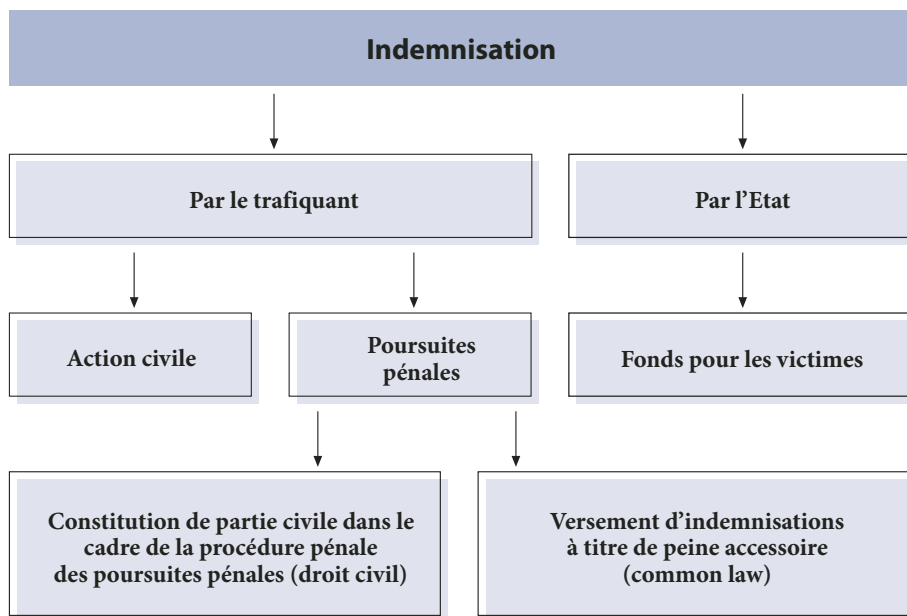
positif sur leur capacité à accepter les épreuves qu'elles ont traversées. Ces paiements peuvent également avoir un effet réparateur et préventif en permettant aux victimes de construire une nouvelle vie une fois rentrées dans leur pays d'origine et en prévenant ainsi le danger de retomber aux mains des trafiquants.

Conformément aux normes internationales et européennes (Article 6 (6) du Protocole anti-traite de l'ONU et Décision cadre du Conseil de l'UE en date du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales), les victimes de crimes ont le droit d'être considérées pour une éventuelle indemnisation. Les MNO doivent examiner si la législation et les procédures nationales sont appropriées et adaptées aux besoins des victimes de la traite et proposer des améliorations le cas échéant.

A l'heure de dédommager les victimes, il importe de s'assurer que cette compensation peut provenir du trafiquant. Les trois motifs de plainte suivants peuvent s'appliquer pour les victimes de la traite :

- indemnisation pour souffrance personnelle due à une situation de détresse physique ou psychologique (dommages non matériels),
- dommages dus à des pertes matérielles encourues,
- indemnisation pour privation de revenus.

Sur ces bases, il existe plusieurs modèles d'indemnisation pour les victimes :



Indemnisation par le trafiquant

L'objectif principal des efforts consiste à tenter de garantir une indemnisation par le trafiquant responsable de la souffrance et de la détresse⁶⁹. Il existe plusieurs façons d'atteindre cet objectif.

Informations et soutien juridique pour les victimes

Il est important de noter que les victimes doivent être informées au plus tôt de l'ensemble de leurs droits à réclamer une indemnisation et être soutenues pendant tout le processus décrit dans cette section⁷⁰.

Action civile

La victime doit avoir la possibilité de lancer plusieurs poursuites civiles et de déposer une plainte au civil à l'encontre du trafiquant pour obtenir une indemnisation des pertes matérielles subies et de la mise en situation de détresse psychologique et physique. Les systèmes judiciaires de la plupart des pays prévoient le droit de déposer de telles plaintes. Mais en pratique, les poursuites civiles ont souvent l'inconvénient d'être extrêmement longues. Elles peuvent donc être intenable, à moins que les victimes n'obtiennent l'autorisation de séjourner dans le pays de destination pendant la durée de la procédure. De plus, dans certains systèmes judiciaires, si le trafiquant est reconnu coupable lors d'un procès pénal, le jugement n'est pas contraignant devant les tribunaux civils. Cette situation exige alors le déclenchement de nouvelles procédures augmentant la détresse des victimes obligées de témoigner à nouveau. Lorsque celles-ci sont orientées en ce sens, il est bien entendu avantageux d'obtenir pour elles l'autorisation de rester sur le territoire du pays de destination pendant toute la durée des procédures.

Procédures pénales

Différentes options peuvent être examinées en cas de poursuites pénales. Certains pays (comme la Belgique⁷¹, l'Allemagne et l'Italie⁷²) permettent de se constituer partie civile dans le cadre de la procédure pénale contre le trafiquant en vue d'obtenir une indemnisation. L'avantage de cette disposition est qu'un seul procès suffit pour punir le trafiquant et indemniser la victime, ce qui évite à cette dernière le fardeau psychologique d'avoir à témoigner une seconde fois. Cette procédure permet également de faire des économies. Le même résultat peut être atteint dans les pays qui prévoient dans le jugement principal l'indemnisation de la victime par le trafiquant.

Plainte pour privation de revenus

Une deuxième sorte d'indemnisation possible pour les victimes consiste à déposer une plainte pour salaires impayés. Dans la plupart des cas de traite des êtres humains, tout ou partie des revenus engrangés par les victimes ont été retenus. L'autorisation donnée de lancer des poursuites judiciaires contre le trafiquant pour privation de revenus est donc importante. Toutefois, ce type d'indemnisation peut poser problème dans les pays où la prostitution n'est pas considérée comme un emploi

⁶⁹ Voir la Décision cadre du Conseil de l'UE du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales (2001/220/JHA), Article 9 (2). Chaque Etat membre doit prendre les mesures appropriées pour encourager le trafiquant à indemniser adéquatement ses victimes.

⁷⁰ *Ibid.*, Article 4.

⁷¹ Code pénal fédéral belge, Article 55 et suivants, Article 61a.

⁷² Code fédéral italien de procédure pénale, Article 47 et suivants.

légitime ou dans lesquels la victime a séjourné illégalement pour travailler. A la lumière des circonstances spécifiques aux victimes de la traite, les MNO doivent examiner s'il est bon de recommander au gouvernement de prévoir des exemptions ou d'adopter certaines règles spéciales destinées aux victimes de la traite afin de leur permettre de déposer plainte pour salaires impayés.

Indemnisation par l'Etat

Lorsque l'indemnisation des victimes par le trafiquant ne peut être garantie (par exemple dans les situations où ce dernier ne dispose pas de moyens suffisants ou lorsque ces moyens ne peuvent être localisés), l'Etat peut les indemniser. Certains pays peuvent par exemple décider d'affecter des fonds pour les victimes, qui pourront les réclamer en guise de dédommagement. Pour que ces fonds soient efficaces au moment d'aider les victimes de la traite, ils doivent être régis par des dispositions spéciales et en particulier les suivantes :

- aucune victime ne doit être exclue en raison de son « illégalité » (les victimes de la traite bénéficient rarement d'un statut légal dans leur pays de destination),
- le processus doit être simple et les demandes traitées rapidement ; la plupart des personnes concernées ne resteront dans le pays de destination que peu de temps,
- dans la mesure du possible, toute épreuve psychologique supplémentaire doit être épargnée à la victime au moment d'évaluer son cas. Pour ce faire, la consultation de son dossier ainsi que d'autres preuves doivent être privilégiées par rapport à une audition supplémentaire.

L'inconvénient des indemnisations versées par des fonds d'Etat est qu'en général, les ressources nationales sont très limitées. Par conséquent, les sommes versées ne reflèteront que rarement la détresse de la victime.

Autres indemnisations

Au-delà des fonds pour les victimes, d'autres sources d'indemnisation d'Etat existent. L'Allemagne par exemple a voté une loi dite d'indemnisation des victimes destinée aux victimes de crimes violents. Cette législation autorise les personnes ayant vu leur santé se détériorer suite à un crime à bénéficier de traitements médicaux, d'une retraite et du versement d'allocations sociales. Les candidats étrangers doivent bénéficier d'un droit légal de séjour au moment où ils ont été victimes du délit. Ceci n'étant que rarement le cas en matière de traite, le ministère fédéral compétent doit émettre une ordonnance exceptionnelle permettant l'indemnisation de ces personnes.

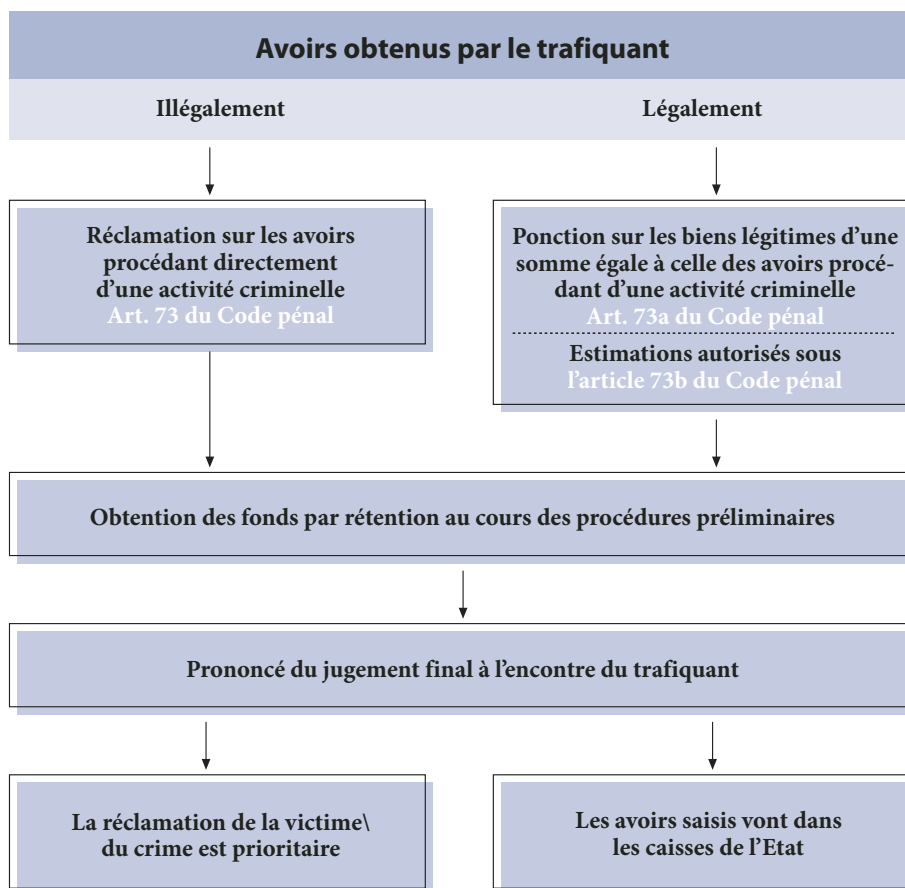
Saisie des avoirs d'origine criminelle

La saisie des avoirs d'origine criminelle est essentielle pour le financement des fonds d'indemnisation aux victimes, mais également des services sociaux nationaux. La saisie suppose la confiscation par l'Etat des avoirs obtenus illégalement par le trafiquant au cours de ses activités criminelles. La traite des êtres humains génère des revenus illégaux particulièrement importants. A l'échelle mondiale, leur niveau est estimé à plus de 60 milliards d'euros⁷³.

⁷³ Joachim Renzikowski, « Frauenhandel – Freiheit für die Täter, Abschiebung für die Opfer », dans le magazine *Zeitschrift für Rechtspolitik*, p. 53 et suivantes.

La saisie des avoirs d'origine criminelle est l'un des principaux outils permettant de punir le trafiquant. Dans certains cas, elle peut avoir un effet préventif plus fort que l'imposition d'une peine privative de liberté. Les systèmes juridiques de certains pays prévoient également la confiscation des avoirs obtenus illégalement.

A titre d'exemple, nous détaillons ici les dispositions pénales allemandes prévoyant les différentes possibilités de saisie des avoirs du trafiquant :



La procédure décrite ci-dessus est un exemple de bonne pratique. Les succès de son application n'en restent pas moins limités. En 2002, seules 69 des 289 poursuites engagées contre des trafiquants accusés de traite des êtres humains en Allemagne ont abouti à la saisie de leurs avoirs illégaux. Le processus a quand même permis de saisir près de 8,4 millions d'euros⁷⁴.

⁷⁴ *Op.cit.*, Note 16, *La traite des êtres humains* 2002, p. 18.

5.2. Conditions de séjour des victimes de la traite

Les victimes de la traite se trouvent en situation irrégulière dans leur pays de destination pour différentes raisons : entrée illégale sur le territoire, travail non autorisé, activités illégales (prostitution par exemple), mendicité ou vol (dans le cas des enfants victimes de la traite par exemple), expiration du titre de séjour. Cette situation irrégulière bénéficie de plusieurs façons aux trafiquants. Tout d'abord, elle fait des personnes affectées des proies faciles pour l'extorsion et réduit leurs chances d'échapper à leur situation. Ensuite, la menace d'expulsion pouvant découler de la situation irrégulière signifie qu'en cas de poursuites pénales, aucune victime n'est susceptible de témoigner contre les trafiquants. Enfin, la situation irrégulière des victimes signifie souvent que l'accès aux systèmes d'appui et de protection leur est interdit et qu'aucune demande d'indemnisation n'est recevable. Cette section souligne les possibilités de régularisation de la situation des victimes afin de surmonter ces difficultés.

Les experts de la lutte anti-traite ont identifié l'obtention d'un titre de séjour dans le pays de destination comme étant l'un des principaux éléments permettant de garantir un traitement respectueux des victimes, d'assurer leur sécurité et de les réhabiliter, – que les victimes aient ou non la volonté de témoigner au cours de poursuites pénales.

Lorsqu'il existe des raisons suffisantes de penser qu'une personne est victime de la traite, la bonne pratique veut que cette personne se voie accorder un « délai de réflexion » lui permettant de séjourner légalement dans le pays de destination jusqu'à ce que sa situation se stabilise et que les autorités s'assurent qu'elle ne coure aucun danger ou qu'elle ne risque pas d'être à nouveau victime de la traite une fois rapatriée. Parfois, un titre temporaire de séjour peut être renouvelé et même transformé en titre de séjour permanent. Dans certains pays, il peut exister des dispositions régissant les titres de séjour délivrés à des fins humanitaires ou pour des raisons d'intérêt public (par exemple dans le cas de témoins utiles à une instruction pénale). Ces textes de loi constituent une base permettant d'accorder un titre de séjour aux victimes.

En raison de leur impact majeur sur le destin des victimes de la traite, les régimes de séjour nationaux doivent être examinés de près par les MNO. L'une des premières tâches importantes d'un MNO est de se pencher sur les lois et procédures nationales autorisant le séjour court et long des victimes de la traite. Les MNO doivent évaluer dans quelle mesure des changements apportés au régime national de séjour pourraient améliorer la protection des victimes et émettre des recommandations en ce sens.

Délai de réflexion

Lorsque les victimes de la traite ont pu échapper à leur situation, – grâce à l'intervention de la police ou par d'autres moyens, – l'expérience montre que, pour différentes raisons, elles sont souvent incapables d'exprimer leur souffrance et donc de se présenter en tant que victimes. Il est par conséquent important de leur accorder un délai pendant lequel elles bénéficient d'un titre de séjour et ne risquent ni la détention ni l'expulsion. Pendant ce laps de temps, les victimes auront besoin d'accéder à certains services de soutien comme :

- un hébergement adéquat et sûr,
- un conseil psychologique,
- des services sociaux et des soins de santé,
- des conseils professionnels, y compris l'assistance légale.

Cette période de temps peut également permettre aux victimes d'engager les poursuites judiciaires nécessaires à leur indemnisation. Il leur permet aussi de ne pas subir de pressions au moment de décider si elles sont prêtes à témoigner contre le trafiquant. Etant donné que cette décision grave aura des conséquences importantes sur leur vie et la sécurité des membres de leur famille dans leur pays d'origine, les victimes doivent avoir suffisamment de temps pour considérer l'ensemble des conséquences de leur choix.

Les experts de la lutte anti-traite et de la protection des victimes prônent un délai de réflexion de trois mois ou plus, comme c'est le cas aux Pays-Bas.

Titres de séjour court et long

Outre le délai de réflexion, la délivrance d'un titre de séjour long aux victimes de la traite leur permet de bénéficier d'une bien meilleure protection, à défaut de laquelle elles pourraient être gravement menacées par les trafiquants. De plus, surmonter le traumatisme de la traite peut être un processus long et rendu plus difficile encore par un rapatriement rapide. Enfin, l'expérience montre que la probabilité de voir les victimes témoigner augmente si elles considèrent que leur statut est sûr et n'ont pas peur d'être forcées de rentrer dans leur pays d'origine prématurément. Les victimes qui le désirent pourraient ne pas être en mesure d'engager des poursuites civiles contre les trafiquants si elles ne disposent pas de titre de séjour. En outre, une approche anti-traite basée sur le respect des droits de l'homme engage les gouvernements à privilégier la promotion des droits des victimes et leur réhabilitation.

Certains gouvernements ont ainsi délivré des titres de séjour pour des périodes plus longues aux victimes de la traite. Lorsque des facteurs humanitaires entrent en jeu (situation d'urgence dans le pays d'origine par exemple), il peut être approprié d'accorder des titres de séjour long aux victimes de la traite.

Normes et mesures européennes et internationales⁷⁵

Les dispositions légales régissant les titres de séjour font actuellement l'objet de recommandations de la part d'organisations de normalisation européennes et internationales⁷⁶.

⁷⁵ Pour plus d'informations sur les normes européennes et internationales :

- Protection des témoins pour les personnes à charge :
- Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, 2000, Article 24.
- Résolution du Conseil de l'UE du 23 novembre 1995 relative à la protection des témoins dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée transnationale JOCE 327 07/12/1995.
- Délivrance du titre de séjour :
- Décision cadre du Conseil de l'UE relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales, Article 10, No. 4.

⁷⁶ *Op.cit.*, Note 5, Protocole anti-traite des Nations Unies, Article 7 ; *Op.cit.*, Note 69, Décision cadre du Conseil de l'UE relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales ; *Op.cit.*, Note 15, Guide de référence du BIDDH sur l'examen des dispositions anti-traite, p. 58 et suivantes.

Le Protocole anti-traite des Nations Unies oblige par exemple les parties à envisager des mesures permettant dans certains cas aux victimes de la traite de rester sur le territoire, de façon temporaire ou permanente, en accordant à leur situation humanitaire la considération et la compassion nécessaires.

Au moment de la publication de ce manuel, le Conseil de l'UE travaillait à un projet de directive établissant une série de nouvelles exigences pour les victimes de la traite, y compris l'octroi d'un délai de réflexion et de la possibilité d'obtenir des titres de séjour temporaire dans les pays membres de l'UE. Le projet de directive du Conseil obligerait également les Etats membres à prendre le temps de la réflexion et à délivrer des titres de séjour court ou long aux victimes de la traite.⁷⁷ Les normes juridiques proposées sont toutefois déjà en deçà des actions entreprises par certains Etats membres comme la Belgique ou l'Italie.

Un certain nombre de gouvernements ont adopté des dispositions concernant les titres de séjour court et long pour les victimes de la traite. Ainsi, la Belgique prévoit un délai de réflexion légal de 45 jours, qui peut être prolongé dans certaines circonstances. Plusieurs services sont mis à la disposition des victimes pendant cette période. Au cas où le statut de victime de la personne serait incertain, les forces de police doivent consulter un spécialiste et organiser une rencontre entre la victime potentielle et les services de conseil⁷⁸. La législation belge détaille également les circonstances dans lesquelles les victimes peuvent se voir accorder un titre de séjour long si elles décident de témoigner et si leur témoignage est décisif à l'heure de poursuivre et d'arrêter les trafiquants⁷⁹. Les législations italienne et allemande définissent également les circonstances dans lesquelles les victimes de la traite peuvent obtenir un titre de séjour court ou long ainsi que les conditions d'accès aux services sociaux.

Liberté de mouvement

Les victimes de la traite peuvent également être désavantagées par les services d'immigration qui établissent une « liste noire » des personnes pouvant avoir été impliquées dans des activités illégales ou des personnes pouvant séjourner de façon irrégulière dans le pays. En raison de la nature du crime auxquelles les victimes de la traite sont soumises, il est fort proba-

⁷⁷ Depuis la première publication de ce manuel au début de l'année 2004, le Conseil de l'Union Européenne a adopté la Directive 2004/81/CE relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes. Parmi les mesures introduites par ce texte figure l'octroi d'une période de réflexion de trois mois aux victimes de la traite afin de leur permettre de récupérer du traumatisme subi et d'être en mesure de prendre une décision en toute connaissance de cause s'agissant de leur coopération avec les autorités compétentes. Pendant cette période, les victimes (a) ne peuvent pas faire l'objet d'une mesure d'éloignement ; (b) ont accès à un hébergement, à des soins médicaux et psychologiques ; (c) ont accès à une assistance juridique et linguistique gratuites (article 6 en conjonction avec l'article 7). La directive prévoit la délivrance de titres de séjour aux victimes de la traite sous condition cependant qu'elles coopèrent avec les autorités compétentes. Enfin, la directive requiert des Etats Membres qu'ils informent tout ressortissant de pays tiers susceptible de bénéficier des dispositions de la directive, des possibilités qui s'offrent à celui-ci au titre des dispositions de celle-ci. Pour plus de détails, prière de se reporter au texte de la directive : Directive 2004/81/EC du Conseil du 29 avril 2004, publié au Journal Officiel L161, entrée en vigueur le 06/08/2004 P. 0019 – 0023.

⁷⁸ Instructions concernant les victimes de la traite à l'Office des étrangers, aux autorités chargées des poursuites judiciaires, aux forces de police, aux services légaux et sociaux d'inspection (13 janvier 1997), Article 5.

⁷⁹ *Ibid.*, Article 8.3.

ble qu'elles soient entrées illégalement sur le territoire et aient agi de façon irrégulière pendant leur séjour (prostitution ou travail sans autorisation par exemple). Ces listes noires ou de surveillance sont largement utilisées par les pays qui en échangent parfois les informations. La conséquence directe de ces pratiques est qu'une victime de la traite ayant été emmenée contre son gré dans le pays de destination et forcée à accomplir des actes illégaux peut se voir interdire l'entrée dans ce pays à l'avenir. Les Etats ou organisations disposant de telles listes de surveillance doivent s'assurer que les noms des victimes de la traite n'y figurent pas uniquement en raison de leur statut de victime. De plus, des dispositions doivent être adoptées permettant aux victimes de la traite d'être informées d'une telle inscription afin de pouvoir demander à ce que leurs données soient retirées de la liste.

Exemples de bonnes pratiques législatives nationales en matière de titres de séjour

Italie

La législation italienne régissant les conditions de séjour et d'immigration des étrangers autorise la délivrance des titres suivants aux victimes de la traite :

- séjour temporaire,
 - pour témoignage,
 - pour des raisons humanitaires,
- séjour long.

Délai de réflexion

La législation italienne ne prévoit aucun délai de réflexion particulier. En pratique cependant, le séjour illégal des victimes est partiellement toléré afin de leur permettre de bénéficier des services sociaux de soutien et de laisser aux acteurs le temps d'examiner leur cas⁸⁰.

Titre de séjour temporaire

La législation italienne en matière de conditions de séjour et d'immigration prévoit deux cas pour lesquels les victimes de la traite peuvent obtenir un titre de séjour temporaire. En leur qualité de témoins, elles ont droit à :

- un titre valable pendant la durée des poursuites judiciaires. Le statut de résident leur est accordé pour six mois et peut être étendu jusqu'à la fin du procès.

Que la victime dispose du statut de témoin ou non, la législation italienne en matière d'immigration permet également la délivrance :

- d'un titre de séjour temporaire pour des raisons humanitaires, notamment pour les victimes de la traite⁸¹.

⁸⁰ Elvira Niesner, Christina Jones-Pauly, *Frauenhandel in Europa. Strafverfolgung und Opferschutz im europäischen Vergleich* (Bielefeld, 2000), p. 80.

⁸¹ Loi sur l'immigration italienne No. 40, liée à la disposition 286 (Article 18).

L'individu doit remplir les conditions suivantes :

- être soumis à une exploitation particulière,
- être victime d'un crime organisé ou
- se trouver en danger de mort.

Les candidatures appropriées peuvent être déposées par les ONG, les forces de police ou les autorités judiciaires. La police détient le pouvoir de décider en dernier ressort. De plus,

- un titre de séjour valable six mois est délivré et peut être par exemple prolongé sur présentation de preuves que la victime travaille ou poursuit son éducation/sa formation.

Dans ces deux cas, la délivrance d'un titre de séjour dépend de la participation à un programme d'insertion sociale (cours de langue, éducation ou formation, etc.). De plus, pendant son séjour, la victime a accès⁸²:

- aux services sociaux et aux soins de santé,
- au marché de l'emploi.

Au cas où l'individu quitte le programme d'intégration, son titre de séjour est révoqué.

Titre de séjour long

Un titre de séjour long peut être délivré en cas d'emploi de longue durée.

Un des aspects particulièrement positifs des dispositions italiennes est le fait que la délivrance d'un titre de séjour ne dépend pas uniquement de la volonté de témoigner, mais aussi de la participation du témoin aux programmes d'intégration sociale.

Regroupement familial

Les victimes de la traite peuvent avoir laissé leurs enfants derrière eux dans leur pays d'origine. Les Etats délivrant des titres de séjour court ou long aux victimes doivent également considérer des mesures de regroupement familial et permettre en particulier aux enfants à leur charge de les rejoindre pendant la période de séjour légal. Cette décision peut être prise sur la base de raisons humanitaires.

Asile

Au-delà des différentes possibilités de séjour offertes aux victimes de la traite et décrites dans cette section, l'obtention d'un droit de séjour en raison de leur statut de demandeur d'asile peut également être une solution.

Cette éventualité doit être considérée lorsque les victimes peuvent être soumises à des persécutions dans leur pays d'origine.

⁸² *Op.cit.*, Note 15, *Reference Guide for Anti-Trafficking Legislative Review*, p. 64.

5.3. Principes fondamentaux concernant la protection des données

Afin de garantir la confidentialité des démarches de la victime et des autres acteurs, les Etats doivent établir des règles prévenant la transmission ou la publication non autorisées des informations confiées par la victime. Cette section présente certains principes généraux concernant la protection des données personnelles et les domaines particuliers devant être réglementés afin de protéger les intérêts des victimes.

Les MNO doivent évaluer la législation et les procédures nationales concernant la protection des données des victimes de la traite. Elles doivent recommander les amendements qu'elles jugent nécessaires. La section suivante détaille les bonnes pratiques que les MNO doivent examiner.

Protection des données

La protection des données garantit le respect du droit de la personne concernée à contrôler l'usage de ses données personnelles. Par définition, les données personnelles comprennent le nom, l'adresse, la date de naissance et la nationalité de la personne, mais également des informations privées telles que ses activités, l'état de ses finances et de sa santé (y compris son statut VIH ou une éventuelle grossesse). De plus en plus, la protection des données personnelles est considérée comme un droit et non plus uniquement comme une bonne pratique. C'est ainsi que les droits de protection des données établis à l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁸³ sont clairement énoncés dans la Directive sur la protection des données du Parlement européen et du Conseil (1995)⁸⁴.

La protection des données personnelles des victimes couvre également leurs pays de destination et d'origine. Dans les pays où il n'existe pas de dispositions concernant la protection des données, les gouvernements doivent envisager leur instauration. Cette mesure peut être prise par l'intermédiaire de la loi générale d'utilisation des données personnelles ou par l'adoption de directives de protection des données spécifiquement rédigées pour protéger les victimes de la traite⁸⁵.

Les dispositions de protection des données personnelles doivent avoir pour objectif de garantir qu'elles seront traitées conformément aux dispositions légales ou avec le consentement de la personne concernée, qu'il s'agisse de leur collecte, de leur stockage ou de leur transmission. Les données personnelles ne doivent être utilisées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été collectées initialement. Elles ne doivent en aucun cas être échangées entre les institutions d'Etat, les ONG ou les divers bureaux à l'étranger. De plus, les personnes ayant accès à des don-

⁸³ Article 8 : Protection des données personnelles :

1. Tout individu dispose du droit de protection de ses données personnelles.
2. Le traitement de ces données doit être justifié et honnête, ne peut avoir lieu sans le consentement de la personne concernée ou une raison légitime prévue par la loi. Tout individu a le droit d'accéder aux données collectées le concernant et de les rectifier.
3. Une autorité indépendante sera chargée de contrôler le respect de ces règles.

⁸⁴ Directive 95/46/EC du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (No. L 281/31).

⁸⁵ Les accords de coopération peuvent par exemple contenir des instructions destinées au personnel des foyers d'hébergement de victimes, etc.

nées personnelles pendant leur travail doivent être liées par une obligation de confidentialité. Il peut exister des exceptions dans la pratique à cette règle générale de la confidentialité (par exemple, la personne concernée donne son accord pour l'utilisation des données à diverses fins, il existe un danger pour la sécurité publique, les données servent à la poursuite de criminels ou leur utilisation peut prévenir la mise en danger grave d'une autre personne).

Au sein des MNO, les accords de coopération doivent inclure des dispositions garantissant que l'identité et les données personnelles des victimes ne seront pas échangées sans leur consentement express.

La nécessité de protéger les données personnelles est également liée à la question des listes de surveillance mentionnées dans la section précédente de ce manuel. Si le nom et les données personnelles d'une victime figurent sur une liste de surveillance de l'immigration (parfois partagée avec d'autres gouvernements), les opportunités futures de déplacement et de travail hors de son pays d'origine pourraient être sérieusement affectées. Les victimes de la traite ne doivent en aucun cas figurer sur ces listes uniquement en raison de leur statut de victime de crime. Si leur nom figure sur de telles listes, elles doivent en être informées et avoir l'occasion de corriger ou de contester les informations listées.

Les données concernant les victimes de la traite ne doivent pas être relayées par les instances pénales aux agences de conseil sans leur consentement informé. De la même façon, les agences de conseil ne doivent pas subir de pression visant à les faire dévoiler l'identité de leurs clients ou d'autres informations les concernant aux instances pénales sans l'autorisation de leurs clients. Conformément aux chapitres précédents, une répartition claire des responsabilités et des mandats des services répressifs et des centres de conseil est essentielle au bon fonctionnement des MNO, afin de garantir leur transparence et la protection des victimes.

La protection des données personnelles est particulièrement importante lorsqu'il s'agit des médias. Ceux-ci portent un vif intérêt aux cas de traite des êtres humains, ce qui renforce la nécessité de porter un soin particulier à la protection des données personnelles des victimes. De façon générale, le nom, la photographie et le passé d'une victime ne doivent en aucun cas être dévoilés aux médias, de même que tout détail pouvant mener à l'identification de la victime (son adresse par exemple).

La prudence est également de mise en matière de données personnelles lorsqu'il est parfois nécessaire de contacter des représentants officiels du pays d'origine de la victime (l'ambassade par exemple) pour obtenir de nouveaux documents ou encore les forces de police ou le Ministère public dans le cadre de traités de procédure pénale bilatéraux ou internationaux. Dans ces cas, il faut garder à l'esprit que les règles de protection des données du pays de destination ne s'appliquent pas forcément dans le pays d'origine. A moins que ce dernier ne dispose de dispositions solides de protection des données, il existe un risque de voir les données transmises y conduire à une stigmatisation des victimes. Celles-ci peuvent également se trouver en danger (intensification des menaces des trafiquants) ou même poursuivies dans les pays où la prostitution est illégale.

La protection des données comme élément renforçant la confiance et la coopération

En matière de protection des données, il est important de gagner la confiance de la victime, qui ne doit pas douter de la discrétion des conseillers spécialisés. Malheureusement, il peut parfois exister un conflit entre les conseillers spécialisés et les forces de police dans les cas de traite, étant donné que la priorité des conseillers sera probablement de stabiliser la situation de la victime, alors que celle des forces de police sera dans la plupart des cas d'obtenir sa coopération aux poursuites pénales. Toutefois, comme nous l'avons fait précédemment, il convient de mentionner que les victimes de la traite ont souvent eu des expériences négatives avec les forces de police dans leur pays d'origine et préfèrent donc aborder leur cas avec des conseillers non gouvernementaux. En conséquence, les forces de police peuvent tenter d'avoir accès aux informations révélées en toute confiance par la victime de la traite au conseiller professionnel. Cette situation doit être réglementée afin de protéger les conseillers contre l'obligation de communiquer des informations confidentielles sans le consentement de leurs clients.

Les victimes de la traite sont souvent traumatisées et redoutent des représailles contre leur propre personne ou les membres de leur famille, si elles dévoilent des informations concernant les trafiquants. De plus, elles ont peur des conséquences que pourrait avoir la révélation de leur situation irrégulière dans le pays. Toutefois, si le conseiller veut pouvoir évaluer la situation de son client et lui offrir l'aide dont il a besoin, il doit connaître les détails de son passé.

- Souvent, la victime présumée de la traite devra admettre avoir commis des délits passibles de peines (entrée illégale sur le territoire, travail au noir). Cette étape est nécessaire pour que le conseiller puisse expliquer à son client les dispositions s'appliquant à la situation dans laquelle il se trouve.
- La stabilisation psychologique ne peut être réussie que lorsque la victime aura pu raconter toute son histoire, y compris les détails les plus intimes (prostitution ou viol par exemple). En raison des craintes de stigmatisation, ceci n'est possible que dans une agence de conseil où la victime fait confiance à la discrétion de son conseiller.
- Afin d'organiser les mesures de protection nécessaires (protection de témoins, délivrance de titres de séjour long dans le pays de destination), le client devra révéler tout ce qu'il/elle sait à propos des trafiquants.

Souvent, les victimes craignent que si la confidentialité des informations révélées n'est pas garantie, elles en assumeront les conséquences graves (par exemple, représailles de la part des trafiquants, poursuites pour avoir pris part à des activités illégales ou expulsion immédiate du pays de destination). Face à cette situation, les victimes restent généralement muettes ou ne dévoilent que très partiellement leur expérience. En conséquence, elles ne peuvent bénéficier de l'ensemble de la gamme des services de soutien aux victimes et les autorités n'obtiennent pas leur coopération en tant que témoins.

L'une des solutions à ce dilemme consisterait à lier les conseillers professionnels par une obligation de confidentialité concernant les cas de traite et de les exempter de toute obligation de dévoiler des informations leur ayant été communiquées en toute confiance par des victimes de la traite, et ce même si ces informations peuvent servir de preuve lors d'un procès. De tel-

les règles de confidentialité existent déjà dans certains pays et concernent les conversations privées entre individus et professionnels de la santé ou juridiques. L'obligation de confidentialité des travailleurs sociaux est également incluse dans de nombreuses législations nationales comme par exemple le Code pénal allemand⁸⁶.

Les experts anti-traite suggèrent que de telles dispositions soient envisagées par les pays où elles n'existent pas encore. De plus, afin d'assurer la confidentialité des données quelle que soit l'occupation des personnes liées par le secret professionnel, il est possible d'établir la liste suivante :

Employés ou représentants des agences de conseil pour les victimes de la traite.

Nous reproduisons ci-dessous un texte juridique qu'il est possible d'adopter afin de protéger les conseillers de l'obligation de dévoiler des informations leur ayant été transmises en toute confiance par des victimes de la traite :

Les employés ou représentants des agences de conseil destinées aux victimes de la traite sont en droit de refuser de dévoiler des informations leur ayant été transmises en toute confiance par les victimes de la traite au cours de leurs activités professionnelles.

5.4. Protection et soutien des témoins

Le terme « protection des témoins » est le plus usité pour décrire le processus consistant à inclure un individu dans un programme policier de protection des témoins (comprenant des mesures telles que la modification de l'identité). Toutefois, cette possibilité n'est que l'une des multiples façons de protéger et de soutenir les témoins. La modification de l'identité est une démarche relativement rare pour les victimes de la traite prêtes à témoigner. Les mesures de protection individuelle et d'appui pendant la durée des procédures judiciaires sont plus fréquentes. Cette section fournit un aperçu des composantes officielles et pratiques de la protection des témoins.

Le témoignage de victimes de la traite au cours de procédures judiciaires contre les trafiquants a une importance vitale. De tels témoignages entraînent un stress et des dangers importants pour les témoins.

La plupart des victimes de crimes violents sont gravement traumatisées et restent soumises à un stress psychologique extrême auquel peuvent s'ajouter les facteurs de stress suivants : elles ne parlent habituellement pas la langue du pays de destination ; une fois qu'elles ont échappé à leur situation, elles vivent dans une solitude extrême, sans amis ou famille et n'appartiennent

⁸⁶ Code pénal allemand, Article 203, Section 1 : « Quiconque dévoile une information confidentielle concernant une autre personne et plus particulièrement des détails concernant la vie privée de celle-ci (...) qui lui ont été confiées en sa qualité de travailleur social agréé par l'Etat ou de travailleur éducatif agréé par l'Etat ou ont été portées à sa connaissance en raison de ses activités professionnelles est passible d'une peine privative de liberté pouvant aller jusqu'à un an d'emprisonnement, assortie ou non d'une amende ».

nent à aucun réseau social. Les victimes sont parfois même psychologiquement dépendantes de certaines personnes appartenant au réseau de trafiquants.

La décision de témoigner peut avoir des conséquences importantes sur la vie de la victime. Les procédures contre les trafiquants d'être humains touchant normalement des personnalités du crime organisé, les témoins et leur famille restée dans le pays d'origine sont souvent en danger. Par conséquent, même si l'Etat a intérêt à voir les trafiquants poursuivis et peut même avoir des lois exigeant des victimes qu'elles témoignent, il est relativement rare que celles-ci considèrent qu'il est dans leur intérêt de témoigner.

La création d'un mécanisme de protection des témoins est donc importante pour garantir leur sécurité personnelle et obtenir leur coopération. L'expérience montre que la volonté des victimes de coopérer avec les autorités dépend du sentiment que leurs intérêts et leur sécurité sont pris en compte⁸⁷. Le rétablissement physique et psychologique de la victime est dans l'intérêt de l'ensemble des parties. En effet, le besoin de reconnaissance des victimes et les intérêts de l'Etat de voir les poursuites criminelles aboutir sont complémentaires. Le processus légal étant très éprouvant pour les victimes, il est donc essentiel de stabiliser leur situation si elles doivent rendre un témoignage d'une qualité suffisante pour faire aboutir les poursuites. La victime se met en danger en témoignant : il est donc de la responsabilité de l'Etat de lui fournir une protection adéquate⁸⁸.

A la lumière de ces circonstances, la protection des témoins devient une question très importante pour les MNO. Pendant leur élaboration, il est donc nécessaire de se pencher sur les dispositions nationales de protection des témoins auxquelles seront soumises les victimes de la traite. Les MNO doivent identifier les failles des pratiques nationales et proposer des améliorations. Les sous-sections suivantes détaillent de bonnes pratiques afin de guider les MNO.

Protection des témoins

Que ce soit dans le cadre des enquêtes de police ou des poursuites judiciaires, trois principes clés doivent être observés pour la protection des témoins :

Protection des témoins

**Protection
physique**

**Protection
psychologique**

**Protection contre tout
traitement injuste**

⁸⁷ Voir aussi Walter Buggisch, *Zeugenbedrohung und Zeugenschutz in Deutschland und den USA* (Berlin, 2001), p. 86.

⁸⁸ Conformément aux normes européennes et internationales, les devoirs et recommandations pertinents incluent :

- Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, Articles 24 et 25.
- Protocole des Nations Unies pour prévenir, supprimer et punir la traite des personnes, et en particulier des femmes et des enfants, complétant la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, Article 6 (1).
- Résolution du Conseil de l'UE du 23 novembre 1995 relative à la protection des témoins dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée internationale.
- Décision cadre du Conseil de l'UE relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales, Article 8.

Traditionnellement, la protection des témoins est comprise comme leur protection physique. Ce volet est particulièrement important dans le cadre de témoignages contre les réseaux criminels organisés.

La protection psychologique est également centrale. Elle consiste principalement en la stabilisation de l'état psychologique de la victime et en l'engagement de lui éviter tout stress supplémentaire dû à une victimisation secondaire ou à un nouveau traumatisme imputable aux procédures judiciaires.

La protection contre tout traitement injuste signifie qu'il faut s'assurer que les droits et la dignité de la victime seront respectés.

Une autre forme de protection (anonymat ou protection de l'identité) peut également mettre à l'abri la victime en garantissant que l'accusé ne pourra l'identifier.

Si des mesures spéciales de protection sont fournies aux victimes, les Etats doivent s'assurer qu'elles sont appliquées de façon à ne pas entraver le droit de l'accusé à un procès équitable et public.

Protection physique

La protection physique des témoins par les forces de police sur une longue période de temps est inhabituelle dans les cas de traite. Un certain nombre de pays disposent de programmes de protection des témoins de ce genre et les ont appliqués à de telles affaires. Toutefois, cette forme « traditionnelle » de protection des témoins (qui peut prévoir leur isolement, leur réinstallation ou même la modification de leur identité) exige énormément de ressources et est donc limitée à des cas dans lesquels le témoignage délivré permet aux autorités de démanteler des structures entières de criminalité organisée. Normalement, une victime de la traite ne sera pas en mesure de fournir un témoignage de cette ampleur. De plus, les conditions strictes et la rigidité de ces programmes sont dans la plupart des cas inadaptés aux victimes de la traite qui se trouvent souvent dans une situation psychologique fragile.

Il existe cependant plusieurs autres types de protection physique pouvant être considérées pour les victimes de la traite, en fonction de leur situation individuelle. Elles comportent :

- des escortes policières entre le lieu de résidence des victimes de la traite et le tribunal lorsqu'elles témoignent et
- des mesures de sécurité au sein du tribunal pendant leur audition (vérifications de l'absence de port d'arme et de l'identité de l'ensemble des personnes assistant au procès).
- La victime est maintenue informée de l'avancement des poursuites judiciaires, en particulier si le trafiquant accusé est remis en liberté.
- Du point de vue des victimes, l'une des protections les plus importantes est celle dans le pays d'origine de leur famille, qui peut être menacée par les mêmes réseaux de criminalité organisée impliqués dans la traite des victimes.

Protection psychologique

Il est important de rappeler que les victimes de la traite risquent d'être traumatisées, et que par conséquent l'un des aspects les plus importants de leur protection lorsqu'elles témoignent consiste à instaurer des mesures de sauvegarde permettant de réduire toute détresse supplémentaire pouvant résulter de leur participation aux procédures judiciaires. Certaines de ces mesures peuvent être instituées assez facilement, alors que d'autres dépendent de la législation et des procédures nationales.

- La victime/le témoin doit obtenir toutes les informations sur ce qui l'attend au tribunal, sur la façon dont va se dérouler le procès auquel il/elle participe et sur les questions risquant de lui être posées.
- Un conseiller expert bénéficiant de la confiance de la victime doit être autorisé à l'accompagner au tribunal et à s'asseoir à ses côtés pendant son audition.
- Les magistrats, le Ministère public et les forces de police auront au préalable été spécialement préparés aux circonstances spécifiques des victimes de la traite. Ils s'efforceront d'être aussi respectueux que au cours de l'examen des faits et l'audition des victimes.
- Une salle d'attente séparée doit être mise à la disposition des victimes dans les tribunaux, afin de leur éviter d'avoir à affronter l'accusé ou ses associés pendant qu'elles attendent de témoigner.

Protection contre tout traitement injuste

Dans certains pays, les victimes de la traite risquent d'être considérées d'abord ou parfois même exclusivement comme des instruments permettant l'identification et la poursuite des criminels. Cette image peut parfois mener à des traitements injustes. Les victimes peuvent par exemple être soumises à des interrogatoires poussés et fréquents par différentes divisions des services répressifs ou pénaux. Elles peuvent être obligées de se soumettre à des examens médicaux invasifs. Elles peuvent être maintenues dans des conditions d'hébergement inadaptees ou même incarcérées pendant le procès. Quelle que soit la valeur d'une victime entendue comme témoin aux yeux des autorités, il est important de rappeler que celle-ci est un être humain ayant droit au respect de sa dignité et à la protection de ses droits, deux garanties se trouvant au cœur d'un traitement équitable.

Un traitement équitable doit également assurer que la victime entendue comme témoin dispose des conseils et de l'assistance légale nécessaires. Il faut donc lui fournir toutes les informations concernant les conséquences éventuelles de la procédure judiciaire sur sa situation. La victime sera-t-elle par exemple soumise à des poursuites si elle admet avoir pris part à des activités illégales telles que la prostitution ? De plus, comme il a été dit plus haut dans ce manuel, la victime entendue comme témoin doit disposer des informations concernant le recours qu'elle pourrait elle-même introduire contre le trafiquant. Pour ce faire, elle doit avoir accès à l'assistance légale dès les premières étapes du processus, avant même d'accepter de témoigner.

Protection de l'identité

La plus importante protection dont peuvent disposer les témoins consiste à empêcher l'accusé d'identifier le témoin à charge. Cette situation peut aller à l'encontre du principe d'un procès public et par conséquent, les Etats prévoyant la protection de l'identité des témoins doivent limiter dans la pratique cette possibilité en la restreignant aux cas où les témoins courent un danger évident et en prévoyant d'autres types de restrictions pour les témoins dont l'identité n'est pas révélée. Ces précautions sont prises afin que l'accusé puisse bénéficier d'un procès équitable et soit en mesure d'organiser une défense efficace. Dans plusieurs circonstances, les gouvernements font appel à plusieurs restrictions et moyens afin de protéger l'identité des victimes entendues comme témoins. Ces mesures peuvent être examinées par les Etats adoptant ou réexaminant les lois concernant la lutte contre la traite. Ceux-ci peuvent par exemple considérer :

- un « engagement de confidentialité » par lequel le Ministère public s'engage à ne pas révéler d'informations concernant un témoin aux avocats de la défense pendant une procédure pénale, et ce même si ces informations seront révélées plus tard pendant le procès ;
- un accord du tribunal s'engageant à accepter les auditions de « témoins anonymes ». Dans ces cas, l'identité des témoins est connue des avocats et de la cour, mais les auditions sont organisées de façon à ce que l'accusé ne puisse identifier les témoins ;
- une disposition légale prévoyant que l'identité et le lieu de résidence d'un témoin ne doit jamais figurer dans un dossier d'enquête ou d'instruction si le témoin court un danger quelconque en raison de son témoignage ;
- une protection visuelle ou auditive du témoin pendant le procès ;
- l'utilisation des dépositions du témoin plutôt que la présence en personne de celui-ci s'il court un danger quelconque du fait de son témoignage. Dans certains pays, cette mesure s'applique surtout pendant les auditions préalables ;
- l'utilisation d'enregistrements vidéo ou audio de dépositions passées de témoins peut être autorisée dans certaines circonstances.

Soutien aux témoins

En plus des mesures de protection décrites ci-dessus, les victimes ayant décidé de témoigner ont souvent besoin d'autres types de soutien. Les victimes de la traite ne disposent en général d'aucun système personnel et indépendant de soutien dans le pays de destination. Pendant le procès, qui peut être extrêmement long, elles ont donc généralement besoin de l'ensemble des mesures de soutien décrites dans ce manuel (hébergement, nourriture et conseil entre autres). Elles peuvent également demander l'autorisation de pouvoir séjourner légalement dans le pays de destination.

Les victimes entendues comme témoin doivent également avoir accès à une assistance légale. Cette mesure de protection est importante, étant donné que la plupart des victimes de la traite ont été forcées à prendre part à des activités illégales. De plus, une telle assistance légale peut permettre aux victimes de demander réparation et dédommagement de la part des trafiquants. Dans certains pays, les victimes de crimes disposent du droit à l'assistance léga-

le financée par l'Etat. Les pays qui ne prévoient pas une telle mesure doivent examiner les manières de rendre cette aide disponible pour toutes les victimes de la traite et en particulier pour celles ayant décidé de témoigner pendant un procès.

La législation allemande : un exemple de bonne pratique en matière de protection des témoins

Mesures de protection devant la cour

Mesures de procédure

Exclusion de l'accusé

L'exclusion de l'accusé pendant l'audition du témoin bénéficie tout particulièrement à la protection psychologique de ce dernier.

Le Code de procédure pénale allemand⁸⁹ autorise une telle exclusion lorsque la présence de l'accusé risque :

- d'empêcher le témoin de dire la vérité,
- de représenter un fardeau considérable pour le bien-être du témoin, si celui-ci a moins de 16 ans,
- de représenter un danger extrême pour la santé du témoin.

Dans ces cas, l'accusé est emmené hors du tribunal pendant toute la durée de l'audition du témoin. Une fois celle-ci terminée, l'accusé est de nouveau admis au procès et informé des points essentiels de l'audition par le magistrat président.

Les différents procès intentés pour traite d'êtres humains en Allemagne ont cependant montré que la protection des témoins n'est que très rarement utilisée.

Exclusion du public

Conformément à la procédure pénale allemande, le public peut être exclu du procès intenté pour traite d'êtres humains lorsque :

- le sujet de l'audition implique des détails personnels concernant la victime ou le témoin et que des discussions publiques porteraient préjudice à des intérêts devant être protégés⁹⁰,
- la vie, la sécurité physique ou la liberté du témoin risquent d'être menacées⁹¹,
- un témoin de moins de 16 ans doit être entendu⁹².

⁸⁹ Code de procédure pénale allemand, Article 247.

⁹⁰ Loi allemande sur les tribunaux, Article 171b.

⁹¹ *Ibid.*, Article 172, paragraphe 1a.

⁹² *Ibid.*, Article 172, paragraphe 4.

Malgré les instructions d'exclusion du public, certains individus peuvent avoir l'autorisation d'assister au procès⁹³. Cette exception est importante dans le cas par exemple des conseillers accompagnant la victime.

Le Code de procédure pénale allemand interdit la présence des médias pendant les procédures⁹⁴. Cette précaution a pour objectif principal de préserver la dignité humaine de l'accusé tout en protégeant le témoin.

Déposition sur support vidéo

Dans les cas où une menace grave au bien-être de la victime ne peut être évitée ni par l'exclusion de l'accusé, ni par celle du public, le Code de procédure pénale allemand autorise l'enregistrement de la déposition du témoin sur un support vidéo⁹⁵. Cette mesure vise à garantir une audition respectueuse des témoins particulièrement fragiles. Située dans un endroit autre que le palais de justice, l'audition de ces témoins est transmise simultanément dans la salle du tribunal par des installations audio et vidéo.

De telles dépositions sont également envisageables dans les cas de traite où la victime a quitté le pays de destination, ou lorsque la présence du témoin est impossible en raison de son éloignement géographique du tribunal.

Dans tous les cas où ce type de déposition est choisi, il convient de s'assurer que les enregistrements ne pourront être utilisés à mauvais escient.

Autres mesures de protection et de soutien

Les dispositions pénales allemandes prévoient un système hiérarchisé de droits de protection, qui dépendent de l'impact plus ou moins important que le crime a eu sur le témoin.

Avocat-conseil pour les témoins

Les témoins n'ayant pas été victimes du crime peuvent également avoir le droit de consulter un avocat-conseil. Dans certaines situations par exemple, le témoin n'est pas en mesure de faire respecter ses droits, en particulier lorsqu'il redoute des représailles⁹⁶. Un avocat-conseil pour les témoins est alors nommé et ses honoraires réglés par l'Etat.

Le conseiller a le droit d'être présent pendant l'audition du témoin, et ce dès le début des procédures préalables au procès. Ce qui lui permet d'évaluer si le droit du témoin à une protection est respecté, mais également d'exiger que ces droits soient appliqués en cas de :

- questions déplacées,
- demande d'exclusion de l'accusé, etc.

⁹³ *Ibid.*, Article 175, paragraphe 2.

⁹⁴ *Ibid.*, Article 169.

⁹⁵ *Op.cit.*, Note 89, Code allemand de procédure pénale, Article 247a ; Note 75, Convention des Nations Unies pour la lutte contre la criminalité transnationale organisée, Article 24 (b).

⁹⁶ Theodor Kleinknecht, Lutz Meyer-Goßner, *Kurzkomentar zur Strafprozessordnung*, 44^e édition (Munich, 1999), Article 68b, paragraphe 1.

Avocat-conseil de la victime

Lorsque le témoin est également la victime du crime, il dispose d'importants droits⁹⁷.

Les dispositions pénales allemandes établissent la distinction entre plaignants codemandeurs (principalement les victimes de crimes violents graves) et non codemandeurs (normalement, les victimes de délit patrimonial).

(a) Plaignants non codemandeurs⁹⁸

Les plaignants non codemandeurs ont le droit de consulter un conseiller juridique à leurs propres frais. En plus des droits de l'avocat-conseil des témoins détaillés ci-dessus, celui-ci a également le droit :

- d'avoir un accès limité au dossier d'instruction⁹⁹,
- de demander la présence d'un conseiller supplémentaire pendant l'audition¹⁰⁰,
- de se voir communiquer le verdict sur demande¹⁰¹, même si aucun appel n'est autorisé.

(b) Plaignants codemandeurs¹⁰²

Les témoins étant également des plaignants codemandeurs disposent de droits plus importants encore. Pour certains crimes¹⁰³, y compris celui de la traite des êtres humains, un conseiller juridique est nommé à la charge de l'Etat dès les procédures préalables au procès, et ce quelle que soit la situation financière du témoin¹⁰⁴.

⁹⁷ *Op.cit.*, Note 69, Décision cadre du Conseil de l'UE relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales, Article 6.

⁹⁸ *Op.cit.*, Note 89, Code allemand de procédure pénale, Article 406f.

⁹⁹ *Ibid.*, Article 406e.

¹⁰⁰ *Ibid.*, Article 406f.

¹⁰¹ *Ibid.*, Article 406d.

¹⁰² *Ibid.*, Article 406f.

¹⁰³ *Ibid.*, Article 395.

¹⁰⁴ En tant que plaignants codemandeurs, les victimes entendues comme témoin disposent du droit de participation, ce qui signifie par exemple :

- qu'elles ont accès au dossier par l'intermédiaire de leur conseiller juridique,
- que les plaignants codemandeurs ont le droit d'assister aux auditions judiciaires préalables des accusés ou des témoins,
- que les plaignants codemandeurs ont le droit d'assister à l'ensemble du procès, même s'ils doivent eux-mêmes être appelés à témoigner,
- qu'ils ont le droit de demander la révocation des magistrats et des témoins experts dans certaines conditions,
- qu'ils ont le droit d'entendre les accusés, témoins et témoins experts,
- qu'ils ont le droit de soumettre une motion pour entendre les preuves,
- qu'ils ont le droit de faire des déclarations à la cour et
- qu'ils ont le droit de faire une déclaration finale à la cour.

V. CONCLUSION



Les mécanismes nationaux d'orientation doivent être mis sur pied à partir de structures existantes

Après avoir consulté ce manuel, le lecteur doit être en mesure de mieux comprendre la complexité du processus de création d'un système professionnel d'orientation et de protection des victimes, basé sur les infrastructures locales et nationales existantes. Les différentes parties prenantes doivent être identifiées, leur contribution potentielle évaluée et des partenariats stratégiques noués. Même si les bases d'un MNO existent dans certains pays, les premiers pas vers la création de procédures d'identification et l'élaboration d'accords de coopération doivent encore être effectués dans bien d'autres.

Ce manuel prend en compte les différentes étapes de développement et de mise en œuvre d'un MNO dans toute la région OSCE. Les pays disposant d'un MNO avancé peuvent s'efforcer de continuer à élaborer des mesures efficaces de protection des données et des victimes ou encore d'améliorer leur capacité de contrôle du fonctionnement de leur MNO. D'autres pays peuvent commencer par former les parties prenantes (ONG et services répressifs) et encourager leur coopération pour établir les bases d'un futur MNO.

L'OSCE s'engage à soutenir le développement des mécanismes nationaux d'orientation

Lors de la réunion du Conseil ministériel à Maastricht, l'OSCE a adopté un Plan d'action pour lutter contre la traite des êtres humains. Celui-ci recommande aux Etats participants de l'OSCE de mettre sur pied des MNO en créant des partenariats entre société civile et services répressifs, en adoptant des lignes directrices permettant une identification efficace des victimes de la traite et en mettant sur pied des équipes intersectorielles et multidisciplinaires chargées de développer et de contrôler ces mesures¹⁰⁵.

Le programme d'assistance technique du BIDDH

Afin d'aider à la conception et au développement des MNO, le BIDDH a été chargé par le Plan d'action de l'OSCE de fournir les formations et le soutien nécessaires aux Etats participants¹⁰⁶. Ce manuel est une première étape dans cet effort. Le BIDDH continuera de développer des méthodes de formation destinées à la conception et à la mise en œuvre de MNO. Ces projets seront contrôlés dans plusieurs Etats participants de l'OSCE, en coopération avec les opérations de terrain de l'Organisation et en consultation avec les agences gouvernementales et les acteurs de la société civile pertinents. La création et le fonctionnement de MNO efficaces et complets s'appuieront sur les capacités locales afin de garantir une approche transparente et multidisciplinaire.

¹⁰⁵ *Op.cit.*, Note 3, Plan d'action de l'OSCE, V. Protection et assistance, Article 3.

¹⁰⁶ *Ibid.*, III. Enquête, répression et poursuites judiciaires.

Le programme d'assistance technique du BIDDH soutiendra le développement et la publication de matériel de formation aidant à la mise en place de MNO. Le programme fournira par exemple des publications communes, rédigées avec l'Unité pour les questions stratégiques de police de l'OSCE ou encore des lignes directrices permettant l'identification et l'interrogation de victimes présumées de la traite. Les informations concernant les normes et avancées légales ainsi qu'un aperçu des législations en place et des tentatives de réforme seront disponibles sur le site de Legislationline : www.legislationline.org.

Ces informations ainsi que les bonnes pratiques dérivant des activités du programme seront disponibles auprès du centre d'informations anti-traite du BIDDH. Les expériences découlant des initiatives en cours seront échangées d'un pays à l'autre afin de faciliter la conception et l'application des activités du programme, renforçant ainsi les liens bilatéraux et régionaux.

Les auteurs aimeraient terminer ce manuel en émettant le souhait que l'idée de MNO contribuera à améliorer significativement les mesures de lutte contre la traite existantes et à renforcer une approche basée sur les droits de l'homme. Il n'est pas tolérable que les témoignages des victimes fassent état d'abus et de mauvais traitements de la part des autorités nationales ou d'autres acteurs après qu'elles aient échappé aux griffes de leur exploiteur.

VI. BIBLIOGRAPHIE



Acte fédéral allemand de protection de la confidentialité des données.

Alliance globale contre la traite des femmes, *Human Rights in Practice. A Guide to Assist Trafficked Women and Children* (Bangkok, 1999).

Anti-Slavery International, *Human Traffic, Human Rights : Redefining victim protection* (Horsham, 2002).

<http://www.antislavery.org/homepage/resources/humantraffichumanrights.htm>

Anti-Slavery International, *Recommendations of the European Union Roundtable Discussion* (Londres, 24 octobre 2002).

Anti-Trafficking Activities of the Yugoslav Team to Combat Trafficking in Human Beings 2001/2002 (Belgrade, 2001).

<http://www.osce.org>

Buggisch, Walter, *Zeugenbedrohung und Zeugenschutz in Deutschland und den USA* (Berlin, 2001).

Carchedi, Francesco, *Voluntary and involuntary prostitution deriving from trafficking of women, Some Structural Characteristics*, dossier pour un séminaire du CAT (action et réseau chrétien contre le trafic de femmes), qui s'est déroulé à Prague, République Tchèque, en avril 2003.

Etas-Unis, Victims of Trafficking and Violence Protection Act 2000 (loi américaine de 2000 en faveur des victimes de trafics et de violences. Public Law 106-386-Oct.28, 2000).

<http://www.state.gov/documents/organization/10492.pdf>

Fondation de l'Association Animus/La Strada Bulgarie, *La Strada Social Assistance Programme : Standards, Procedures and Methodology* (Bulgarie, 2003).

<http://www.animusassociation.org/en/lastrada.html>

Fondation de l'Association Animus/La Strada Bulgarie, *Trafficking in Women. Questions and Answers* (Bulgaria, 2002).

IOM Allemagne (International Organization for Migration) : Programme IOM REAG/GARP de 2003 (Reintegration and Emigration Program for Asylum-Seekers in Germany/ Government Assisted Repatriation Programme).

Kartusch, Angelika, *Reference Guide for Anti-Trafficking Legislative Review*, (OSCE/ODIHR, Warsaw, 2001).

<http://www.osce.org/odihr/>

Kleinknecht, Theodor, Lutz Meyer-Goßner, *Kurzkommmentar zur Strafprozessordnung*, 44ème édition (Munich, 1999).

KOK, *Trafficking in Women in Germany. Women's Projects in Germany on the Issue of Trafficking in Women. A Documentation* (Berlin, 2001).

La Strada, République Tchèque, *Information on services provided by La Strada CR* (Prague, 2003).
<http://www.strada.cz>

Limanowska, Barbara, *Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe : Current Situation and Responses to Trafficking in Human Beings in Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Moldova, Romania (BIDDH/UNICEF/HCNUDH, Belgrade, 2002).*
<http://www.osce.org/odihr/>

Niesner, Elvira, Christina Jones-Pauly, *Frauenhandel in Europa. Strafverfolgung und Opferschutz im europaeischen Vergleich* (Bielefeld, 2000).

Compte rendu de la conférence de l'ODIHR *Europe Against Trafficking in Persons* (Conférence de Berlin, 15-16 octobre 2001).
<http://www.osce.org/odihr/>

Office Fédéral allemand de Police Criminelle (BKA), *Trafficking in Human Beings 2002* (Wiesbaden, 2003).
http://www.bka.de/lageberichte/mh/2002/lagebildmh_en.pdf

On the Road, *Article 18 : Protection of Victims of Trafficking and Fight against Crime (Italy and the European Scenarios)* (Martinsicuro, 2002).

Renzikowski, Joachim, "Frauenhandel – Freiheit für die Täter, Abschiebung für die Opfer", in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1999.

République fédérale d'Allemagne, *Regulation of Co-operation between Police and Counselling Agencies for the Protection of Victim-Witnesses in Cases of Human Trafficking*, circulaire commune du ministère de l'intérieur, du ministère du travail et des affaires sociales et du ministère de la justice de Basse-Saxe, 10 octobre 2001.

SECI, *Evaluation report of Operation Mirage. A SECI Effort to Combat Trans-Border Trafficking of Human Beings & Illegal Migration* (Bucharest, 2003).

Témoignage vidéo d'une femme victime de la traite, réunion sur la mise en œuvre des engagements de la Dimension Humaine de l'OSCE, Varsovie 2002.

Wijers, Marjan, Lin Lap-Chew, *Trafficking in Women, Forced Labour and Slavery-like Practices in Marriage, Domestic Labour and Prostitution* (Utrecht, 1997).

CONSEIL DE L'EUROPE

Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, 1950.

<http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/005.htm>

Recommandation du Conseil de l'Europe No. R (2000) 11, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 19 mai 2000 et mémorandum explicatif.

<http://cm.coe.int/ta/rec/2000/2000r11.htm>

UNION EUROPÉENNE

Déclaration de Bruxelles sur la prévention et la lutte contre le trafic des êtres humains
Conférence européenne sur la prévention et la lutte contre le trafic des êtres humains – Défis globaux pour le 21ème siècle, 18-20 septembre 2002.

<http://www.belgium.iom.int/STOPConference/Conference%20Papers/brudeclaration.pdf>

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO C 364 18/12/2000.

http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/index_fr.html

Résolution du Conseil UE/CE en date du 23 novembre 1995 relative à la protection des témoins dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée, JO C 327 07/12/1995.

Directive 95/46/EC du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des individus à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

<http://eur-lex.europa.eu/>

Décision-cadre du Conseil de l'UE du 15 mars 2001 sur le statut des victimes dans le contexte des procédures pénales (2001/220/JHA).

<http://eur-lex.europa.eu/>

Projet de directive du Conseil de l'UE (14994/03) sur le permis de séjour accordé aux ressortissants de pays tiers victimes de la traite des êtres humains ou ayant été le sujet d'une action destinée à faciliter l'immigration illégale et qui coopèrent avec les autorités compétentes.

<http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/03/st14/st14994.fr03.pdf>

OSCE¹⁰⁷

CSCE Charte de Paris pour une nouvelle Europe, 1990.

¹⁰⁷ Tous les documents de l'OSCE sont disponibles sur le site Internet de l'OSCE : <http://www.osce.org>.

CSCE Document de la réunion de Copenhague de 1990 de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, 1990.

CSCE Document de la Réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, 1991.

CSCE Document de Budapest intitulé « Vers un partenariat véritable dans une ère nouvelle », 1994.

OSCE Document d'Istanbul, 1999 (PCOEW389).

OSCE Charte de sécurité européenne, 1999 (SUM.DOC/1/99).

Décision n°1 du Conseil ministériel de l'OSCE portant sur l'intensification des efforts de l'OSCE pour lutter contre la traite des êtres humains, Vienne, 2000 (MC(8).DEC/1).

Décision n°6 du Conseil Ministériel de l'OSCE, Bucarest, 2001 (MC(9).DEC/6).

Directives de l'OSCE contre la traite, juin 2001.

Déclaration du Conseil Ministériel de l'OSCE sur la traite des êtres humains, Porto, 2002 (MC(10).JOUR/2).

Décision No. 557 du Conseil Permanent de l'OSCE, Plan d'action pour lutter contre la traite des êtres humains, 2003 (PC.DEC/557).

NATIONS UNIES

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 1965.
http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d_icerd.htm

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966.
http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966.
http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ceschr.htm

Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 1979.
<http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/e1cedaw.htm>

Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, 1989.
<http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/k2crc.htm>

CEDAW/CEDEF Recommandation générale n°19, Violence à l'égard des femmes, 1992.
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recomm.htm>

Convention des Nations Unies contre le crime organisé transnational, 2000.
http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_eng.pdf

Protocole des Nations Unies visant à prévenir, réprimer et punir le trafic de personnes, en particulier des femmes et des enfants, et complétant la Convention des Nations Unies contre le crime organisé transnational, 2000.
http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_%20traff_eng.pdf

UNHCR Principes et directives recommandés sur les droits de l'homme et la traite des êtres humains, Conseil économique et social, mai 2002 (E/2002/68/Add.1).
<http://ap.ohchr.org/documents/gmainec.aspx>

A PROPOS DE L'OSCE/BIDDH



Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) est la principale institution de l'OSCE aidant les Etats participants « à respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales, l'Etat de droit, à promouvoir les principes démocratiques et (...) à mettre sur pied, à renforcer et à préserver les institutions démocratiques. Le BIDDH œuvre également à promouvoir la tolérance dans l'ensemble de ses pays participants » (Document d'Helsinki, 1992).

Basé à Varsovie en Pologne, le BIDDH a tout d'abord porté le nom de Bureau des élections libres. Créé lors du Sommet de Paris en 1990, il a entamé ses activités en mai 1991. Le Bureau a changé de nom au bout d'un an pour refléter un mandat élargi qui incluait désormais les droits de l'homme et les efforts de démocratisation. Le personnel du Bureau compte aujourd'hui plus de cent personnes.

Le BIDDH est la première agence en Europe spécialisée dans l'**observation des élections**. Il coordonne et organise le déploiement de différentes missions d'observation. Des milliers d'observateurs évaluent chaque année la conformité des élections dans la région OSCE avec la législation nationale et les normes internationales en la matière. La méthodologie unique du Bureau permet une évaluation approfondie de tous les éléments d'un processus électoral. Par le biais de projets d'assistance, le BIDDH aide les Etats participants à améliorer leur cadre électoral.

Les activités du BIDDH en faveur de la **démocratisation** portent notamment sur les domaines thématiques suivants : état de droit, société civile, liberté de circulation, égalité entre hommes et femmes et traite des êtres humains. Le BIDDH met en œuvre plus de cent programmes d'assistance ciblée, s'efforçant de faciliter et d'améliorer la conformité des Etats avec les engagements de l'OSCE et de développer des structures démocratiques.

Le BIDDH encourage la protection des **droits de l'homme** par l'intermédiaire de projets d'assistance technique et de formations centrées sur les problèmes liés au respect des droits de l'homme. Le Bureau dirige des recherches et rédige des rapports sur des sujets relatifs à cette question. De plus, il organise tous les ans plusieurs réunions dans le but d'évaluer si les engagements de l'OSCE en la matière sont bien respectés par les Etats participants. Dans le cadre de ses activités anti-terroristes, le BIDDH travaille à renforcer la prise de conscience autour de la question des droits de l'homme et met sur pied des projets se concentrant plus particulièrement sur les facteurs qui sont à l'origine du terrorisme.

Le BIDDH conseille les Etats participants sur les politiques à conduire à l'égard des **Roms et Sinti**. Il s'attache également à promouvoir les activités de renforcement des capacités et œuvre à la création de liens entre ces deux communautés. Le Bureau encourage également la participation des représentants Roms et Sinti aux instances chargées de l'élaboration des politiques. Il sert également de centre d'information et d'assistance sur les populations Roms et Sinti pour l'ensemble des acteurs nationaux et internationaux.

Toutes les activités du BIDDH sont menées en étroite coordination et coopération avec les institutions de l'OSCE et ses missions sur le terrain ainsi qu'avec d'autres organisations internationales.

Pour plus d'informations, veuillez consulter le site internet du BIDDH : www.osce.org/odihr.

Un mécanisme national d'orientation (MNO) se présente comme un cadre coopératif permettant aux acteurs étatiques de satisfaire à leurs obligations de protéger et de favoriser les droits de l'homme des victimes de la traite en coordonnant leurs efforts au sein d'un partenariat stratégique avec la société civile.

Le Plan d'action de l'OSCE pour lutter contre la traite des êtres humains recommande aux Etats participants de l'OSCE d'établir des MNO en nouant des partenariats entre la société civile et les forces de l'ordre, en émettant des directives pour identifier correctement les victimes de la traite et en établissant des équipes intersectorielles et multidisciplinaires capables de mettre au point et de surveiller l'application des politiques de lutte contre la traite.

Le présent manuel est un guide pour la conception et la mise en place de structures durables visant à poursuivre les personnes qui se livrent au trafic des êtres humains et à fournir une assistance à leurs victimes. Il aborde les principaux éléments d'ordre politique, juridique et pratique qu'il convient de prendre en compte lors de la création d'un MNO. Enfin, il définit les rôles que peuvent jouer les institutions gouvernementales et la société civile dans le MNO et décrit le type de programmes et de services qui devraient être mis à la disposition des victimes de la traite.

