



Assemblée générale

Distr. générale
17 juillet 2020
Français
Original : anglais

Soixante-quinzième session

Point 72 b) de l'ordre du jour provisoire*

Promotion et protection des droits de l'homme :
questions relatives aux droits de l'homme, y compris
les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif
des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport de la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, Maria Grazia Giammarinaro, présenté en application de la résolution [35/5](#) du Conseil des droits de l'homme.

* [A/75/150](#).



Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, Maria Grazia Giammarinaro

Résumé

Dans le présent rapport, soumis en application de la résolution 35/5 du Conseil des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, Maria Grazia Giammarinaro, développe les conclusions et recommandations qu'elle avait formulées dans son rapport au Conseil des droits de l'homme à sa quarante-quatrième session (A/HRC/44/45). Elle plaide en faveur d'autres modalités d'application du 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, qui passeraient de la répression à une démarche centrée sur les droits humains et sur les victimes, que ce soit par une interprétation axée sur les droits des dispositions existantes du Protocole et de la jurisprudence des juridictions spécialisées dans les droits humains régionales et des instruments juridiques non contraignants ou, éventuellement, par un nouvel instrument international. Elle développe une interprétation des obligations de diligence raisonnable des États en ce qui concerne, par exemple, l'exercice des droits des victimes de la traite à des recours effectifs et le principe de non-sanction. Elle réfléchit également aux répercussions négatives des politiques migratoires restrictives sur la protection des personnes victimes de la traite et de l'exploitation et aux conséquences néfastes du modèle actuel de repérage des victimes, qui est conçu dans l'optique de la procédure pénale, subordonné à la collaboration des victimes avec les forces de l'ordre dans de nombreux pays et n'est pas axé sur la vulnérabilité créée par la situation personnelle des personnes victimes de la traite. En conséquence, elle propose une nouvelle méthode permettant d'apporter un soutien précoce à ces victimes et aux personnes sans défense face à la traite et à l'exploitation. La Rapporteuse spéciale approfondit également le débat sur les obligations de diligence raisonnable des entreprises, en analysant comment les gouvernements et les entreprises devraient honorer leurs propres obligations liées à l'éradication de la traite et de l'exploitation, en particulier dans les chaînes d'approvisionnement, par un ensemble de lois contraignantes et d'initiatives volontaires. Ses recommandations aux États offrent un guide leur permettant d'adopter une approche véritablement fondée sur les droits humains, centrée sur la protection des droits des victimes et des victimes potentielles. Elles visent également à faire passer le programme de lutte contre la traite du paradigme criminel à une approche plus globale, en s'attaquant à la nature systémique de l'exploitation et en abordant la traite et l'exploitation comme une question de justice sociale.

I. Introduction

1. Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale développe les conclusions et recommandations qu'elle a formulées dans son rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/44/45), comme suite à ses discussions avec un groupe d'experts lors d'un webinaire international de deux jours qui s'est tenu les 29 et 30 juin 2020. Ce webinaire remplaçait une conférence organisée pour marquer le vingtième anniversaire de l'adoption du 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 (Protocole relatif à la traite des personnes), qui aurait dû se tenir à Palerme (Italie). Il a rassemblé d'éminents experts et a permis de mener une réflexion collective sur ce qui a été accompli depuis l'adoption du Protocole et sur les lacunes importantes en matière d'action efficace visant à prévenir et à combattre la traite des personnes grâce à une démarche fondée sur les droits humains. Au cours de ce webinaire, des idées novatrices relatives à l'interprétation et à la mise en œuvre des instruments internationaux contraignants existants et du droit non contraignant ont été discutées, notamment l'application du principe de non-sanction. Les participants ont aussi réfléchi aux incidences des politiques migratoires restrictives sur la protection des personnes victimes de la traite et de l'exploitation. Des solutions permettant d'appliquer différemment le Protocole, en particulier le passage d'une approche répressive à une approche centrée sur les droits humains, ont été examinées, ainsi que le contenu d'un nouvel instrument international éventuel. Le discours de conclusion prononcé par la Rapporteuse spéciale lors du webinaire a été soumis à l'approbation de la société civile. Un deuxième webinaire a été organisé les 13 et 14 juillet pour débattre des mêmes questions avec un public cible de militants africains et asiatiques, qui avaient été moins bien représentés lors du premier webinaire en raison de la date à laquelle il se tenait.

2. La Rapporteuse spéciale tient à remercier On the Road, la municipalité de Palerme et la Global Alliance Against Traffic in Women pour le soutien et l'expertise inestimables qu'ils ont apportés à l'organisation des deux consultations. Elle tient également à remercier tous les experts ayant participé et ceux qui ont généreusement partagé leur expérience et leur expertise, qui constituent le socle du présent rapport.

3. Une fois de plus, la Rapporteuse spéciale espère que les recommandations formulées ci-après orienteront non seulement l'action des États, mais aussi celle du secteur privé, des organisations de la société civile, des entités des Nations Unies et de la communauté internationale dans son ensemble, l'objectif étant de garantir la protection des droits des victimes de la traite, notamment en apportant rapidement à celles-ci un soutien efficace et en faisant de leur autonomisation et de leur inclusion dans la société les buts ultimes de la lutte contre la traite.

II. L'obligation de diligence raisonnable imposée par le droit international des droits de l'homme

4. L'un des défauts constatés dans l'application du Protocole relatif à la traite des personnes est l'absence de dispositions juridiquement contraignantes, notamment en ce qui concerne l'article 6, qui porte sur l'assistance et la protection accordées aux victimes de la traite des personnes. Néanmoins, les États ont des obligations de protection découlant de l'obligation de faire preuve de diligence raisonnable en vertu du droit international des droits de l'homme.

5. À cet égard, les États ont l'obligation positive de protéger les personnes contre les atteintes aux droits de la personne commises par des acteurs privés. Des

obligations de diligence raisonnable ont été définies dans des domaines liés à la traite des personnes, comme le droit à la vie, la violence à l'égard des femmes et la discrimination fondée sur le genre, et viennent s'ajouter à celles qui concernent expressément la traite. En outre, cette obligation a été reconnue dans la jurisprudence internationale en matière de droits humains, l'exemple le plus évident étant la décision de la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans l'affaire *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde c. Brésil*. En 2016, la Cour a explicitement déclaré que, pour se conformer aux obligations découlant de l'article 6 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, les États étaient tenus de prendre des mesures positives dont la nature et l'étendue exactes devaient être déterminées en fonction des besoins de protection particuliers des titulaires de droits. Pour respecter l'article 6, les États doivent adopter toutes les mesures appropriées visant à mettre fin à l'esclavage et à le prévenir, ce qui implique de disposer d'un cadre juridique adéquat qui soit effectivement appliqué. Ce cadre doit être complet, traiter les facteurs de risque et renforcer la réponse institutionnelle. En outre, les États doivent adopter des mesures préventives dans les cas précis où des groupes particuliers sont vulnérables face à la traite.

6. En ce qui concerne les obligations des États à l'égard des auteurs individuels non étatiques, la Rapporteuse spéciale s'est aussi penchée sur les mesures prises par les États concernant les sociétés, et elle a notamment fait état, dans son précédent rapport à l'Assemblée générale (A/74/189) et au Conseil des droits de l'homme, d'exemples de lois relatives à la transparence des chaînes d'approvisionnement adoptées par plusieurs États. Les États ont fait part d'un intérêt particulier pour cette question lors du dialogue interactif tenu pendant la quarante-quatrième session du Conseil, et des demandes ont été formulées pour qu'elle soit approfondie. Ce point, en particulier la relation et la dynamique existant entre la législation de l'État et les régimes volontaires des entreprises, a été abordé lors des consultations de la Rapporteuse spéciale avec des experts.

7. Les consultations et le dialogue interactif avec les États devant le Conseil des droits de l'homme ont porté sur la forme que devrait prendre un cadre juridique imposant aux entreprises des obligations de diligence raisonnable pour lutter contre la traite des personnes et sur les obligations minimales que les États devraient imposer aux entreprises au moyen de la législation. Dans ses remarques finales au Conseil, la Rapporteuse spéciale a félicité les États ayant adopté une telle législation, en particulier la France, qui est allée plus loin. Sa législation prévoit non seulement des obligations de déclaration, mais exige également que des politiques soient élaborées pour faire face aux risques et établit la responsabilité civile des entreprises pour les dommages subis lorsqu'elles ne parviennent pas à démontrer que les risques ont été pris en compte dans leur politique de diligence raisonnable.

8. En ce qui concerne les obligations minimales que les États devraient imposer aux entreprises au moyen de la législation, la Rapporteuse spéciale et les experts consultés s'accordent à dire qu'une réforme des lois actuelles sur la transparence est nécessaire. Ces lois, désormais centrées sur l'obligation de rendre compte des processus et des politiques, devraient plutôt être axées sur l'impact et les résultats. L'expérience acquise depuis l'adoption de la loi californienne de 2010 sur la transparence dans les chaînes d'approvisionnement a montré les faiblesses d'un système dans lequel les entreprises ont réussi à se mettre en conformité simplement en rendant compte de questions relativement insignifiantes, comme le fait de disposer d'un code de conduite ou de procéder à un audit. En effet, les limites de l'audit social, tel qu'il est couramment pratiqué aujourd'hui, ont été analysées par la Rapporteuse spéciale dans son rapport au Conseil des droits de l'homme en 2017 (A/HRC/35/37). Les experts s'accordent à dire que le contenu des rapports portant sur la conformité en matière de transparence, qui regorgent d'informations sur les politiques, la

formation et les audits, ne laisse que peu de place, voire aucune, aux informations sur les changements réels apportés aux conditions de travail, à la fréquence des heures supplémentaires, aux preuves de paiement des coûts liés au recrutement, à l'augmentation des salaires ou aux améliorations factuelles des conditions de vie sur le lieu de travail. Il convient de noter que les entreprises qui rendent généralement compte, même si ce n'est que sur les politiques et les processus plutôt que sur l'impact, sont également celles qui sont les plus exposées à l'opinion publique et à la demande des consommateurs en raison de la nature du produit ou des services qu'elles proposent. Les gains en expérience vont de pair avec l'augmentation du degré de sophistication des rapports. En l'absence d'informations mesurables à la fois quantitativement et qualitativement pour évaluer les améliorations apportées dans des domaines précis et démontrer ainsi le respect des droits des travailleurs, il devient de plus en plus complexe de déterminer qui effectue un véritable travail et qui ne l'effectue pas.

9. En outre, les gouvernements (à l'échelle locale, régionale et nationale) disposent d'un pouvoir énorme qu'ils peuvent exercer pour réglementer les marchés au moyen de leurs propres politiques d'achat. Ils doivent promulguer des règlements afin que dans les marchés publics, les soumissionnaires s'acquittent d'obligations claires en matière de respect du droit du travail et de pratiques de recrutement éthiques et démontrent qu'ils ont obtenu de véritables résultats, que ce soit en payant des salaires équitables ou en obligeant les employeurs à supporter tous les coûts liés au recrutement. La Rapporteuse spéciale a, à de nombreuses reprises, appelé les États à réglementer plus efficacement les intermédiaires chargés du recrutement. L'adoption et la mise en œuvre d'une législation et de politiques de recrutement doivent également favoriser l'instauration d'un mécanisme d'application capable de vérifier de façon précise que des pratiques de recrutement éthiques ont été observées par les intermédiaires, grâce à des contrôles des documents et des chiffres permettant de démontrer que les employeurs ont supporté tous les coûts liés au recrutement.

10. La Rapporteuse spéciale a toujours encouragé les gouvernements et les entreprises à s'attaquer à l'exploitation en s'appuyant sur un mélange bien dosé de mesures contraignantes et volontaires. Pendant ses consultations, le système complexe de normes et d'approches volontaires qui s'est développé au cours des dernières décennies a été évoqué. La Rapporteuse spéciale a souligné les faiblesses d'une approche purement volontaire dans ses précédents rapports et lors de sa précédente intervention devant le Conseil des droits de l'homme. Lorsqu'il existe un manque systématique d'application des lois fondamentales du travail et des normes internationales, une approche volontaire seule ne suffit pas. Cependant, comme indiqué lors des consultations, la ligne de démarcation entre les actions volontaires et obligatoires des entreprises en matière d'exploitation du travail est floue. Les personnes qui mènent des activités de plaidoyer, également parmi les entreprises de divers secteurs et les mécanismes d'audit social, ont élaboré d'autres positions et demandent aux entreprises de respecter davantage et mieux les normes de base. Alors que parmi les principaux acteurs du secteur, certains préconisent et exigent une application plus stricte de la législation du travail et le respect des droits des travailleurs par les États dans lesquels leurs activités et celles de leurs chaînes d'approvisionnement sont basées, les entreprises ne peuvent pas toujours compter sur les gouvernements pour faire appliquer utilement les lois de protection du travail, établir et maintenir des normes et pratiques commerciales éthiques ou gérer les migrations de main-d'œuvre à destination et en provenance de leur pays. L'expérience des nombreux programmes de mise en conformité sociale instaurés par les entreprises au cours des dernières décennies, naviguant souvent dans un océan de cadres législatifs nationaux du travail sans poids ni application, montre que les entreprises et les gouvernements sont toujours à la recherche de la bonne combinaison de mesures

obligatoires et volontaires susceptible de promouvoir un passage du marché actuel, qui encourage l'inaction et récompense le *statu quo*, à un marché dans lequel les entreprises peuvent être récompensées pour avoir assuré un travail décent dans les chaînes d'approvisionnement et punies pour avoir tiré profit de l'exploitation.

11. En ce qui concerne la nature et l'organisation des régimes volontaires, les consultations ont révélé qu'ils pourraient être plus efficaces lorsqu'ils s'inscrivent dans le cadre d'accords contraignants entre les marques et les entreprises dans leurs chaînes d'approvisionnement, comme le montre le modèle proposé par le Fair Food Program. Les experts consultés ont également souligné qu'il fallait mettre l'accent sur les mesures prises au niveau des sièges. En effet, il a été signalé que c'est là que le véritable changement peut se produire mais ce sont des lieux que la réglementation et la législation ont peu de chances d'atteindre, ce qui signifie que l'action sera volontaire. Comme l'a souligné la Rapporteuse spéciale dans ses précédents rapports, un tel changement systémique ne peut être accompli que si les programmes de mise en conformité sociale des entreprises se traduisent par un changement profond des politiques et des pratiques des entreprises en matière d'approvisionnement et de passation de marchés. Si, d'une part, les entreprises continuent à rendre compte des initiatives, ce qui leur permet de respecter la législation actuelle en matière de transparence, elles continuent par ailleurs de pratiquer un modèle commercial dans lequel l'exploitation par le travail est ignorée. Le programme de mise en conformité sociale d'une entreprise ne peut exister indépendamment, sans lien avec les autres décisions de l'entreprise. Il doit au contraire être intégré dans chacune d'elles, et le respect des normes fondamentales du travail doit être un élément clé de la prise de décision. La pandémie actuelle de maladie à coronavirus (COVID-19) a également soulevé de nombreuses questions quant à l'origine de l'approvisionnement et de la fourniture des biens. Les experts ont préconisé de saisir l'occasion offerte par la réflexion sur l'après-pandémie dans les chaînes d'approvisionnement pour étudier et élaborer des politiques d'approvisionnement compatibles avec le travail décent. Ce travail doit, bien entendu, être étendu non seulement à l'approvisionnement en biens, mais aussi à l'achat de services, du transport à l'entreposage. Lors d'une visite sur le terrain en 2019, la Rapporteuse spéciale a elle-même découvert, grâce à des entretiens avec des travailleurs du secteur des transports, des cas de traite, d'exploitation grave et de mépris généralisé des droits fondamentaux du travail au cœur de l'Europe.

12. Enfin, la Rapporteuse spéciale a également souligné qu'un élément clé d'un plan national visant à éliminer la traite, en particulier la traite en tant que forme d'exploitation grave dans le cadre des opérations commerciales, est le respect et la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail, notamment la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit à la négociation collective. Dans ce contexte, les spécialistes ont également souligné que de nombreuses politiques gouvernementales encouragent explicitement et implicitement les forces de police et de sécurité à coopérer avec les entreprises ou à les aider, de manière générale, à contrôler les migrants et les travailleurs.

III. Appui précoce aux victimes de la traite, notamment dans le contexte des flux migratoires mixtes et de l'inclusion sociale à long terme

13. La Rapporteuse spéciale a préconisé de passer des méthodes traditionnelles de détection de la traite fondées sur la recherche d'indices précis visant à prouver son existence, telle que définie dans le Protocole relatif à la traite des personnes, à un modèle axé sur la mise au jour des vulnérabilités d'une personne face à la traite et à l'exploitation en raison de sa situation personnelle, dans le but de définir l'accès à un

soutien précoce. Ce nouveau modèle modifierait fondamentalement les approches actuelles qui, même si elles prétendent ne pas le faire, prennent toujours la forme d'une technique de détection structurée pour être utilisée dans les procédures pénales. Les experts consultés ont ensuite évoqué les faiblesses du modèle traditionnel, qui s'est avéré inefficace et en contradiction avec une approche fondée sur les droits humains. Selon eux, l'échec du système est dû au fait que celui-ci repose sur le repérage des personnes qui sont considérées comme de « vraies » victimes méritant une protection. Ce modèle fondé sur le caractère exceptionnel de la situation des victimes de la traite s'est cependant avéré inefficace, étant donné que d'autres stéréotypes plus courants sont facilement appliqués aux victimes de la traite : celles-ci sont en effet souvent catégorisées et traitées comme des migrants en situation irrégulière, même lorsqu'il existe des indices clairs de traite et d'exploitation, et risquent donc constamment d'être arrêtées et expulsées.

14. Il est nécessaire d'instaurer un nouveau modèle organisé autour de la détection des vulnérabilités face à la traite et à l'exploitation, reposant sur la prise en compte du fait que l'exploitation présente des caractéristiques structurelles qui doivent être repérées à un stade précoce et sur la compréhension des vulnérabilités créées par la discrimination et par l'incapacité d'une personne d'accéder à la protection sociale et à des recours efficaces. Ces deux éléments influent grandement sur le déséquilibre des pouvoirs, qui peut être utilisé par les recruteurs et les employeurs pour imposer des conditions d'exploitation et tirer un avantage injuste du travail ou des services d'une personne. Ce déséquilibre des pouvoirs, qui favorise l'exploitation, a une forte composante genre, les femmes et les filles faisant l'objet d'une discrimination croisée en raison des normes sociales patriarcales.

15. Enfin, cette nouvelle approche correspondrait davantage aux situations rencontrées par les prestataires de services, qui aident souvent un plus large éventail de personnes appartenant à des groupes vulnérables et n'ayant pas été précisément catégorisées comme des victimes de la traite. Détecter les personnes vulnérables et adapter un plan d'assistance à leurs besoins, telle est en réalité la démarche de nombreuses organisations. Synchroniser les politiques publiques et les protocoles de détection avec la réalité sur le terrain permettrait donc de faciliter énormément leur travail ainsi que leur accès aux financements publics et privés, dans la mesure où elles n'auraient pas besoin de prouver l'existence de victimes formellement identifiées et d'organiser leurs propositions de financement uniquement autour de celles-ci.

16. La nécessité d'un nouveau modèle devient encore plus évidente lorsqu'on examine le contexte migratoire actuel. La Rapporteuse spéciale a souvent constaté qu'il n'existait pas vraiment de procédures permettant de repérer les victimes réelles ou potentielles de la traite et de les protéger en amont, surtout dans le contexte des flux migratoires mixtes et de l'exploitation par le travail. En outre, on a de plus en plus tendance à placer la migration dans l'optique de l'application de la loi. Dans ce scénario, les mesures restrictives liées aux migrations sont présentées comme faisant partie des efforts de lutte contre la criminalité organisée et la traite des personnes, indépendamment de la manière dont elles peuvent affecter les droits humains des migrants et des victimes de la traite.

17. L'incidence des politiques migratoires restrictives sur la traite des personnes et la manière dont elles exacerbent les vulnérabilités des migrants face à la traite et à l'exploitation ont fait l'objet de débats lors des consultations organisées par la Rapporteuse spéciale. De nombreux experts ont convenu qu'il était essentiel de permettre des voies de migration régulière pour lutter efficacement contre la traite. Le repérage des personnes et l'accès aux recours sont souvent entravés par la réticence des travailleurs à signaler leur exploitation par crainte d'être expulsés. La Rapporteuse spéciale a demandé à plusieurs reprises aux gouvernements d'établir des

pare-feux clairs entre les inspecteurs du travail, les services de contrôle de l'immigration et les forces de l'ordre. En effet, il a été constaté que les travailleurs hésitent à signaler leur exploitation, en raison du caractère temporaire de leur permis et de la précarité de leur situation, même lorsque leur statut de victimes de la traite a déjà été établi.

18. On peut conclure de ce qui précède que les victimes de la traite doivent se voir accorder un statut de résident sans condition, ce qui signifie que ce statut ne doit jamais être subordonné à leur volonté ou à leur capacité de collaborer avec les forces de l'ordre et les autorités chargées des poursuites. La Rapporteuse spéciale n'a cessé de formuler des recommandations allant dans ce sens. Aux termes de l'article 7 du Protocole relatif à la traite des personnes, les États parties doivent envisager « d'adopter des mesures législatives ou d'autres mesures appropriées qui permettent aux victimes de la traite des personnes de rester sur [leur] territoire, à titre temporaire ou permanent, lorsqu'il y a lieu » et « [tiennent] dûment compte des facteurs humanitaires et personnels ». Dans la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, les États parties sont invités à « [délivrer] un permis de séjour renouvelable aux victimes, soit dans l'une des deux hypothèses suivantes, soit dans les deux : a) l'autorité compétente estime que leur séjour s'avère nécessaire en raison de leur situation personnelle ; b) l'autorité compétente estime que leur séjour s'avère nécessaire en raison de leur coopération avec les autorités compétentes aux fins d'une enquête ou d'une procédure pénale ». L'utilisation de la préposition « ou » montre clairement que l'objectif du texte n'était pas nécessairement de lier la délivrance d'un permis de séjour à la participation d'une victime à une procédure pénale.

19. Toutefois, de nombreux États ont subordonné l'assistance et le statut de résident à la collaboration de la victime à ladite procédure. Comme l'a dit un expert, ce type de dynamique fondée sur une récompense est utilisé lorsque l'on traite avec des criminels en échange d'informations dans le cadre de procédures pénales. Utiliser l'accès à une aide comme une récompense ne peut se justifier lorsque les États ont la responsabilité première de soutenir et d'aider les victimes de la traite, en application du principe de diligence raisonnable.

20. D'autre part, les discussions avec les experts ont montré la nécessité de réviser les voies de migration régulière existantes. Les possibilités actuelles de migration régulière limitent le nombre de migrants de certains pays ou pour des activités particulières, et, dans de nombreux pays, lient les travailleurs à leurs employeurs, ce qui crée des risques de traite même dans le cadre des solutions de migration régulière, sans parler du risque de traite que des pratiques non éthiques, venant parfois même de recruteurs de main-d'œuvre légalement établis, font courir aux travailleurs migrants. Selon les experts, une révision des politiques migratoires doit être fondée sur les aspects suivants :

- a) Mobilité choisie et non forcée (comme cela peut être le cas lorsque seuls des permis de courte durée sont disponibles) ;
- b) Indépendance vis-à-vis des employeurs, afin que les personnes puissent changer d'employeur ou de secteur d'activité ou travailler pour plusieurs employeurs, et des allocations de chômage pour faciliter la transition vers un nouvel employeur ;
- c) Possibilité pour les travailleurs migrants de demander eux-mêmes un permis de séjour dans le pays et définition de critères clairs qui seront appliqués en collaboration avec les organisations de la société civile locales ;
- d) Égalité de traitement en termes de droits des travailleurs ; les régimes de permis de travail devraient être accompagnés de mesures relatives au marché du

travail pour garantir le respect des normes du travail pour tous les travailleurs, quel que soit leur statut ;

e) Concrétisation de l'inclusion sociale, notamment par la levée des restrictions relatives au regroupement familial pour tous les types de travailleurs.

Aider les victimes à reprendre le contrôle de leur vie : la base des politiques d'inclusion sociale à long terme

21. En 2019, la Rapporteuse spéciale a consacré un rapport à la nécessité de politiques d'inclusion sociale à long terme (A/HRC/41/46). Comme elle l'a alors fait remarquer, la protection n'est pas réalisée au moyen de la détection et de l'orientation vers les services appropriés et ne peut se limiter à une assistance à court terme. La protection, comme le concluent les rapports précédents, signifie que les États doivent prendre des mesures permettant aux victimes de la traite d'être libérées de la peur et de l'exploitation et de reconstruire leur vie au-delà de la phase de rétablissement et de réadaptation. Nombre des systèmes de protection analysés par la Rapporteuse spéciale lors de ses consultations ou de ses visites de pays ne prévoient pas d'approche à long terme et font souvent courir aux victimes de la traite le risque de revictimisation. Apporter un appui de façon précoce vise à favoriser l'autonomisation et l'indépendance des victimes de la traite à long terme. La notion d'inclusion sociale – qui est liée à l'obligation de diligence raisonnable des États et au droit à un recours utile – évoque l'idée d'un processus, dont le rétablissement est la première étape et dont l'objectif ultime est la restauration pleine et permanente de tous les droits qui ont été violés pendant la traite et avant.

22. Il est évident qu'un élément clé et premier de toute politique d'inclusion sociale doit être l'accès au statut de résident pour les victimes de la traite, qui ne soit pas conditionnel et ne soit pas basé sur des permis de courte durée. Comme l'ont reconnu les experts, être à l'abri de la peur peut se traduire en termes juridiques par l'accès à des titres de séjour ou à une protection internationale.

23. La Rapporteuse spéciale a également préconisé un changement culturel dans la perception des victimes de la traite. La vulnérabilité est souvent comprise comme une faiblesse ; les victimes de la traite ne sont donc pas considérées comme des titulaires de droits ayant la capacité de mener à bien leurs propres projets de vie, mais plutôt comme des objets de protection. De nombreux gouvernements ont adopté une approche paternaliste et, bien qu'ils puissent offrir un large éventail de mesures d'assistance, ils ne reconnaissent pas la capacité d'action des victimes. Au cours de ses recherches et consultations des années passées, la Rapporteuse spéciale a souligné que, si elles sont suffisamment soutenues dans la phase de rétablissement et correctement informées, les victimes de la traite ont la possibilité de reprendre le contrôle de leur vie et d'agir en fonction de leurs propres intérêts et projets de vie. En outre, de nombreux cas de traite ne sont mis au jour que lorsqu'on aide les victimes à sortir de l'impuissance. Par exemple, dans le domaine de l'exploitation par le travail, des cas ont été découverts grâce à la syndicalisation des travailleurs ou à d'autres formes d'action des travailleurs. Le Fair Food Program en est un bon exemple. Cette initiative, conçue par les travailleurs eux-mêmes et fondée sur leur propre expérience, repose également en grande partie sur des activités d'éducation : les travailleurs informés deviennent des observateurs de première ligne de leurs propres droits, qui sont capables de mieux interagir avec les systèmes de surveillance officiels du programme et d'utiliser le mécanisme de plainte. Donner la parole aux travailleurs est une solution gagnant-gagnant également pour les programmes de conformité sociale et, de manière générale, pour le suivi et la détection des abus sur le lieu de travail. Aucun organisme, qu'il soit gouvernemental ou qu'il s'agisse d'un

mécanisme de vérification, ne peut assurer une présence permanente et être aussi efficace que les travailleurs eux-mêmes pour détecter des abus.

24. Afin de mettre en avant la capacité d'action des victimes de la traite, la Rapporteuse spéciale a souligné l'importance de les faire participer directement à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques de lutte contre la traite, dans le cadre d'un processus inclusif et participatif.

25. La Rapporteuse spéciale a fait des recherches précises sur cette capacité d'action tout au long de son travail sur la traite dans les situations de conflit et d'après-conflit. Dans ses rapports, elle a constaté que la traite n'est pas seulement liée au conflit : elle en est aussi une conséquence systématique. À cet égard, elle a aussi souligné qu'il faut tenir compte en particulier de la dimension de genre de la traite, les femmes et les hommes n'étant pas égaux face à ce phénomène : dans les situations de conflit et d'après-conflit, les femmes et les filles sont touchées de manière disproportionnée car elles sont déjà marginalisées et économiquement dépendantes et sont exposées à la violence fondée sur le genre qui résulte des normes sociales patriarcales et se manifeste notamment par un accès limité aux ressources et à l'éducation, par la discrimination fondée sur le genre et par la violence domestique. La Rapporteuse spéciale a insisté en particulier sur le rôle important que jouent les femmes, notamment les victimes de la traite, dans la prévention et la protection face aux conflits, la participation à la résolution des conflits et le secours et le rétablissement, qui sont les quatre principaux piliers des priorités concernant les femmes et la paix et la sécurité du Conseil de sécurité.

IV. Pleine reconnaissance des droits des victimes dans les procédures pénales et application du principe de non-sanction

26. L'article 6 du Protocole relatif à la traite des personnes prévoit des obligations spécifiques concernant la protection des victimes en ce qui concerne leurs droits au cours des procédures pénales. Cela comprend la protection de la vie privée, de l'identité et de la sécurité physique des victimes, ainsi que leur droit à être informées des procédures judiciaires et administratives pertinentes et à recevoir l'assistance nécessaire pour faire en sorte que leurs avis et préoccupations soient présentés et pris en compte aux stades appropriés de la procédure pénale engagée contre les auteurs d'infractions, d'une manière qui ne porte pas préjudice aux droits de la défense. Ce faisant, les États parties doivent mettre en œuvre des mesures qui tiennent compte de l'âge, du genre et des besoins particuliers des victimes, en particulier ceux des enfants.

27. Si le Protocole relatif à la traite des personnes ne fait pas expressément référence au principe de non-sanction, d'autres instruments internationaux et régionaux contraignants contiennent des dispositions de non-sanction. Ce principe figure dans la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains et dans le Protocole de 2014 relatif à la Convention de 1930 sur le travail forcé de l'Organisation internationale du Travail. En ce qui concerne les orientations juridiques non contraignantes, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ont tous deux reconnu l'importance du principe dans les Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : Recommandations du premier et dans les recommandations en matière de politique et de législation aux fins de la mise en œuvre effective du principe de non-sanction à l'égard des victimes de la traite de la seconde. En outre, la communauté internationale en a discuté officiellement à plusieurs reprises. Dans le Plan d'action mondial des Nations Unies pour la lutte

contre la traite des personnes et dans la résolution 55/67, les gouvernements ont été invités à envisager, sans sortir du cadre de leur législation et sans préjudice de leur politique en la matière, d'empêcher les poursuites contre les victimes de la traite, en particulier les femmes et les filles, pour entrée ou résidence illégale dans le pays, pour commerce du sexe ou prostitution, pour franchissement illégal des frontières, pour utilisation de documents frauduleux ou pour tout autre motif du même ordre, compte tenu du fait qu'elles sont victimes d'exploitation. En outre, le Groupe de travail sur la traite des personnes de la Conférence des Parties à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée a considéré en 2010 que la non-sanction des victimes de la traite était une extension du principe de protection et d'assistance à ces victimes, dans le plein respect de leurs droits humains, comme le prévoit l'article 2 b) du Protocole relatif à la traite des personnes (voir CTOC/COP/WG.4/2010/4, par. 9).

28. La Rapporteuse spéciale souligne, tout d'abord, qu'une disposition de non-sanction doit couvrir tous les cas où une personne a commis une activité illégale sans libre arbitre, notamment si l'abus d'une situation de vulnérabilité a été utilisé pour soumettre cette personne, et doit être appliquée à toutes les activités illicites et donc à toutes les formes de criminalité. Deuxièmement, le principe doit être correctement appliqué, afin que les victimes de la traite ne soient pas traitées comme si elles avaient commis des crimes et ne soient pas empêchées de faire valoir leurs droits et d'avoir accès à des recours. Une disposition de non-sanction doit donc être appliquée à un stade précoce et pas seulement comme moyen de défense lors du procès, ce qui signifie que la procédure pénale ne doit pas être engagée, ou doit être immédiatement abandonnée, dès qu'il y a des raisons de croire que la personne a été victime de la traite. Troisièmement, le principe doit être appliqué indépendamment du fait qu'il a été formellement établi au préalable que cette personne a été victime de la traite. La Rapporteuse spéciale a l'intention de proposer aux législateurs et aux décideurs politiques des orientations au moyen d'un document consacré à cette question.

V. Droits humains des personnes victimes de la traite et de l'exploitation au-delà du Protocole relatif à la traite des personnes

29. Lors de ses consultations avec des experts, la Rapporteuse spéciale a examiné dans quelle mesure une meilleure application du Protocole relatif à la traite des personnes pourrait contribuer à centrer la lutte contre la traite sur les droits humains ; elle a aussi cherché à savoir si un nouvel instrument s'avérait nécessaire et à quoi il devrait ressembler dans ce cas. Au cours des consultations, les experts ont également réfléchi à la mise en œuvre actuelle du Protocole et à ses faiblesses inhérentes.

30. Certains experts ont souligné que, malgré ses défauts, le Protocole comble des lacunes critiques dans les instruments internationaux préexistants contre les différentes formes d'esclavage, dont le travail forcé, l'esclavage et les pratiques analogues à l'esclavage. À la fin des années 1990, les États ont choisi d'élaborer une nouvelle législation internationale contre la traite des êtres humains dans un cadre qui était déjà en cours d'élaboration, à savoir la Convention contre la criminalité organisée. Certains experts ont également souligné que, si le Protocole souffre de nombreuses lacunes, notamment l'absence de mécanisme de surveillance, il stimule la volonté politique en matière de lutte contre la traite et sert de moteur aux processus régionaux et sous-régionaux qui ont réussi à déployer une approche fondée sur les droits humains, comme la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains et son mécanisme de suivi, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains.

31. Certains experts ont souligné que le succès du Protocole dépendait de la prise en compte des droits humains. Toutefois, pour aller de l'avant, les éléments relatifs aux droits humains reconnaissables dans le Protocole doivent être soutenus par l'intégration complète des outils relatifs à ces droits ; ainsi, les signalements et le suivi pourraient être améliorés en donnant davantage de moyens d'action aux médiateurs, aux rapporteurs, aux institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de la personne et à d'autres organismes indépendants. Il s'agit également de renforcer les dispositions relatives à la protection en maintenant des programmes d'immigration et des services sociaux garantis et à long terme, ainsi que des mécanismes permettant de contester le refus d'accès. Il faudra aussi revoir l'application des dispositions du Protocole qu'il est difficile d'associer à un programme d'inclusion sociale, à savoir l'expulsion des migrants au moyen de programmes de retour librement consenti. Selon certains experts, si les aspects du Protocole portant sur la protection et les droits des victimes sont amplifiés, celui-ci peut devenir l'instrument axé sur les droits humains et les victimes qui avait été envisagé il y a 20 ans.

32. Cependant, d'autres experts ont été moins optimistes quant au potentiel de ce texte. Selon eux, il est fondamentalement défaillant et demeure un instrument de lutte contre la criminalité qui n'a pas été conçu pour traiter tous les aspects des formes d'exploitation qui y sont visées, comme la prévention et la protection. Compte tenu de la définition de la diligence raisonnable donnée par la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans l'affaire *Hacienda Brasil Verde*, les dispositions du Protocole sont insuffisantes par rapport à l'ampleur et à la complexité des obligations de diligence raisonnable des États. De plus, le Protocole a été conçu pour les victimes de la traite organisée dans le cadre d'activités criminelles et ne peut faire face à la nature systémique de l'exploitation.

33. Pour étayer leur point de vue, les experts ont aussi noté que le Protocole ne reflétait pas les normes internationales en matière de droits humains en vigueur lors de son adoption en 2000. Il porte atteinte à certaines normes reconnues au niveau international, notamment en ce qui concerne les droits de l'enfant. Selon eux, en termes de protection des adultes et des enfants qui ont été victimes de la traite et soumis à des abus et à l'exploitation par des criminels, les dispositions du Protocole sont extraordinairement faibles. Il passe sous silence l'un des éléments majeurs de la protection – le principe de non-sanction – et n'a pas rendu obligatoires les mesures liées à la protection (article 6), en particulier celles qui visent à assurer le rétablissement physique, psychologique et social des victimes. D'autres principes essentiels qui ne sont pas pris en compte dans le Protocole, mais dont on savait déjà qu'ils étaient essentiels en 1999, sont ceux de l'intérêt supérieur de l'enfant et de l'obligation de ne pas nuire. La faiblesse du Protocole en ce qui concerne les mesures de prévention pose des problèmes similaires. Par conséquent, nombre des mesures de prévention mises en avant au cours des 20 dernières années se limitent à des campagnes de sensibilisation. Les États parties ont été invités à « [s'efforcer] de prendre des mesures telles que des recherches, des campagnes d'information et des campagnes dans les médias, ainsi que des initiatives sociales et économiques » (article 9), mais n'ont pas reçu pour instruction de mettre en place des stratégies de réduction de la vulnérabilité ou de revoir leurs propres politiques ou pratiques qui accroissent la vulnérabilité face à la traite, telles que les politiques migratoires restrictives. L'exigence de s'attaquer à la demande a été formulée de telle manière qu'elle suscite des débats qui divisent mais peu de mesures appropriées. Enfin, le principe de proportionnalité n'est abordé nulle part dans le Protocole, pas plus que la nécessité de mesurer les effets des politiques et des pratiques adoptées dans le cadre du Protocole.

34. Même si l'on peut faire valoir que ces faiblesses sont compensées par l'objectif du Protocole, qui est de « protéger et d'aider les victimes [de] ... traite en respectant pleinement leurs droits fondamentaux » (article 2), ou par la disposition de l'article 14 qui affirme que « aucune disposition du présent Protocole n'a d'incidences sur les droits, obligations et responsabilités des États et des particuliers en venu du droit international, y compris du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme », la réalité est que, lorsque les législateurs et les responsables politiques nationaux ont traduit le Protocole en lois, politiques et pratiques nationales, ils n'ont pas prêté attention à ces dispositions.

35. Le rôle du Conseil de sécurité a également été discuté avec des experts, en particulier l'influence de l'ordre du jour du Conseil sur une approche de la lutte contre la traite fondée sur les droits humains et la mesure dans laquelle l'intégration entre l'ordre du jour du Conseil en matière de lutte contre la traite et les priorités concernant les femmes et la paix et la sécurité est souhaitable. Les experts ont reconnu que le Conseil s'était attaqué à la traite à diverses occasions. Il l'a fait dans la résolution [2331 \(2016\)](#), mais celle-ci porte essentiellement sur la traite dans les zones de conflit, les liens entre la traite et la violence sexuelle dans les conflits armés et l'utilisation de la traite pour recruter et accroître le pouvoir et les moyens financiers des groupes terroristes et de ceux qui recourent à la violence extrême. La résolution se plaçant dans le contexte des atteintes flagrantes, systématiques et généralisées aux droits de l'homme et des violations du droit international humanitaire commises par l'État islamique d'Iraq et du Levant (EIIL), la question de la traite était principalement abordée sous l'angle de la sécurité. De manière générale, le Conseil a évité d'utiliser la terminologie des droits humains dans ses résolutions sur la traite. Ainsi, dans la résolution [2331 \(2016\)](#), il mentionne qu'il est nécessaire de répondre aux besoins des victimes de la traite, « en leur fournissant une aide médicale, un accompagnement psychosocial et une aide juridique ou en leur y donnant accès » et de veiller à ce qu'elles soient traitées comme des victimes de la criminalité mais non comme des victimes de violations des droits humains, ce qui crée toute une série d'obligations pour les États, comme indiqué précédemment. Néanmoins, il n'est pas précisé que ces services découlent du plein exercice des droits économiques et sociaux en application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. En n'incorporant pas les normes et la terminologie des instruments relatifs aux droits humains existants et en omettant l'engagement des États à assurer « la promotion et la protection des droits fondamentaux de tous les êtres humains » et à faire en sorte que « les mesures efficaces de lutte contre la traite des personnes [soient] complémentaires et se renforcent mutuellement », comme le prévoit le Plan d'action mondial, les résolutions du Conseil sur la lutte contre la traite contribuent à la fragmentation des régimes juridiques.

36. Enfin, des experts ont été consultés sur la faisabilité et le potentiel d'un nouvel instrument international qui adopterait pleinement une approche centrée sur les droits humains et les victimes. Les avis étaient partagés. Pour certains, ouvrir le débat sur un nouvel instrument pourrait signifier un recul par rapport aux progrès, même minimes, déjà réalisés dans la lutte contre la traite. Ils se sont également montrés sceptiques quant au fait que certains pays ne profiteraient pas de l'occasion pour démanteler simplement le système de protection déjà en place sans proposer de meilleures alternatives. En outre, la situation actuelle en matière de droits humains, ou plutôt le mépris total du respect de ces droits sur lequel de nombreux gouvernements fondent leur discours politique, ne se prêterait pas à un dénouement favorable. D'autres experts ont demandé une interprétation du Protocole fondée sur les droits humains, en s'appuyant sur la jurisprudence des juridictions spécialisées dans les droits humains et sur les documents juridiques non contraignants relatifs à

ces droits. Une telle approche pourrait également être utilisée ou considérée comme une phase de transition pour aider à façonner le contenu d'un nouvel instrument et à le rendre plus mature, en attendant un environnement politique plus favorable.

37. La Rapporteuse spéciale a noté qu'il fallait changer la manière d'aborder la lutte contre la traite et que la législation nationale devait être considérablement révisée ou enrichie afin d'être mise en conformité avec les normes relatives aux droits humains. Dans cette optique, il est d'abord essentiel de déconnecter la traite du paradigme de l'application de la loi et de réfléchir stratégiquement à la manière dont un cadre de protection exhaustif pourrait être appliqué à un groupe plus large de personnes en situation de vulnérabilité face à la traite et à l'exploitation. Ce changement est essentiel pour faire face à la nature systémique de l'exploitation, qui est ancrée dans les économies du monde entier. La réalité généralisée de l'exploitation a été rendue encore plus évidente par la pandémie de COVID-19, qui a montré l'extrême précarité de millions de travailleurs, réduits à la famine en quelques semaines seulement¹. La Rapporteuse spéciale a aussi souligné les faiblesses du cadre actuel pour ce qui est d'offrir aux victimes de la traite des recours efficaces, ce qui est primordial pour leur inclusion sociale. Bien que le Protocole prévoit un droit à l'indemnisation, dans la pratique, cette disposition est la moins appliquée. En l'état actuel des choses, cela signifie, dans la plupart des cas, qu'un auteur doit avoir été identifié et condamné et qu'un service chargé de l'application de la loi a réussi à repérer et à saisir les biens des trafiquants, qui peuvent alors être utilisés pour indemniser les victimes. Seuls quelques pays ont surmonté ces obstacles en créant des fonds d'indemnisation pour les victimes de crimes. Les États n'ont pas non plus donné aux victimes l'accès à des voies de recours autres que les procédures pénales, comme les tribunaux civils ou les tribunaux du travail, qui devraient être plus accessibles et pourraient s'avérer plus efficaces pour récupérer les pertes ou les salaires insuffisants. La question de conditionner la fourniture d'un soutien aux victimes à leur volonté de collaborer avec les forces de l'ordre a été soulignée par la Rapporteuse spéciale, lors de la discussion, comme étant en contradiction avec une approche fondée sur les droits humains. Bien qu'il ne soit pas spécifiquement défini dans le Protocole, un tel modèle conditionnel a été inclus dans la législation au niveau européen, en particulier dans la directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour des victimes de la traite, et dans les législations nationales ayant adopté une approche répressive forte. Dans ce contexte, s'il est nécessaire de continuer à faire pression pour réorienter la législation nationale et sa mise en œuvre de manière à respecter les droits humains, il est également nécessaire d'avoir une vision stratégique d'un nouvel instrument mondial qui s'attaquerait à l'exploitation en termes plus généraux, ainsi qu'à sa nature systémique, y compris l'exploitation qui ne constitue pas nécessairement un crime. Un tel instrument devrait être intégré à un programme de défense des droits humains et relever d'une institution ayant un mandat de défense de ces droits.

38. Malgré le climat politique peu favorable, ou plutôt à cause de celui-ci, la Rapporteuse spéciale a souligné que la communauté de lutte contre la traite doit commencer à rassembler les bonnes expériences recensées, à élaborer des stratégies sur de nouveaux modèles d'appui et de protection précoces et déclencher le mouvement qui sera nécessaire à la négociation d'un nouvel instrument mondial.

¹ Pour plus d'informations, voir le document de position de la Rapporteuse spéciale, intitulé « The impact and consequences of the COVID-19 pandemic on trafficked and exploited persons » disponible en anglais uniquement à l'adresse www.ohchr.org/Documents/Issues/Trafficking/COVID-19-Impact-trafficking.pdf.

VI. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

39. L'adoption du Protocole relatif à la traite des personnes en 2000 a mobilisé une énergie considérable dans le monde entier pour éradiquer la traite des personnes. Le Protocole a fourni une définition internationalement reconnue de la traite à des fins d'exploitation sous toutes ses formes et a comblé les lacunes critiques présentes dans les instruments internationaux préexistants contre l'esclavage, les pratiques analogues à l'esclavage et le travail forcé, notamment en introduisant le concept d'abus d'une situation de vulnérabilité, afin de surmonter les interprétations restrictives des définitions de l'esclavage et du travail forcé par les tribunaux. Depuis lors, des lois ont été adoptées – ou révisées – dans la plupart des États afin de criminaliser toutes les formes de trafic et de mettre en place des mécanismes de détection et d'orientation. Il est important de noter que les organisations de la société civile sont devenues encore plus actives : elles ont mené des activités de sensibilisation, apporté leur soutien aux personnes victimes de la traite et de l'exploitation et leur ont donné des moyens d'agir, avec ou sans financement public.

40. Parmi les principaux objectifs du Protocole figure celui « de protéger et d'aider les victimes d'une telle traite en respectant pleinement leurs droits fondamentaux ». Néanmoins, des faiblesses et des incohérences concernant le respect des droits humains sont apparues lors de sa mise en œuvre. La plupart des dispositions relatives aux victimes ne sont pas contraignantes, notamment toutes les mesures d'assistance et de protection et le statut de résident, les décisions des autorités compétentes en la matière ne sont pas susceptibles d'appel et les droits de l'enfant sont moins bien protégés que dans les instruments internationaux préexistants.

41. Dans le cadre de cette approche, axée principalement sur la réponse apportée par la justice pénale, le modèle de détection actuellement utilisé dans le monde entier dépend principalement des opérations de police visant à repérer les indicateurs du crime de traite, qui est une condition préalable à la reconnaissance du statut de victime d'une personne. Cette approche a été appliquée principalement dans le domaine de la traite à des fins d'exploitation sexuelle, tandis que d'autres formes d'exploitation ont été négligées. Dans de nombreux pays, les lois visant à lutter contre la traite ont été utilisées pour réprimer la prostitution et ont entraîné de nouvelles atteintes aux droits des femmes, notamment des restrictions à leur liberté de circulation et de migration.

42. En outre, la prise de décisions concernant la détection des victimes incombe entièrement, dans la plupart des pays, aux services d'immigration et aux services répressifs. Par conséquent, les victimes de la traite se voient souvent refuser l'assistance et le statut de résident, même si elles ont été soumises à une exploitation grave, lorsque les autorités compétentes n'ont pas établi qu'il s'agissait d'un cas de traite et n'ont pas engagé de procédure pénale. De nombreux États ont subordonné l'assistance à l'ouverture ou à la prolongation des procédures pénales et à la coopération des victimes avec les services répressifs et les autorités chargées des poursuites. Tout ce qui précède est en contradiction avec une approche fondée sur les droits humains.

43. La non-sanction des victimes pour les activités illicites auxquelles elles ont participé comme conséquence directe de leur situation de traite n'est pas prévue par le Protocole : par conséquent, la grande majorité des États n'ont pas inclus une telle disposition dans leur législation nationale. De nombreuses victimes,

dont des enfants, sont donc toujours traitées comme des criminels ou des migrants en situation irrégulière et risquent donc d'être détenues ou expulsées, une situation qui se produit même lorsque des indices clairs de traite sont découverts.

44. Les négociateurs du Protocole ont principalement axé leurs travaux sur la répression des réseaux criminels internationaux et sur le contrôle des migrations, plutôt que sur la nature systémique de l'exploitation dans le contexte de la traite. Si le travail forcé est cité parmi les objectifs illicites de la traite dans la définition qui en est donnée, peu d'attention a été accordée à son importance dans la traite alors que cette question aurait nécessité une autre approche et des dispositions particulières.

45. Depuis l'adoption du Protocole, de nombreuses initiatives ont été prises pour promouvoir une action de lutte contre la traite fondée sur les droits humains. La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, qui est un instrument relatif aux droits humains, a été adoptée en 2005 et son organe de contrôle, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains, a depuis lors régulièrement évalué les États parties à la Convention. D'importants instruments juridiques non contraignants traitant directement ou indirectement de la traite ont été adoptés, notamment les Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : Recommandations, les engagements connexes de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et de nombreuses recommandations générales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Le Comité est aussi en train d'élaborer une recommandation générale sur la lutte contre la traite des femmes et des filles dans le contexte des migrations mondiales.

46. Les juridictions spécialisées dans les droits humains régionales ont fixé un large éventail d'obligations pour les États dans les domaines de la prévention et de la protection des droits des victimes. En particulier, la Cour européenne des droits de l'homme, dans son arrêt historique dans l'affaire *Rantsev c. Chypre et Russie*, a défini de nombreuses obligations pour les États en matière de prévention. Dans l'affaire *Hacienda Brasil Verde*, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a déclaré que, pour agir avec la diligence requise, les États doivent disposer d'un cadre juridique de protection et d'une stratégie globale de prévention.

47. Dans le même esprit, l'Organisation internationale du Travail a adopté le Protocole de 2014 relatif à la Convention de 1930 sur le travail forcé. Il est important de noter que les dispositions contraignantes de cet instrument ne se limitent pas à l'obligation d'incriminer et de poursuivre le travail forcé, mais comprennent des mesures de prévention, offrent aux victimes une protection et un accès à des voies de recours, dont une indemnisation, indépendamment de leur présence ou de leur statut juridique sur le territoire, et protègent les victimes contre toute sanction punissant des activités illégales qu'elles ont été contraintes de commettre.

48. Depuis la déclaration du Président du Conseil de sécurité du 16 décembre 2015 (S/PRST/2015/25), le Conseil a adopté des résolutions sur la traite, principalement en ce qui concerne une approche sécuritaire et la lutte contre la traite dans le contexte d'organisations terroristes telles que l'EIL et Boko Haram. Dans ces résolutions, il n'a cependant accordé que peu d'attention aux aspects de la lutte contre la traite qui concernent les droits humains. Par ailleurs, il n'a pas établi de lien clair entre son programme de lutte contre la traite des êtres humains et ses priorités concernant les femmes et la paix et la sécurité.

49. Les récentes législations de lutte contre la traite adoptées en Australie, au Canada et au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, ainsi qu'au niveau de l'État en Californie, ont eu le mérite de souligner le rôle des entreprises dans la prévention des formes contemporaines d'esclavage et la lutte contre ces phénomènes. Toutefois, des critiques ont été formulées quant aux faiblesses et à l'inefficacité des obligations de déclaration. La législation la plus récente et la plus avancée dans ce domaine est la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 (France) relative au devoir de vigilance des sociétés mères, qui prévoit de nouvelles mesures visant non seulement à signaler mais aussi à détecter et à traiter les risques et à adopter un plan de vigilance pour les atténuer. En vertu de la loi, les entreprises sont tenues responsables des dommages si elles n'ont pas respecté les dispositions.

50. Au cours des deux dernières décennies, de nombreuses initiatives ont été prises par le monde des affaires, en application des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies, afin de promouvoir des mécanismes traitant, entre autres, du travail forcé, de l'esclavage et de la traite dans les chaînes d'approvisionnement, notamment par la mise en place d'initiatives multipartites ou par secteur. Toutefois, ces initiatives ont été conçues principalement comme des mécanismes de surveillance visant à identifier les risques et sont largement inefficaces lorsque des situations d'exploitation sont constatées, compte tenu du fait que la simple résiliation d'un contrat implique la perte d'un emploi et cause donc un préjudice supplémentaire aux travailleurs. Dans l'ensemble, ces initiatives de conformité sociale volontaire n'ont pas modifié le comportement des entreprises : peu d'attention est accordée à la protection du travail, en particulier dans les chaînes d'approvisionnement, où les bas salaires, les emplois précaires et les pratiques d'exploitation restent monnaie courante.

51. Les syndicats ou les initiatives menées par les travailleurs se sont avérés plus efficaces pour établir des normes en matière de recrutement équitable, d'augmentation des salaires, de sécurité, de protection sociale et d'élimination de la violence fondée sur le genre et parfois pour forger une alliance consommateurs-travailleurs suffisamment puissante pour atteindre le sommet des chaînes d'approvisionnement et obliger les sociétés mères à signer des accords juridiquement contraignants, comme dans le cas du Fair Food Program mis en place par la Coalition des travailleurs d'Immokalee.

52. En conclusion, la situation actuelle est beaucoup plus complexe que lorsque le Protocole relatif à la traite des personnes a été adopté. En particulier, les instruments régionaux et mondiaux, les instruments juridiques non contraignants, les documents des organes créés en vertu d'un instrument international relatif aux droits de l'homme, la jurisprudence des juridictions spécialisées dans les droits humains et la pratique des organisations de la société civile ont ouvert la voie à une action plus globale de lutte contre la traite des êtres humains, véritablement fondée sur les droits humains.

53. Cependant, les législations et les politiques nationales restent fortement ancrées dans l'approche originale du Protocole, et peu d'attention est accordée à la dimension des droits humains. En particulier, les activités d'aide aux victimes restent liées aux procédures pénales et à leurs résultats dans la plupart des pays, ce qui fait que l'aide est subordonnée à la coopération des victimes dans le cadre des procédures pénales. En outre, les États ont tendance à considérer la lutte contre la traite des êtres humains comme faisant partie de leur politique de contrôle de l'immigration ; par conséquent, elle est souvent utilisée pour justifier

des politiques migratoires restrictives, qui à leur tour augmentent la vulnérabilité des migrants face à la traite et à l'exploitation.

54. Les organisations de la société civile ont mis en place des pratiques innovantes à l'échelle mondiale, fondées sur l'autonomisation des victimes de la traite au moyen de soins de santé, d'une assistance psychologique, de conseils et de représentation juridiques, d'éducation, de formation et d'aide à la recherche d'emploi. Ces activités ont toujours rencontré des difficultés en raison des restrictions et des insuffisances des cadres juridiques nationaux ; elles restent cependant les seules pratiques véritablement fondées sur les droits humains.

55. D'autre part, les activités de l'État ont souvent entraîné de nouvelles violations des droits des victimes de la traite, notamment la détention dans ce qu'on appelle des centres d'hébergement dits fermés, la limitation des libertés individuelles et des services inadéquats n'offrant pas de solutions durables à long terme et conduisant ainsi à une nouvelle traite. D'une manière générale, les politiques gouvernementales les plus réussies ont été conçues et mises en œuvre en coopération entre les autorités de l'État et les organisations de la société civile.

56. Au cours des deux dernières décennies, il est devenu de plus en plus évident que la traite, l'esclavage, le travail forcé et d'autres formes d'exploitation sont des composantes systémiques des économies et des marchés mondiaux et qu'ils doivent être traités en priorité comme une question de droits humains et de justice sociale.

57. Si l'action gouvernementale de lutte contre la traite des êtres humains dans le monde entier reste largement ancrée dans un modèle de droit pénal, la prise en compte de la dimension du travail nécessite une action plus efficace et de meilleure qualité visant à modifier le modèle d'activité, à faire respecter le droit du travail et à donner aux travailleurs les moyens de prévenir et d'éradiquer l'exploitation.

58. La pandémie de COVID-19 a le potentiel d'exacerber la tendance à l'exploitation généralisée des plus vulnérables, surtout si ces personnes deviennent encore plus fragiles en raison du chômage, du manque de protection sociale et de la rupture de la chaîne d'approvisionnement. Elle peut également exacerber la féminisation de la pauvreté et la discrimination fondée sur le genre et alimenter les pires formes de travail des enfants, car ceux-ci deviennent la principale source de revenus de leurs familles dans les situations de crise.

B. Recommandations

59. À la lumière de ce qui précède, la Rapporteuse spéciale invite les États, les entités des Nations Unies, le secteur privé, les organisations de la société civile et la communauté internationale à envisager d'adopter une approche centrée sur les droits humains dans la lutte contre la traite en :

a) Agissant afin de réorienter l'application du Protocole relatif à la traite des personnes grâce à une interprétation intégrée des instruments contraignants et non contraignants adoptés depuis 2000 et de la jurisprudence des juridictions spécialisées dans les droits humains internationales ;

b) Préconisant des changements en profondeur dans la législation nationale de lutte contre la traite des êtres humains et dans les règlements d'application, qui devraient être mis en conformité avec les normes en matière de droits humains ;

c) Envisageant la possibilité d'adopter un nouvel instrument international qui s'attaquerait à l'exploitation grave en utilisant une approche fondée sur les droits humains.

60. Afin de parvenir à une approche centrée sur les droits humains et les victimes, la Rapporteuse spéciale propose les recommandations suivantes.

61. Les droits humains des personnes soumises à la traite devraient être au cœur de toute action visant à prévenir et à combattre ce phénomène et à offrir aux victimes protection, assistance et réparation.

62. Les États devraient apporter la preuve de leur volonté et de leur engagement politiques, de manière précise et efficace, afin de prévenir et d'éradiquer l'exploitation sous toutes ses formes. Les conseils des organisations de la société civile et des victimes devraient toujours être pris en compte lors de la conception et de la mise en œuvre des politiques visant à prévenir et à combattre la traite, l'esclavage, le travail forcé et l'exploitation.

63. Les États devraient considérer la prévention comme une priorité politique et prendre des mesures spécifiques, notamment en finançant les organisations de la société civile, pour s'attaquer aux causes profondes de la traite et de l'exploitation, dont l'extrême pauvreté, la discrimination fondée sur le genre, la violence domestique et sexuelle, le dénuement dans les situations de conflit, les catastrophes naturelles et les pandémies, ainsi que l'injustice systémique. Une action efficace devrait être menée en matière d'éducation aux relations respectueuses, y compris dans une perspective de genre, et au respect des droits des migrants et des travailleurs, et devrait viser à éradiquer la corruption, le racisme, la xénophobie et la discrimination, quel qu'en soit le motif et notamment lorsqu'elle est fondée sur le genre, l'âge, la race ou l'origine nationale, le statut social et/ou de résidence, et à créer un environnement social et culturel qui ne tolère aucune forme d'exploitation.

64. Les États devraient modifier en profondeur leurs politiques migratoires, en établissant par exemple de véritables voies de migration régulière pour permettre aux personnes de venir travailler, en supprimant toute forme de parrainage qui lie les travailleurs à un seul employeur, en interdisant l'internement administratif pour les enfants, en établissant un pare-feu entre l'accès aux services sociaux et aux procédures judiciaires et les contrôles migratoires et en respectant pleinement le principe du non-refoulement, notamment en procédant à des évaluations précises des risques avant de prendre toute décision concernant le retour. Ces politiques devraient toujours inclure une perspective tenant compte du genre et des enfants.

65. Les États devraient établir une méthodologie innovante pour fournir un appui précoce : elle s'appuierait sur des entretiens confidentiels avec les personnes à risque, y compris les migrants dans les lieux de première arrivée, menés par un personnel formé dans le but non pas de mettre au jour les preuves d'un crime mais plutôt les vulnérabilités personnelles et sociales face à la traite et à l'exploitation, sur la base d'une évaluation individuelle et en tenant compte des facteurs complexes de discrimination et de marginalisation croisées fondées sur le genre. La décision d'accorder une aide précoce, et le cas échéant un statut de résident, devrait être prise par des équipes interdisciplinaires mises en place par les autorités civiles compétentes. En outre, les États devraient assurer une intégration complète entre les procédures d'octroi de l'asile et l'orientation des personnes victimes de la traite et de l'exploitation vers des services appropriés et spécialisés. Les organisations de la société civile devraient recevoir des fonds leurs permettant d'apporter un appui précoce aux migrants, aux demandeurs

d'asile et aux personnes victimes de la traite et de l'exploitation, indépendamment de leur statut de résidence ou de la détermination officielle de leur vulnérabilité.

66. Les États devraient établir une législation régissant les agences de recrutement et les courtiers, effectuer des contrôles réguliers, établir ou renforcer les mécanismes de réglementation aux fins de la surveillance de l'application de la législation, criminaliser les activités de recrutement de ou de gestion officieuse d'équipes (gangmasters) associées à une exploitation grave et demander aux entreprises de ne recourir qu'à des sociétés de recrutement de main-d'œuvre bien réglementées et de couvrir entièrement les coûts liés au recrutement.

67. Les États devraient renforcer la législation sur les droits du travail et veiller à sa mise en œuvre, notamment en améliorant les inspections du travail et en les finançant de manière adéquate. Ils devraient en particulier adopter ou renforcer les réglementations protégeant les droits des travailleurs domestiques. Les États devraient veiller à ce que la mise en œuvre de la réglementation du travail soit toujours axée sur les droits des travailleurs, plutôt que sur l'application des règles d'immigration, et établir un pare-feu entre les contrôles d'immigration et les inspections du travail. Ils devraient aussi veiller à ce que les entreprises qui reçoivent des marchés publics et en bénéficient puissent démontrer qu'elles arrivent à de véritables résultats en termes de protection des droits du travail, notamment dans leurs chaînes d'approvisionnement, par exemple en obtenant la preuve que leurs sous-traitants et prestataires de services paient des salaires équitables et prennent en charge les coûts liés au recrutement. Les États devraient exclure des procédures d'achat les entreprises qui ne respectent pas leurs obligations.

68. Les États devraient établir une législation sur la diligence raisonnable obligatoire en matière de droits humains, en exigeant des entreprises qu'elles divulguent non seulement les mesures prises pour prévenir et éradiquer l'exploitation de leurs chaînes d'approvisionnement, mais aussi les résultats précis et concrets obtenus. Les entreprises devraient être légalement tenues de détecter les risques et d'adopter des plans pour les réduire au minimum et être tenues responsables de dommages si elles n'ont pas respecté ces exigences.

69. Les entreprises ont une obligation de diligence raisonnable aux fins du respect des normes relatives aux droits humains. Les entreprises, en particulier les sociétés mères ayant de grandes chaînes d'approvisionnement, devraient changer leur modèle commercial et intégrer la protection des normes du travail dans leurs plans d'activités courants, notamment dans leurs relations avec leurs fournisseurs et prestataires de services. À cette fin, les entreprises devraient établir des mécanismes de surveillance, des plans pour faire face aux risques et des mécanismes de réclamation grâce auxquels les travailleurs pourraient signaler des cas d'exploitation, résoudre les conflits et obtenir le paiement de salaires non versés ou insuffisants et d'indemnités au moyen de procédures rapides.

70. Les États devraient introduire dans leur législation une disposition de non-sanction pour garantir que les victimes de la traite, de l'esclavage et du travail forcé ne soient pas accusées, détenues ou poursuivies pour des activités illicites auxquelles elles ont participé en conséquence directe de leur situation de victimes. Ils devraient aussi dépénaliser les services sexuels et tout comportement connexe ne constituant pas une exploitation telle que définie dans le Protocole relatif à la traite des personnes, ainsi que l'entrée ou le séjour irrégulier, lorsque ce comportement constitue un crime.

71. Les États doivent veiller à ce que les personnes victimes de la traite et de l'exploitation puissent faire appel des décisions des autorités compétentes concernant le refus d'une aide précoce et de permis de séjour et faciliter leur accès à la justice et aux voies de recours. En application du principe de diligence raisonnable, les États doivent veiller à ce que les victimes de la traite soient en droit de faire usage de l'ensemble des recours en cas de violation des droits humains, notamment la restitution, l'indemnisation, la réadaptation, la satisfaction et les garanties de non-répétition. Le droit de demander réparation, ainsi qu'une indemnisation, devrait être garanti à toutes les personnes exploitées dans le cadre de procédures pénales, civiles, administratives ou de droit du travail, indépendamment de leur présence ou de leur statut juridique dans le pays, notamment en prévoyant des conseils et une représentation juridiques gratuits, en accélérant les procédures connexes et en créant des fonds publics pour l'indemnisation. Un tuteur individuel indépendant doit être désigné rapidement dans l'intérêt supérieur de l'enfant, lorsque celui-ci est non accompagné ou séparé des membres de sa famille. Les victimes doivent être protégées contre la victimisation secondaire ; leurs droits, comme le droit à la vie privée, doivent être respectés à tout moment pendant la procédure judiciaire.

72. Les États devraient financer l'aide aux victimes de manière à ce qu'elle ne soit pas limitée à une assistance à court terme mais comprenne des mesures durables à long terme, qui visent à promouvoir la pleine inclusion sociale des personnes victimes de la traite et de l'exploitation dans les pays de destination et les pays d'origine. Ces mesures devraient protéger les personnes exploitées contre la stigmatisation et la traite et être de nature transformatrice, fondées sur l'éducation, la formation et l'acquisition de compétences, et sur l'aide à la recherche d'un emploi ou à la création d'une entreprise. Elles ne devraient pas s'appuyer sur les rôles de genre traditionnels, mais tenir compte des intérêts et des aspirations de la personne concernée et être élaborées dans l'intérêt supérieur des enfants.