

Renforcer la protection des personnes victimes de la traite des êtres humains en appliquant le principe de non-sanction

Geneviève Colas, Secours Catholique-Caritas France et réseau mondial COATNET

1/ Dans une approche basée sur les droits des personnes, renforcer la protection des victimes est une nécessité

Les victimes de la traite sont souvent confrontées à de multiples formes d'abus, d'exploitation qui se cumulent et créent des traumatismes. Il est essentiel d'établir **un cadre global qui soutienne les victimes et empêche également qu'elles soient punies ou criminalisées pour les crimes qu'elles ont été forcées de commettre**. Vingt-trois ans après le protocole de Palerme, **les victimes de traite sont encore trop souvent tenues pour responsables des activités qu'elles ont commises sous emprise**. Elles le sont aussi pour les actes accessoires ou consécutifs : infraction en matière d'immigration/d'asile, administrative ou civile. Des victimes de traite sont souvent arrêtées, inculpées, poursuivies et condamnées à tort pour des crimes et autres actes illégaux commis en tant que victimes de traite... alors que **les trafiquants échappent à toute sanction** et restent libres de poursuivre leurs activités de traite en toute impunité. Cela est une violation flagrante au droit à la protection des victimes.

Le principe de non-sanction est donc un élément essentiel de la protection des victimes de la traite des êtres humains et de la prévention de leur victimisation ultérieure. En reconnaissant la vulnérabilité des victimes, en encourageant le signalement, en promouvant la réadaptation et en mettant en place des systèmes de soutien complets, les sociétés peuvent s'assurer que les victimes reçoivent la protection et l'assistance dont elles ont besoin pour reconstruire leur vie. **Les politiques de non-sanction** donnent la priorité à la réhabilitation des victimes, en leur donnant accès à des services essentiels tels que les soins de santé, les conseils, l'éducation et la formation professionnelle, ce qui leur permet de reconstruire leur vie.

2/ Quelques repères sur les dispositions relatives à la non-sanction qui sont inscrites dans plusieurs instruments internationaux et régionaux de lutte contre la traite des êtres humains

En 2002, l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 55/67 a invité les gouvernements à envisager d'empêcher dans le cadre juridique et conformément aux politiques nationales que les victimes de traite soient poursuivies pour leur entrée ou leur séjour irrégulier, compte tenu du fait qu'elles sont victimes d'exploitation. Le **Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme** reconnaissait aussi pour la première fois que la traite des personnes pouvait viser à **exploiter les victimes en leur faisant réaliser des activités illégales**. Il indiquait déjà que **les victimes** devaient donc **bénéficier d'une protection et non d'une sanction** pour les actes découlant directement de leur statut de victime de la traite des êtres humains.

En 2005, la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains dans son article 26 a été le premier traité à contenir une disposition juridiquement contraignante de la non sanction.

En 2011, la directive 2011/36/UE sur la traite des êtres humains reconnaît spécifiquement le phénomène croissant par lequel les trafiquants soumettent les victimes à une criminalité forcée. Elle y fait référence comme l'une des formes d'exploitation incluses dans la définition de la traite des êtres humains. Cette directive contient une disposition contraignante expresse sur la non sanction (art 8). Aucune limite n'est fixée quant à la gravité du délit.

En 2013, l'OSCE a signalé la nécessité d'une approche globale de lutte contre la traite des êtres humains afin de mettre en œuvre la disposition de non-sanction à l'égard des victimes de traite. Plus les trafiquants peuvent compter sur le système de justice pénale d'un Etat pour arrêter, inculper, poursuivre et condamner les victimes de traite, au lieu des trafiquants, pour les infractions liées à la traite, plus les conditions sont favorables pour que les trafiquants profitent et prospèrent sans être gênés dans leur criminalité et sans être détectés par les autorités.

En 2014, le protocole de l'OIT relatif à la convention sur le travail forcé comprend une disposition pour que les Etats garantissent que les autorités compétentes sont habilitées à ne pas poursuivre les victimes du travail forcé ou obligatoire ou à ne pas leur infliger de sanctions.

Dans son rapport de 2015, la Rapporteuse spéciale des Nations Unies contre la traite des êtres humains affirme que les États doivent protéger les victimes de traite pour qu'elles ne soient pas tenues responsables de tout acte illégal commis en raison de leur soumission à l'influence dominante de leur trafiquant.

Dans son rapport 2023 sur la protection des réfugiés, des déplacés internes et des apatrides Mme Siobhán Mullally souligne, à la suite du rapport de **2021** consacré à la non-sanction, que l'Etat a l'obligation de veiller à ce que **les victimes de la traite aient la possibilité effective de demander l'asile et ne soient pas pénalisées en raison de leur mode d'entrée sur le territoire.** Le principe de non-sanction est également inclus dans la protection spécifique accordée par l'article 31 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, qui protège les réfugiés contre les sanctions pour entrée et présence illégales.

Aujourd'hui, la traite des êtres humains aux fins de commettre des délits est une réalité même s'il est difficile d'en mesurer l'ampleur en raison de l'invisibilité des victimes. Le recrutement de mineurs en raison de la précarité de leur situation économique, sociale et administrative, et de la méconnaissance de leurs droits, permet aux trafiquants de faire peser la réponse pénale sur ces derniers, plutôt que sur des personnes majeures. C'est une forme d'exploitation particulièrement lucrative qui prend des formes diverses : pickpocketing, cambriolage, vol, vente de produits stupéfiants, vente de cigarettes, vente de contrefaçons, arnaque à la charité... Une lutte efficace nécessite **une prévention auprès des potentielles victimes et une répression de ceux qui profitent des délits.** La réponse répressive sur les victimes alimente le processus.

3 / La protection doit être première

L'emprise exercée sur la victime de traite peut être indirecte ou psychologique, prendre la forme de servitude pour dettes, de menaces de dénonciation aux autorités ou d'autres moyens subtils, tels que l'abus d'une position de vulnérabilité. Il est essentiel que la disposition relative à la non-sanction soit appliquée concrètement **dès que la victime est détectée par les autorités**, afin de lui offrir une protection efficace et complète.

Les victimes doivent être immédiatement soustraites au système de justice pénale en tant qu'auteurs d'infractions et doivent être protégées en tant que victimes.

De plus, la non-sanction reste en vigueur jusqu'à ce que la victime bénéficie d'une protection totale contre les poursuites et la condamnation.

Lorsque la protection échoue **les autorités judiciaires elles-mêmes doivent être en mesure de confirmer l'absence de responsabilité de la victime.**

L'obligation de non-sanction s'applique également à la détention. La détention devrait prendre fin dès que la situation de traite est identifiée et la victime devrait être prise en charge si nécessaire dans une structure spécialisée. En effet, la détention compromet le rétablissement physique, psychologique et social des victimes et peut entraîner une accumulation de traumatismes, un comportement suicidaire et un syndrome post-traumatique ainsi qu'une victimisation secondaire

Cependant **dans beaucoup de pays la non-sanction n'est pas appliquée**

4 / La formation de tous les professionnels à la non-sanction est impérative

Les autorités chargées des enquêtes, des poursuites et de la justice et les praticiens du droit devraient être formés à l'identification de la traite afin de pouvoir appliquer le principe de non-sanction. D'ailleurs si les victimes sont identifiées à un stade précoce et bénéficient de la protection et de l'assistance auxquelles elles ont droit en raison de leur statut de victime de traite, elles peuvent également être davantage en mesure de coopérer avec les autorités dans l'enquête et l'identification des trafiquants en fournissant des renseignements ou des preuves voire en agissant en tant que témoin dans les procédures pénales à leur rencontre.

5 / Nous devons faire priorité aux droits et au bien-être des personnes victimes de traite

La non sanction favorise une **approche centrée sur la protection de la victime** en reconnaissant que les victimes de la traite des êtres humains sont des survivants d'un crime, et non des criminels. En protégeant les victimes, la non-sanction les encourage à coopérer avec les autorités chargées de l'application de la loi pour identifier et poursuivre les trafiquants, **renforçant ainsi la lutte globale contre la traite des êtres humains. La non sanction permet aussi de prévenir la re-victimisation** : Punir les victimes exacerbe leur traumatisme, les décourage de chercher de l'aide et perpétue les cycles d'exploitation. La non-sanction est une étape cruciale pour briser ces cycles.

Pour conclure (en fin d'événement)

La non sanction répond à la nécessité **d'identifier les véritables circonstances dans lesquelles une infraction est commise** ; elle permet aux victimes d'être orientées vers des dispositifs de sauvegarde et d'assistance auxquels elles ont droit ; elle encourage les enquêtes sur le crime de traite des êtres humains, ce qui entraîne une augmentation des poursuites contre les trafiquants et une diminution des poursuites contre les victimes pour les infractions qu'elles ont commises lorsqu'elles étaient sous emprise.

La **non sanction ne peut pas être correctement mise en œuvre par une simple atténuation des peines imposées** car cela ne prendrait pas en compte la véritable condition de la victime sous l'emprise du trafiquant.

Des réformes juridiques et politiques sont nécessaires afin de revoir et modifier la législation existante pour garantir que les victimes de la traite des êtres humains soient protégées et traitées comme **des survivants et non comme des délinquants**. Il faut introduire des dispositions spécifiques qui exonèrent clairement les victimes de toute responsabilité pénale en cas de participation à des activités illégales résultant directement de leur exploitation.

Les systèmes d'aide aux victimes doivent être renforcés. Mettre en place des systèmes d'aide complets qui répondent aux besoins spécifiques des victimes de la traite : hébergements sécurisés, services de santé, soutien psychosocial, aide juridique, accès à l'éducation à la formation et à l'emploi.

La collaboration avec les organisations de la société civile, les ONG et les parties prenantes concernées doit être renforcée pour fournir une assistance globale.

La **formation et le renforcement des capacités** de tous les professionnels et bénévoles concernés sont nécessaire à une approche centrée sur la victime. Les doter des compétences nécessaires pour identifier les victimes, traiter les affaires avec tact et les orienter vers les services d'aide appropriés.

La **coopération internationale** et les mécanismes d'échange d'informations doivent être renforcés afin de faciliter l'extradition des trafiquants, promouvoir les enquêtes transfrontalières et établir des cadres de coopération pour garantir la protection et la non-sanction des victimes, indépendamment de leur localisation ou de leur nationalité.

Enhance the protection of victims of human trafficking by applying the principle of non-punishment

Geneviève Colas, Secours Catholique-Caritas France and COATNET global network

1/ In a rights-based approach, strengthening the protection of victims is a necessity

Victims of trafficking are often confronted with multiple forms of abuse and exploitation, all together creating trauma. It is essential to establish a global framework that supports victims while preventing them from being punished or criminalised for the crimes they have been forced to commit. Twenty-three years after the Palermo Protocol, victims of trafficking are still all too often held responsible for the unlawful activities they have committed in the course of their victimization. They are also held liable for accessory or consecutive acts: immigration/asylum, administrative or civil offences. Victims of trafficking are often arrested, charged, prosecuted and wrongly convicted for crimes and other illegal acts committed as victims of trafficking... while traffickers escape punishment and continue to engage in trafficking activities with impunity. This is a flagrant violation of victims' right to protection.

The principle of non-punishment is therefore an essential element in the protection of victims of human trafficking and the prevention of their further victimisation. By recognising the vulnerability of victims, encouraging reporting, promoting rehabilitation and putting in place comprehensive support systems, societies can ensure that victims receive the protection and assistance they need to rebuild their lives. Non-punishment policies prioritise the rehabilitation of victims, giving them access to essential services such as healthcare, counselling, education and vocational training, enabling them to rebuild their lives.

2/ A few references on the non-punishment provisions contained in several international and regional anti-trafficking instruments

In 2002, in its resolution 55/67, the United Nations General Assembly invited governments to consider preventing victims of trafficking from being prosecuted for their irregular entry or residence within the legal framework and in accordance with national policies, given that they are victims of exploitation. The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights recognised for the first time that trafficking in persons could be aimed at exploiting victims by making them carry out illegal activities. It already indicated that victims should therefore benefit from protection and not punishment for acts directly resulting from their status as victims of human trafficking.

In 2005, Article 26 of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings was the first treaty to contain a legally binding non-punishment provision.

In 2011, Directive 2011/36/EU on trafficking in human beings specifically recognises the growing phenomenon whereby traffickers coerce victims to forced criminality. It refers to this as one of the forms of exploitation included in the definition of trafficking in human beings.

This directive contains an express binding provision on non-punishment (art 8). No limit is set on the seriousness of the offence.

In 2013, the OSCE pointed out the need for a comprehensive approach to combating human trafficking in order to implement the non-punishment provision for victims of trafficking. The more traffickers can rely on a State's criminal justice system to arrest, charge, prosecute and convict victims of trafficking, instead of traffickers, for trafficking-related offences, the more favourable the conditions are for traffickers to take advantage and continue unhindered in their unlawful activity and undetected by the authorities.

In 2014, the ILO Protocol to the Forced Labour Convention included a provision for States to ensure that the competent authorities are empowered not to prosecute or impose penalties on victims of forced or compulsory labour.

In her 2015 report, the United Nations Special Rapporteur on Trafficking in Human Beings states that States must protect victims of trafficking so that they are not held responsible for any illegal acts committed as a result of their submission to the dominant influence of their trafficker.

In her 2023 report on the protection of refugees, internally displaced persons and stateless persons, the Special Rapporteur, Ms Siobhán Mullally, emphasises, building on her 2021 report on the principle of non-punishment, that the State has an obligation to ensure that victims of trafficking have an effective opportunity to seek asylum and are not penalised because of the way in which they enter the country. The principle of non-punishment is also included in the specific protection afforded by Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, which protects refugees from punishment for illegal entry and presence.

Today, trafficking in human beings for the purpose of committing crimes is a reality, even if it is difficult to measure its extent due to the invisibility of the victims. By recruiting minors because of their precarious economic, social and administrative situation, and because they are unaware of their rights, traffickers are able to shift the burden of the criminal justice system onto minors rather than adults. This is a particularly lucrative form of exploitation that takes many different forms: pickpocketing, burglary, theft, sale of drugs, sale of cigarettes, sale of counterfeit goods, charity scams, etc. To combat it effectively, we need to prevent it among potential victims and crack down on those who profit from crime. Sanctioning victims of trafficking fuels the process.

3 / Protection must come first

The hold exerted on the victim of trafficking may be indirect or psychological, taking the form of debt bondage, threats to report to the authorities or other subtle means, such as abuse of a position of vulnerability. It is essential that the non-punishment provision is applied in practice as soon as the victim is detected by the authorities, in order to offer effective and comprehensive protection.

Victims must be immediately removed from the criminal justice system as offenders and must be protected as victims.

Furthermore, non-punishment remains in force until the victim is fully protected from prosecution and conviction.

When protection fails, the judicial authorities themselves must be able to confirm the victim's lack of responsibility.

The obligation not to punish also applies to detention. Detention should end as soon as the situation of trafficking is identified and the victim should be taken into care if necessary in a specialised structure. Detention compromises the physical, psychological and social recovery of victims and can lead to an accumulation of trauma, suicidal behaviour and post-traumatic syndrome, as well as secondary victimisation.

However, in many countries the principle of non-punishment is not applied.

4 / Non-punishment training for all professionals is imperative

Investigating, prosecuting and judicial authorities and legal practitioners should be trained in the identification of trafficking in order to be able to apply the principle of non-punishment. Moreover, if victims are identified at an early stage and receive the protection and assistance to which they are entitled by virtue of their status as trafficked persons, they may also be in a better position to cooperate with the authorities in the investigation and identification of traffickers by providing information or evidence or even by acting as witnesses in criminal proceedings against them.

5 / We must prioritise the rights and well-being of trafficked persons

Non-sanctioning favours an approach focused on protecting the victim by recognising that victims of human trafficking are survivors of a crime, not criminals. By protecting victims, non-punishment encourages them to cooperate with law enforcement authorities in identifying and prosecuting traffickers, thereby strengthening the overall fight against human trafficking. Non-punishment also prevents re-victimisation: Punishing victims exacerbates their trauma, discourages them from seeking help and perpetuates the cycles of exploitation. Non-punishment is a crucial step in breaking these cycles.

To conclude (at the end of the event)

Non-punishment responds to the need to identify the true circumstances in which an offence is committed; it enables victims to be directed towards the safeguarding and assistance arrangements to which they are entitled; it encourages investigations into the crime of human trafficking, leading to an increase in prosecutions against traffickers and a decrease in prosecutions against victims for offences committed in the course of their victimization.

Non-punishment cannot be properly implemented by simply mitigating the penalties imposed, as this would not take into account the true condition of the victim under the trafficker's control.

Legal and policy reforms are needed to review and amend existing legislation to ensure that victims of human trafficking are protected and treated as survivors and not as offenders. Specific provisions must be included that clearly exempt victims from criminal liability for involvement in unlawful activities that result directly from their exploitation.

Victim support systems must be strengthened. Establish comprehensive support systems that meet the specific needs of victims of trafficking: safe accommodation, health services, psychosocial support, legal assistance, access to education, training and employment.

Collaboration with civil society organisations, NGOs and relevant stakeholders must be strengthened to provide comprehensive assistance.

Training and capacity building for all professionals and volunteers involved is necessary for a victim-centred approach. Provide them with the skills to identify victims, handle cases sensitively and refer them to the appropriate support services.

International cooperation and information exchange mechanisms must be strengthened in order to facilitate the extradition of traffickers, promote cross-border investigations and establish cooperation frameworks to guarantee the protection and non-punishment of victims, regardless of their location or nationality.