



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 09.12.1998
COM(1998) 726 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

POUR DE NOUVELLES ACTIONS
DANS LE DOMAINE DE LA LUTTE CONTRE LA TRAITE
DES FEMMES

INTRODUCTION GÉNÉRALE

CONTEXTE

Depuis la première communication de la Commission, à la fin de 1996, sur la traite des femmes à des fins d'exploitation sexuelle¹, la préoccupation des pouvoirs publics et, simultanément, la coopération internationale ont augmenté considérablement.

Les institutions européennes (le Conseil, le Parlement et la Commission) ainsi que les ONG européennes, en particulier, ont activement contribué à renforcer la prise de conscience générale à l'égard de cette violation inacceptable des droits humains de la femme. Un certain nombre d'initiatives ont été prises au niveau européen ou en association avec les partenaires dans les pays tiers et avec des organisations spécialisées.

En dépit de cette mobilisation, de nombreux éléments démontrent qu'un grand nombre de femmes continuent à faire l'objet d'un trafic à destination des États membres de l'UE et d'autres pays développés. Elles sont souvent forcées à se livrer à la prostitution, dans des conditions proches de l'esclavage. Le flux principal provient des pays candidats ou passe par ceux-ci. Ce trafic est souvent l'oeuvre d'organisations criminelles professionnelles. De nouveaux réseaux sont créés presque chaque jour et leurs méthodes deviennent de plus en plus impitoyables. C'est là une tendance inquiétante pour l'Union européenne. Les projets dans ce domaine, ainsi que les échanges d'informations multidisciplinaires des experts et le travail de recherche, au cours de deux dernières années, ont conduit à une meilleure compréhension de ce type d'activité criminelle organisée et ont permis d'identifier certaines lacunes dans les efforts déployés.

L'objectif de cette nouvelle communication est:

- de veiller à ce que la question de la traite des femmes à des fins d'exploitation sexuelle reste une priorité politique de l'UE, et d'encourager les États membres afin qu'ils mettent en oeuvre entièrement leurs obligations juridiques,
- de renforcer la coopération internationale et européenne impliquant à la fois les gouvernements et les ONG dans les pays d'origine, de transit et de destination,
- de renforcer une approche multidisciplinaire axée à la fois sur la prévention, la répression et une condamnation efficace des trafiquants, ainsi que sur l'aide aux victimes,
- d'adresser un message clair aux pays candidats, dans le contexte du processus d'adhésion, quant à la nécessité de prendre les mesures au niveau national et de coopérer avec l'UE dès maintenant dans ce domaine.

Cette communication répond également à la demande du Parlement européen de faire rapport, avant la fin de 1998, sur les progrès accomplis depuis la première communication de 1996 (Rapport Waddington du 27/11/97). Aussi ses objectifs sont-ils les suivants :

¹ COM (final 96) 567 de 20.11.1996

- Faire le point de la situation dans le domaine de la lutte contre la traite des femmes et d'identifier les lacunes
- Recommander un certain nombre de nouvelles initiatives ciblées et renforcer les actions en cours avec les différents acteurs.

CHAMP D'APPLICATION

Dans sa communication de 1996, la Commission a défini la traite des femmes comme étant le transport des femmes de pays tiers vers l'Union européenne (y compris d'autres mouvements éventuels, par la suite, entre États membres) à des fins d'exploitation sexuelle. Elle a également noté que ces femmes entrent de manière illégale ou légale² dans l'Union européenne.,

La communication ajoutait

"La traite des femmes à des fins d'exploitation sexuelle touche des femmes victimes d'intimidation et de violence. Le consentement initial peut n'avoir aucune importance, étant donné que certaines d'entre elles entrent dans la chaîne de ce trafic sachant qu'elles travailleront comme prostituées, mais sans se douter qu'elles seront ensuite privées de leurs droits fondamentaux, dans des conditions proches de l'esclavage."³

La Commission considère que cette définition, bien qu'elle ne soit pas parfaite, couvre les éléments clés de la traite des femmes⁴. Toutefois, il s'avère important à l'heure actuelle, pour prendre en compte les nouveaux développements de ce phénomène, d'inclure dans cette définition également les cas des femmes emmenées à l'étranger, forcées ensuite de se livrer, à diverses formes de commerce sexuel, autres que la prostitution, ou forcées de se marier à des fins d'exploitation sexuelle commerciale.

TENDANCES RÉCENTES EN CE QUI CONCERNE LA TRAITE DES FEMMES

En dépit des difficultés constantes à recueillir les données statistiques dans ce secteur, la plupart des acteurs impliqués dans la lutte contre la traite des femmes sont unanimes à déclarer qu'il s'agit là d'un phénomène qui va croissant. Le flux traditionnel entre certaines régions du tiers monde (Afrique du nord et centrale, Amérique latine, Asie) et les pays occidentaux destinataires se poursuit. Mais le facteur le plus frappant, qui suscite de vives préoccupations, réside dans l'augmentation du nombre de femmes faisant l'objet d'un trafic à destination de l'UE, en provenance des pays d'Europe centrale et orientale.

² Soit parce qu'elles viennent de pays dont les ressortissants ne sont pas obligés d'avoir un visa pour entrer sur le territoire d'un État membre pour une courte période, soit parce qu'elles sont en possession d'un visa de séjour court, voire d'un permis de travail à plus long terme, qui sert, en fait, de couverture à la prostitution.

³ Cette définition est en grande partie basée sur celle contenue dans l'action commune du 24 février 1997 relative à la lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants (97/154/JHA; le JO de la CE n° L63/2 le 4.03.1997)

⁴ Comme dans la première communication, l'intention n'est pas d'aborder ici la question des femmes qui ne subissent pas de contrainte en vue de se livrer à la prostitution à l'étranger, ni la question de la main-d'oeuvre au noir dans d'autres secteurs dans l'Union européenne.

La majorité de ces pays, selon leurs propres fonctionnaires de police, sont devenus, à divers degrés, des pays d'origine, de transit, et même de destination. Beaucoup de femmes venant des nouveaux États indépendants passent par les États candidats avant d'être acheminées dans les États membres de l'UE. Tous les États membres, dans une certaine mesure, sont affectés par la traite des femmes.

Les fonctionnaires de police de plusieurs États membres ont également noté la réapparition d'importants réseaux criminels dans ce secteur. Il y a, semble-t-il, des liens avec d'autres formes de criminalité. Les profits élevés réalisés par les organisations criminelles impliquées dans la traite des femmes débouchent sur le blanchiment de capitaux et souvent sur la création de sociétés écran exerçant des activités licites. Certaines sources signalent également que ces femmes tendent ces dernières années à être déplacées régulièrement d'un État membre à l'autre afin de satisfaire la demande des clients pour de nouvelles prostituées et de rendre plus difficile la détection des victimes par la police ou par les services sociaux.

MÉTHODES EMPLOYÉES PAR LES TRAFIQUANTS

Le recrutement des femmes revêt différentes formes. Les trafiquants profitent de la situation économique et sociale fragile des femmes et séduisent leurs victimes en leur promettant des gains importants dans les pays occidentaux. Elles pourraient ainsi non seulement subvenir à leurs besoins, mais aussi à ceux de leur famille. Les trafiquants approchent les femmes par des petites annonces dans les journaux en vue de recruter des danseuses, serveuses, hôtesse de club, etc... ou par recrutement direct dans les discothèques et les bars. Ils attirent également des femmes par le biais d'agences matrimoniales. S'il est vrai qu'un certain nombre de femmes savent qu'elles travailleront comme prostituées, elles ignorent cependant souvent qu'elles seront exploitées dans des conditions proches de l'esclavage et dans l'incapacité d'échapper à leurs exploitants. Après leur transport vers le pays de destination, il y a plusieurs façons de les forcer à se livrer à la prostitution ou à poursuivre dans cette voie. Elles sont souvent obligées de rembourser de lourdes dettes couvrant les coûts liés aux documents nécessaires et au transport, ou leur passeport et leur argent leur sont enlevés, ou elles sont poussées à la toxicomanie par leurs exploitants. Elles sont menacées, font l'objet de violences et sont souvent battues. Dans certains cas des femmes ont été trouvées sequestrées dans les maisons de prostitution. Les trafiquants les menacent également d'informer leur famille du fait qu'elles travaillent à l'étranger comme prostituées. Certaines femmes se sentent impuissantes du fait de leur situation d'immigrées illégales. Enfin, l'influence sur les victimes est encore plus forte quand les organisations criminelles contrôlent l'ensemble de la chaîne, du recrutement à l'exploitation sexuelle proprement dite en passant par le transport des victimes.

GRANDS PRINCIPES POLITIQUES

Toute politique dans ce secteur doit accorder une attention prioritaire à l'aide aux victimes de cette forme grave et dégradante de violation des droits humains⁵. Il existe maintenant un large consensus pour constater que cette lutte ne peut pas être abordée

⁵ Cette approche est entièrement en conformité avec le travail au niveau des NU soutenu par l'UE et ses États membres (le suivi et la mise en oeuvre de la déclaration et de la plate-forme de Pékin).

efficacement sans une approche multidisciplinaire et coordonnée qui implique tous les acteurs - ONG et autorités sociales, judiciaires, autorités de police et de l'immigration - et qui implique à la fois la coopération nationale et internationale. En outre, il est nécessaire de s'attaquer au phénomène dans sa totalité, tout au long de la chaîne du trafic (recruteurs, transporteurs, exploiters, autres intermédiaires et clients). Il importe de développer et d'adapter des démarches préventives appropriées et des mesures répressives, ainsi que des mesures visant à soutenir les victimes et à rétablir leur dignité et leur intégrité humaine.

Tenant compte de ces éléments essentiels, la communication de 1996 de la Commission avait déjà identifié un certain nombre de propositions interdisciplinaires et sectorielles⁶ ainsi que la nécessité de développer la coopération avec les pays tiers. Ces recommandations ont mis l'accent sur la responsabilité principale et continue des États membres dans ce domaine puisque beaucoup de questions doivent être ou peuvent être le mieux abordées au niveau national. Néanmoins, la nature transfrontalière des questions exige également une action au niveau européen, à la fois dans le contexte communautaire et dans le cadre du troisième pilier en matière de justice et d'affaires intérieures.

Cette seconde communication doit être considérée dans le contexte plus large de la lutte engagée par l'U.E. contre d'autres formes graves de criminalité organisée internationale mis en exergue dans le plan d'Action entériné par les chefs d'Etat et de gouvernement au Sommet d'Amsterdam en juin 1997. À la veille de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, la Commission, tout en respectant le principe de subsidiarité, sera bientôt mieux placée pour développer une approche "inter-pilier" dans sa lutte contre la traite des femmes. Comme elle l'a souligné dans sa communication du 14 juillet 1998 relative à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, la Commission s'est entièrement engagée dans la perspective de ses nouveaux droits d'initiative, à oeuvrer dans un esprit de coopération interinstitutionnelle.

PARTIE I: RÉALISATIONS ET AUTRES INITIATIVES SUR LES QUESTIONS INTERDISCIPLINAIRES

I.1.: COOPÉRATION ET COORDINATION

I.1.a: À l'intérieur de l'UE et entre les États membres

L'UE et les États membres, dans le contexte à la fois de l'action commune de février 1997⁷ et de la déclaration ministérielle de La Haye du 3 avril 1997⁸ visant à prévenir et à combattre la traite des femmes, ont approuvé l'approche, proposée par la Commission dans sa communication de novembre 1996, tendant à encourager une coordination et une coopération appropriées à l'intérieur et entre les États membres.

⁶ Dans les domaines de l'immigration, de la coopération judiciaire, de la coopération policière, sociale et de l'emploi.

⁷ Voir le JO CE n° L63/2 (97/154/JHA)

⁸ Voir annexe 1 du document de travail des services de la Commission SEC(1998) 2160.

- L'action commune de février 1997 énonce notamment que chaque État membre veillera à ce que les activités des autorités responsables de cette lutte soient correctement coordonnées, dans la perspective d'une approche multidisciplinaire (titre II – H)
- La déclaration ministérielle de La Haye contient des recommandations promouvant la coopération multidisciplinaire entre les États membres de l'UE (II 1) et mentionne la possibilité de nommer des rapporteurs nationaux (III-1 4) faisant rapport aux gouvernements sur l'efficacité des politiques nationales de lutte contre la traite des femmes, ainsi que sur la coopération des rapporteurs nationaux sur une base régulière.

Bien que les États membres ne se soient pas tenus à faire rapport officiellement sur la façon dont ils ont mis en oeuvre leurs obligations dans le cadre de l'action commune jusqu'à la fin de 1999, certains États membres (tels que Autriche et l'Italie) ont déjà introduit de nouvelles législations qui mettent en oeuvre les éléments susmentionnés. Elles prévoient d'associer également les ONG aux efforts des différentes autorités comme énoncé au titre II-I de l'action commune. La Commission souhaite encourager les États membres qui n'ont pas encore d'organismes de coordination en matière de traite à les créer et à associer les ONG à tout mécanisme futur de coopération. La Commission renforcera également ses propres mécanismes de coordination interne afin d'assurer une approche plus intégrée⁹.

I.1.b: Avec les organisations internationales ou régionales et d'autres partenaires de pays tiers

De nombreuses organisations internationales et d'autres organes se sont attachés à promouvoir la lutte contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes ou plus spécifiquement la lutte contre la traite.

- En ce qui concerne les NU, plusieurs initiatives importantes ont été prises¹⁰. Plus spécifiquement, dans le contexte des travaux de la Commission des NU pour la lutte contre le crime et la justice pénale, des travaux ont été entamés sur un protocole relatif à la traite des êtres humains à élaborer parallèlement à la convention internationale sur le crime organisé international.
- Les Chefs d'état et de gouvernement du G8 se sont engagés lors du Sommet de Birmingham des 15-17 mai 1998 à développer des principes et un plan d'action pour combattre la traite des femmes et des enfants.

⁹ La Commission a désigné en 1996 la Task Force Justice et affaires intérieures comme point de coordination pour les actions de lutte contre la traite des femmes.

¹⁰ Telles que les travaux de la Commission sur le statut des femmes; les rapports des "rapporteurs" spéciaux de la Commission des droits de l'homme et les conclusions de la session de 1997 et de 1998 du Comité économique et social, qui demandent l'instauration d'une politique d'intégration de l'égalité entre les femmes et les hommes, des cadres juridiques ainsi que des mécanismes appropriés de répression et de mécanismes judiciaires en vue d'aider les femmes victimes de violence et de violation de leurs droits en général, y compris celles victimes de la traite. L'Assemblée générale des Nations unies soutient également ces questions notamment par le biais de sa résolution annuelle.

- Dans l'enceinte du Conseil de l'Europe, les chefs d'État et de gouvernement, lors du sommet d'octobre 1997, ont exprimé leur détermination à combattre la violence contre les femmes et toutes formes d'exploitation sexuelle des femmes. Depuis 1997, un groupe multisectoriel de spécialistes¹¹ s'est penché sur d'éventuelles initiatives dans le domaine de la traite.¹²
- L'organisation internationale pour l'immigration (OIM) a également été très active : plusieurs enquêtes et études régionales ont été réalisées sur la traite des femmes de même que des recherches sur les informations statistiques (février 1998). Un projet pilote sur un système d'information rapide (octobre 1998) est en cours. Une campagne d'information en Ukraine (mars-juin 1998; voir ci-dessous) a également eu lieu.
- Les activités d'OIPC-Interpol dans la lutte contre la traite des femmes incluent l'échange d'informations et de renseignements concernant les trafiquants, des recherches et des études transnationales sur les tendances, le modus operandi et l'identification des pays impliqués dans les réseaux de trafic, ainsi que la mise à jour de la législation. et l'organisation de séminaires spécialisés.¹³ L' OIPC-Interpol est également impliqué dans des enquêtes internationales actives dans ce domaine
- L'organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a également lancé une initiative dans ce domaine.¹⁴ Elle a souligné que la traite des femmes et des jeunes filles dépasse les frontières de la communauté OSCE et que la traite des femmes et des jeunes filles est clairement liée au phénomène général du crime organisé.

La Commission et les États membres de l'UE ont participé activement aux travaux des différents groupes de travail et comités de ces organisations internationales et régionales, afin de contribuer au développement et à l'amélioration de politiques complémentaires fondées sur l'échange d'informations sur les activités en cours et sur les projets de recherche pertinents. En ce qui concerne l'OIM, la Commission a soutenu deux projets dans le cadre du programme STOP (voir ci-dessous point I.2). Des contacts ont été également pris par la Commission en vue d'une coopération par le biais d'un projet-pilote avec la commission des Nations Unies sur la lutte contre le crime et la justice pénale. En ce qui concerne la coopération avec le Conseil de l'Europe, le projet connu sous le terme "OCTOPUS II" qui doit démarrer en janvier 1999, vise à transposer et à mettre en oeuvre "l'acquis" de l' Union dans le domaine de la lutte contre la corruption et le crime organisé,

¹¹ présidé par un représentant du comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes

¹² Ce groupe multisectoriel envisage notamment la possibilité d'une nouvelle convention sur la traite. En outre, l'Assemblée parlementaire a adopté un rapport en mars 1997¹². Récemment, en juin 1998, le Conseil de l'Europe a également organisé un séminaire international consacré au rôle des ONG dans la lutte contre la traite des êtres humains

¹³ Les 20 et 21 octobre 1998, Interpol a tenu à Vienne une Conférence Internationale sur la traite des femmes.

¹⁴ Dans sa déclaration de Stockholm, l'Assemblée parlementaire OSCE (Stockholm, le 9 juillet 1996) a exprimé ses inquiétudes au sujet de la pratique déplorable de la traite des femmes et des jeunes filles. En outre, à l'occasion de la quatrième réunion OSCE relative aux questions à dimension humaine (Varsovie, le 26 octobre- 6 novembre 1998° . plusieurs Etats participants et ONGs ont évoqué une fois de plus la question de la traite et de la violence à l' égard des femmes.

dans les dix pays candidats d'Europe Centrale et orientale.¹⁵ Pour ce qui concerne les travaux d'OIPC-Interpol, des relations de travail ont été engagées entre cette organisation et Europol dans ce domaine. (Voir également Coopération policière, partie II.3)

- **Coopération dans le contexte du dialogue transatlantique**

Dans le cadre du nouvel agenda transatlantique, une coopération fondée sur des campagnes de prévention a été établie entre l'UE et les États-Unis dans le domaine de la traite des femmes. Il a été décidé que l'UE se concentrerait sur une campagne en Pologne (à mettre en oeuvre par "La Strada" (ONG) avec les fonds de PHARE-Démocratie) tandis que les États-Unis développeraient leur campagne avec l'aide de l'OIM en Ukraine (voir ci-dessus).¹⁶ Les campagnes d'information ont commencé en avril 1998 et se sont terminées officiellement en juin 1998, encore que les activités se soient poursuivies, en fait, jusqu'en septembre 1998. Il a été décidé, étant donné le succès de ces premières campagnes, de promouvoir des campagnes semblables dans d'autres pays d'origine et de transit¹⁷.

Action des États membres et de la Commission:

- Promouvoir la coordination et la participation étroite aux travaux des organisations internationales et régionales.
- Élaborer des projets communs entre la Commission et les organisations internationales et régionales.

Action de l'UE et de la Commission:

- Promouvoir d'autres campagnes de prévention avec les États-Unis dans les pays d'origine tiers et/ou de transit

I.2: INFORMATIONS, DONNÉES, TRAVAIL DE RECHERCHE ET FORMATION

Parmi les progrès réalisés jusqu'ici il convient de citer en particulier l'établissement par le Conseil d'un programme de financement pluriannuel (appelé STOP¹⁸), établissant "un nouveau cadre pour des actions d'information, en matière de formation, d'étude et

¹⁵ La possibilité sera offerte également à l'Albanie, Croatie, Moldavie, Russie, l'ex-république de Yougoslavie et l'Ukraine de participer à ce processus. Au titre du programme horizontal PHARE "Justice et affaires intérieures"; montant: 1,5 mécus + du Conseil de l'Europe: 0,9 mécu.

¹⁶ L'initiative a été officiellement lancée en novembre 1997 lorsque la présidence luxembourgeoise a organisé un séminaire regroupant les experts des 15 États membres, les autorités américaines, polonaises et ukrainiennes, la Commission ainsi que de La Strada et l'OIM. Ce séminaire a défini les méthodes, les messages et le champ d'application des deux campagnes parallèles. Une autre réunion s'est tenue à Varsovie le 13 mars 1998 afin d'organiser la participation à la campagne de l'UE de la délégation de la Commission et des États membres par le biais de leurs ambassades et consulats.

¹⁷ Une réunion a été organisée par les États-Unis à L'viv (Ukraine) afin d'évaluer les premiers résultats de ces deux campagnes (voir également parti III.1 PECO et NEI).

¹⁸ Action commune 96/700/JHA du 29 novembre 1996

d'échange"¹⁹ d'actions dans le contexte " d'une approche multidisciplinaire et coordonnée du problème"²⁰. Ce programme, géré par la Commission avec l'aide d'un Comité composé de représentants des États membres, est le seul instrument de ce genre au niveau européen. Il dispose d'un budget de 6.5 millions d'écus pour une première période de cinq ans. Il a pour objectif de favoriser la formation et la coopération entre les différents acteurs professionnels responsables de la lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants. Depuis 1996, plusieurs projets relatifs à la traite des femmes ont bénéficié d'un appui par le biais de ce programme²¹.

L'un des problèmes principaux rencontrés dans le domaine de la traite des femmes est le manque de statistiques et de données fiables, ce qui entrave l'évaluation de la véritable dimension du phénomène et la mise au point de stratégies appropriées et plus ciblées pour le combattre. Aussi STOP a-t-il soutenu une étude importante de l'OIM qui est à la disposition du public depuis mai 1998²². Cette étude analyse notamment les raisons pour lesquelles les statistiques et les données actuelles sont si pauvres : parmi ces raisons il convient de citer la nature occulte du phénomène, l'absence de collecte systématique, en général le manque d'incrimination claire de la traite des femmes, le fait que les concepts et définitions de la traite des femmes soient mesurés par différentes normes au niveau national, le manque de communication et d'échange d'informations entre les institutions au niveau national, ...).

Les informations sont cruciales à la fois dans le contexte de la prévention et de l'aide aux victimes. Comme les campagnes de prévention ont lieu dans les pays d'origine et de transit, cet aspect est examiné plus avant dans la partie III (la coopération avec les pays tiers). Les victimes de la traite doivent avoir accès aux informations sur la façon d'obtenir de l'aide. Elles peuvent obtenir ces informations par le biais des services sociaux et de santé, ainsi que des ONG. Le programme STOP peut fournir une aide jusqu'à un certain point. Néanmoins, vu que ce sont les ONG qui jouent le rôle principal à l'égard des victimes, la Commission estime que le soutien principal dans ce secteur devrait être assuré avant tout par le truchement de l'initiative DAPHNE qui est particulièrement destinée aux activités des ONG. Dans ce contexte, la Commission a présenté une proposition le 20 mai 1998²³ en vue d'une décision officielle du Conseil relative à un programme d'action communautaire à moyen terme concernant les mesures d'une aide, à l'échelle communautaire, en faveur d'actions des États membres relatives à la violence contre les enfants, les jeunes et les femmes (le programme DAPHNE) (2000-2004). Ses

¹⁹ Action commune, considérant 5

²⁰ Action commune, considérant 4

²¹ Ces projets ont contribué à l'échange et au transfert de compétences et de savoir-faire, entre les différentes catégories professionnelles ainsi qu'à la création de réseaux à l'échelle européenne, dans la mesure où la dimension européenne des projets est une condition importante en vue de bénéficier de crédits au titre de STOP. Pour plus de détails sur le programme STOP, voir l'Annexe 2 du document de travail des services de la Commission SEC(1998)2160.

²² Rapport final OIM sur l'analyse des données et des ressources statistiques disponibles dans les États membres de l'UE sur la traite des êtres humains, particulièrement des femmes et des enfants à des fins d'exploitation sexuelle.

²³ COM (1998) final 335

objectifs principaux sont de soutenir la création et le développement de réseaux et les projets novateurs des ONG. La traite des femmes est un thème important couvert par DAPHNE. Un autre domaine couvert par DAPHNE est de permettre aux ONG d'informer les victimes sur la façon dont elles peuvent protéger leurs droits et obtenir l'aide des ONG.

Tant le programme STOP que l'initiative DAPHNE peuvent également apporter leur soutien à des projets de recherche dans différents domaines de la traite. À ce jour, seules quelques études ont évoqué la question de la prévention et plus généralement celle des racines du phénomène. Davantage d'attention devrait être donc consacrée à cet aspect à l'avenir, y compris les activités axées sur l'aspect "demande" (clients et clients potentiels) telles que la prise de conscience accrue et sensibilisation des clients, des campagnes d'information sur les droits des femmes, le respect mutuel et l'égalité entre hommes et femmes, en ciblant ces actions sur les jeunes.

La recherche de techniques appropriées, en vue de lutter contre les contenus illicites, devrait également être encouragée dans le domaine des nouvelles technologies de l'information, telles que Internet, étant donné que celles-ci peuvent être utilisées également à des fins illicites par les trafiquants²⁴.

Action des ONG:

- Après l'adoption du programme DAPHNE, les ONG devraient faire un large usage de cet outil afin de promouvoir l'information et des réseaux d'information aux victimes, et de favoriser les bonnes pratiques ainsi que la formation.

Action des États membres et de la Commission:

- La Commission renforcera, par le biais de sa politique d'information ciblée sur les femmes, la sensibilisation au problème de la traite des femmes et l'information sur toutes les actions de la Commission visant à combattre ce genre de pratiques.
- La Commission, avec l'accord des États membres, focalisera les orientations existantes du programme STOP sur l'information permettant aux victimes de savoir comment obtenir de l'aide, sur un travail de recherche plus ciblé comprenant des études du profil des clients des prostituées et sur les différents intermédiaires dans la chaîne de la traite, afin de définir des projets plus opérationnels, notamment en ce qui concerne les systèmes d'échange d'informations, et favorisera une coopération plus ciblée en matière de formation.

²⁴ L'UE a adopté une stratégie globale en vue d'une auto-réglementation de l'Internet et en matière de luttes contre les contenus illicites. Voir en particulier la recommandation du Conseil 098/560/CE du 24 septembre et la proposition de la Commission en vue d'un plan d'action pour une utilisation plus sûre d'Internet.

- La Commission lancera, via le programme STOP, des études et des recherches en vue d'examiner les liens entre le phénomène du tourisme sexuel vis-à-vis des enfants et le développement de la traite des très jeunes femmes.

PARTIE II: SECTEURS SPÉCIFIQUES D'INTÉRÊT

II.1: IMMIGRATION ET QUESTIONS CONNEXES

L'expérience acquise à ce jour montre que les questions relatives à l'immigration (telles que celles relatives aux visas, permis de séjour provisoire, contrôles d'entrée et séjour sur le territoire des États membres) revêtent une extrême importance dans la lutte contre la traite des êtres humains. La formation notamment des fonctionnaires chargés de la migration tels que ceux des ambassades et des consulats et de ceux qui sont responsables de la délivrance de visas, est cruciale. La formation pourrait couvrir des aspects tels que les méthodes de communication avec les futurs candidats afin de leur faire prendre conscience des risques et des réalités, la détection des faux documents et une sensibilisation accrue à l'égard des tactiques et des réseaux éventuels de trafiquants.²⁵

Action des États membres

- Démarrer des projets appropriés de formation pour empêcher et combattre la traite des femmes dans le domaine de la migration et de la détection de faux documents ou de documents falsifiés par le biais des programmes appropriés relevant du titre VI (ODYSSEUS et STOP).

Bien que les développements en matière d'immigration et dans le domaine judiciaire soient présentés séparément pour des raisons de clarté, il existe des liens étroits entre ces deux questions du point de vue de la protection des victimes.

L'interaction est particulièrement importante entre, d'une part, le besoin d'une politique d'immigration s'adaptant à la situation des victimes de la traite et d'autre part, la question du renforcement de la capacité des tribunaux à condamner les trafiquants; très souvent, les victimes sont en situation illégale dans le pays d'accueil et la crainte du rapatriement les empêche de coopérer avec les autorités contre les trafiquants. Toute amélioration significative dans les poursuites à l'encontre des trafiquants doit conduire les autorités à permettre aux victimes de ne pas être automatiquement expulsées du pays d'accueil et à leur fournir une assistance judiciaire ainsi qu'une protection adéquate aux fins de leur témoignage en justice.

L'action commune de février 1997 stipule que "chaque État membre veillera à ce que les victimes soient, au besoin, à la disposition de la justice de l'État afin de pouvoir témoigner dans toute procédure criminelle, ce qui peut impliquer un statut de résidence provisoire dans les cas appropriés". Cette disposition ne fait pas une obligation pour les États membres de fournir un permis de séjour temporaire. Certains États membres (tels que Belgique, l'Italie, les Pays-Bas) ont en tout cas fourni un cadre juridique ou administratif pour une telle possibilité. La Commission est convaincue que davantage doit être fait dans ce domaine dans tous les États Membres. Dans sa communication de

²⁵ La formation dans les méthodes de communication devrait néanmoins éviter de stigmatiser le groupe entier de femmes immigrées.

1996, la Commission avait soutenu le principe visant à accorder un permis de séjour temporaire dans le cas des victimes disposées à témoigner dans des procès. Elle souhaite à présent aller un pas plus loin et compte présenter en 1999 une proposition d'action législative dans ce domaine, prenant en compte les expériences récentes tirées des dispositions nationales de manière à éviter les risques d'abus éventuels de futurs mécanismes.

Par ailleurs la Commission examinera la question plus générale de l'assistance judiciaire aux victimes et des programmes de protection des témoins. Dans le contexte de sa future communication pour 1999 sur l'assistance aux victimes, elle inclura des propositions pour la situation spécifique des victimes de la traite, étant donné qu'il est crucial d'obtenir le soutien et la confiance des victimes afin qu'elles témoignent devant les tribunaux à l'encontre de leurs persécuteurs. Ceci pourrait impliquer une protection adéquate à la fois pour les victimes et leurs familles, leur permettant par exemple de défendre leurs droits devant les tribunaux, d'être informé de l'évolution des enquêtes ou d'être aidés à retourner dans leur pays d'origine.

Action de la Commission :

- Présenter en 1999 une proposition pour une action législative concernant le permis de séjour provisoire pour les victimes prêtes à témoigner.
- Produire en 1999 une communication sur l'assistance aux victimes y compris les victimes de la traite.

II.2: LEGISLATION PENALE ET COOPERATION JUDICIAIRE.

Les progrès principaux dans ce secteur sont marqués par les dispositions contenues dans l'action commune de février 1997 puisque l'objectif principal de cette action commune est d'améliorer les dispositions pénales des États membres et leur coopération judiciaire dans le contexte de la lutte contre la traite des êtres humains.

Pour ce qui concerne les mesures à prendre au niveau national, les éléments principaux contenus dans cette action commune se présentent comme suit:

- Incrimination de comportement tel que l'exploitation sexuelle d'une personne à des fins lucratives en utilisant la coercition, la tromperie ou l'abus d'autorité ou toute autre pression qui ne laisse aucun choix réel à cette personne.
- Traite des êtres humains à des fins lucratives et en vue de l'exploitation sexuelle
- Responsabilité administrative ou criminelle des personnes morales.
- Sanction de ces infractions par des peines efficaces, proportionnelles et dissuasives²⁶

En ce qui concerne les mesures visant à améliorer la coopération judiciaire :

²⁶ Afin d'y inclure des peines corporelles donnant lieu à l'extradition dans le cas des personnes physiques, à la confiscation des instruments et du produit des infractions voire la fermeture des établissements utilisés ou dont l'utilisation était prévue pour la commission des infractions.

- Les États membres s'assureront mutuellement la coopération judiciaire la plus large possible dans les investigations et les procédures judiciaires concernant les infractions que représentent l'exploitation sexuelle et la traite, ainsi que dans l'échange d'informations appropriées.
- Réexamen des réserves visées à l'article 5 de la convention européenne de 1959 sur l'assistance mutuelle concernant l'éventuelle condition de la double criminalité, la gravité de l'infraction, etc. dans la perspective de mesures répressives comme par exemple la recherche et la saisie.
- Commissions rogatoires à traiter aussi rapidement que possible et information de l'État membre demandeur de l'état d'avancement de l'enquête.
- Transmission directe des demandes d'aide entre autorités localement compétentes le cas échéant.

Les États membres doivent réexaminer leur législation et au besoin la modifier pour la fin de 1999. Un engagement politique a été atteint néanmoins lors du Conseil informel "Justice et affaires intérieures" d'octobre 1998 afin d'accélérer cette initiative.

L'un des principaux problèmes réside, semble-t-il, dans le fait que dans la plupart des États membres la législation n'aborde pas spécifiquement les questions de l'exploitation sexuelle des femmes ayant fait l'objet de la traite.²⁷

La Commission croit néanmoins qu'il est préférable de présenter des actions complémentaires appropriées dans le domaine de la législation pénale et de la coopération judiciaire, après l'évaluation par le Conseil de la mise en oeuvre par les États membres de leurs obligations au titre de l'action commune de février 1997.

En outre, la Commission est convaincue qu'il est important que les États membres encouragent activement la rédaction du protocole des NU relatif à la traite des êtres humains, afin de permettre la coopération au niveau mondial²⁸.

Action des États membres

- Coordonner correctement entre eux leurs positions en ce qui concerne le protocole à venir des NU relatif à la traite des êtres humains, en vue d'harmoniser les dispositions de ce protocole ou du moins d'assurer la compatibilité avec les instruments de l'UE, notamment avec l'action commune de février 1997.

II.3: COOPÉRATION POLICIÈRE

²⁷ Dans le cadre du programme STOP une étude de l'Université d'Athènes, de 1998, relative aux pratiques législatives et judiciaires dans les États membres, a démontré que les situations juridiques dans les États membres accusent des divergences importantes.

²⁸ Voir les conclusions du Conseil du 5 octobre 1998 demandant que les États membres adoptent des positions communes à la fois en ce qui concerne la convention des NU sur la lutte contre le crime international organisé et les protocoles connexes.

Dans sa première communication, la Commission a souligné la nécessité d'améliorer la coopération internationale entre les autorités policières afin d'agir en priorité contre les réseaux criminels organisés qui ont des connexions internationales. Toutefois, les autorités policières pour être en mesure d'opérer efficacement, doivent également disposer de pouvoirs d'investigation appropriés.²⁹ Plusieurs États membres ont déjà créé des unités qui se spécialisent dans la lutte contre la traite des femmes.

En outre, dans le domaine de la coopération internationale, le mandat de l'unité drogues Europol (EDU) a été étendu en septembre 1996 afin d'inclure la traite des êtres humains et il a également été demandé que soit établi un répertoire des compétences spécialisées (une liste de points de contact à des fins de répression). L'unité drogues Europol a commencé à échanger, par le canal des agents de liaison des États membres, basés à La Haye, des informations sur la traite des êtres humains.³⁰ Dans son programme de travail pour 1999 elle a clairement manifesté son intention d'accorder une priorité élevée à cette matière, mentionnant notamment les initiatives suivantes:

- Entreprendre une analyse des grandes tendances de la traite des êtres humains et une sélection des objectifs afin de commencer à soutenir des enquêtes communes visant à lutter contre les principales organisations criminelles dans ce domaine
- Lancer un projet relatif à la situation dans les États candidats impliquant tous les acteurs intéressés (ONG, sociaux, judiciaires, policiers et autorités chargées de l'immigration) notamment en vue d'échanger des informations et des renseignements.
- Procéder à une mise à jour de son manuel sur les techniques et les méthodes policières et les bonnes pratiques (en liaison avec le manuel d'Interpol)
- Développer un programme de formation sur la traite des êtres humains
- Etablir un rapport général sur la situation au sein de l'UE comme base d'action à venir de l'UE dans ce domaine de la criminalité.

Action des États membres, d'Europol et de la Commission:

- Les États membres devraient examiner l'opportunité de créer des unités spécialisées ou des unités de coordination dans la lutte contre la traite des êtres humains.
- Europol devrait être encouragé à approfondir des relations de travail avec Interpol sur cette question.

²⁹ L'action commune de février 1997 demande spécifiquement que les États membres accordent des pouvoirs et des techniques d'investigation appropriés dans la perspective de recherches et de poursuites efficaces. Dans sa première communication, la Commission a également proposé aux États membres d'envisager la création d'unités policières spécialisées et /ou de point de contact unique.

³⁰ L'unité drogues Europol a aussi accueilli en mars et octobre 1998 deux réunions d'experts sur la traite des êtres humains à la Haye avec des représentants des États membres et des organisations non gouvernementales. Au cours de la réunion d'octobre des représentants des États candidats à l'adhésion étaient également présents.

- La Commission procédera à la promotion, par le biais du programme STOP, de la formation et l'échange de compétences pour les autorités policières chargées de la lutte contre la traite, notamment les autorités spécialisées dans la traite des femmes, tout en assurant la coordination avec Europol afin de développer des approches complémentaires sur les questions de formation.

II.4: ASSISTANCE SOCIALE AUX VICTIMES ET QUESTIONS D' EMPLOI

Une assistance sociale spécifique pour les victimes de la traite et des contrôles administratifs plus stricts des conditions de travail dans certaines activités sont des éléments importants dans la lutte contre la traite. Cependant, pour changer les attitudes de la société envers l'exploitation sexuelle des femmes, des mesures préventives à long terme sont cruciales. Le rôle des Etats membres est essentiel à cet égard. La Communauté, peut quant à elle, mettre à disposition le recours à des programmes européens spécialisés dans le domaine social et de celui de l'éducation. Elle peut par ailleurs apporter un soutien global à travers ses politiques existantes et les instruments financiers mis en place pour combattre le racisme, et promouvoir l'égalité des chances entre les femmes et les hommes³¹, le respect mutuel entre les sexes et le respect des droits humains et de la dignité humaine.

II.4. a: Assistance sociale aux victimes

Les victimes de la traite des femmes à des fins d'exploitation sexuelle sont généralement recrutées dans des milieux sociaux vulnérables à la fois du point de vue matériel et psychologique. Elles ont subi, dans tous les cas, des traumatismes physiques et/ou psychologiques profonds pendant la durée de leur exploitation et certaines souffrent toujours de problèmes de santé. Il est donc primordial d'aider ces victimes, une fois qu'elles sont en contact avec les ONG et les services sociaux, à reconstruire à la fois leur santé et leur identité personnelle en leur apportant une aide appropriée.

Une telle assistance sociale, comme l'a notamment souligné la déclaration ministérielle de La Haye, doit consister à fournir non seulement des refuges sûrs (centres d'accueil et de réadaptation) pour protéger les victimes de leurs exploiters, mais aussi des soins médicaux, sociaux et psychologiques confidentiels ainsi qu'une assistance juridique. Une nouvelle aide s'impose aussi sous forme de réintégration et de formation professionnelle ou de rapatriement dans le pays d'origine

La Commission est convaincue, conformément aux vues du Parlement européen³² de la nécessité d'une assistance sociale aux victimes par le biais notamment des ONGs.³³ Ces

³¹ Programme d'action communautaire à moyen terme sur l'égalité des chances entre les femmes et les hommes (1996-2000)

³² Colombo Svevo Rapport de janvier 1996

³³ Il est à noter que la plupart des ONGs sont spécialisées non seulement dans les soins à apporter aux femmes victimes de la traite mais qu'elles s'emploient également à fournir de l'aide et des informations sur des aspects variés de la prostitution (voir la liste non exhaustive des ONGs dans les Etats membres en annexe 3 du document de travail des services (SEC (1998) 2160).

organisations ont démontré leur capacité pour concevoir des moyens novateurs propres à atteindre et à venir en aide aux victimes d'exploitation sexuelle. Elles ont commencé à se structurer et à coopérer au niveau européen. Pourtant l'aide publique est souvent insuffisante tant au niveau national que régional. Au niveau européen, des programmes communautaires variés contribuent à l'assistance sociale des victimes de la traite, même si ceux-ci ne sont pas spécifiquement conçus pour s'adresser aux victimes de la traite et ne peuvent, dès lors, être considérés comme un substitut à l'action des Etats Membres.

Notamment, le programme INTEGRA qui cherche à promouvoir l'intégration professionnelle des groupes les plus menacés sur le marché du travail, a soutenu des projets par des partenariats entre les pouvoirs publics, les ONG, les PME, les partenaires sociaux et les associations.

Le programme "Prévention du SIDA et d'autres maladies transmissibles...", et le programme "Promotion de la santé ... dans le domaine de la santé publique", ont été également considérés comme des programmes utiles en vue d'aider les victimes de la traite des femmes.

La Commission a organisé en février 1998 un séminaire dans le cadre du programme de formation professionnelle LEONARDO DA VINCI. L'objectif de ce séminaire (intitulé "Moyens de promouvoir la réintégration des femmes victimes de la traite des êtres humains") était d'identifier les besoins de formation des victimes et des personnes responsables de leur orientation sociale et de leur formation professionnelle ainsi que d'établir des réseaux. Ce séminaire a aidé les acteurs intéressés à formuler des propositions de projets spécifiques. Ces propositions sont en cours de sélection.

En outre, la Commission, dans le cadre de l'initiative DAPHNE (lancée en mai 1997; voir également PARTIE I/1.2 ci-dessus) a soutenu un certain nombre de projets transnationaux novateurs dans le domaine de la réadaptation et de la réinsertion des victimes. Par exemple, elle a encouragé le développement de WAVE 1998 (Femmes contre la violence en Europe) et notamment l'élaboration d'une banque de données, disponible sur CD-ROM et sur Internet, fournissant des informations sur les centres de réadaptation pour les victimes de la violence, y compris la traite des femmes dans l'Union européenne et dans certains pays candidats³⁴

Action des ONG:

- Développer davantage la coopération avec l'appui de DAPHNE entre elles et la mise en réseau européen en général.

Actions des États membres:

- Soutenir les centres d'accueil et de réadaptation si de tels centres font défaut.
- Continuer à apporter une aide aux programmes locaux et nationaux de formation du personnel social et de santé.

Actions de la Commission:

³⁴ Voir aussi l'annexe 1 du document de travail des services de la Commission SEC(1998)2160.

- Informer les groupes cibles concernés sur les possibilités de recours au programme INTEGRA , au programme LEONARDO DA VINCI et aux programmes communautaires de santé .
- Encourager, comme le propose le futur programme pluriannuel DAPHNE (2000-2004), l'extension de l'aide aux ONG afin de leur permettre également de diversifier leurs activités, par exemple dans le domaine du conseil juridique aux victimes.

II.4. b: Emploi et questions connexes

La Commission a identifié dans sa première communication qu'il était important que les États membres concentrent leur attention sur les conditions de travail des filles au pair, des employées des bars et dancings ainsi que des employées des sex shows et salons de massage. Elle a également recommandé aux États membres d'assurer une coordination efficace entre les services d'inspection sociale et de santé et les services de police dans le but d'identifier et d'aider les victimes. A la connaissance de la Commission, les États membres n'ont donné aucune suite à ces recommandations bien qu'ils aient certains moyens de soumettre les employeurs à des contrôles. La Commission estime en outre qu'il serait utile que les États membres revoient leurs dispositions légales et contrôles administratifs existants ainsi que les conditions de fonctionnement des agences matrimoniales et des activités d'escorte, ces services étant parfois utilisés pour couvrir les activités des trafiquants.

Actions des États Membres:

- Assurer une coordination efficace entre les services d'inspection sociale et de santé et les services de police
- Revoir les dispositions légales et les contrôles administratifs existants ainsi que les conditions d'exercice des activités susmentionnées

Action de la Commission:

- Mener une étude comparative en 1999 sur les dispositions légales et les pratiques se rapportant aux activités susmentionnées.

PARTIE III: COOPÉRATION AVEC LES PAYS TIERS

Les effets réels à long terme des différentes initiatives entreprises dans l'UE et au niveau national et régional , bien qu'indispensables ,se verraient considérablement réduits si les mesures prises n' étaient pas appuyées par des actions de grande envergure dans les pays d' origine de la traite et de ceux de transit. Ceci implique que les pouvoirs publics de ces pays accordent une priorité plus élevée à cette question. Les principaux facteurs qui incitent les femmes à écouter les fausses promesses des recruteurs et à prendre le risque d'être victimes de la traite des êtres humains, sont évidemment liés à la pauvreté, au chômage et au manque de perspectives dans leur pays d'origine. L'aggravation de la situation économique de ces pays a eu une incidence directe sur le flux de traite des

femmes³⁵. Le manque de formation scolaire et la discrimination sexuelle sont également d'importantes causes de ce phénomène. Les objectifs clés de la politique communautaire de coopération au développement comprennent la lutte contre la pauvreté, la promotion des droits de l'homme, l'intégration de la dimension d'égalité entre les genres dans toutes les politiques, la démocratie, et le développement durable. Cette approche pourrait aussi être complétée par la promotion de certains projets-pilotes (tels que des campagnes d'information) dans le domaine de la lutte contre la traite des femmes³⁶

Comme indiqué dans l'introduction générale, les récentes tendances en ce qui concerne la traite des femmes montrent que le flux traditionnel des régions du tiers monde s'est maintenu, tandis qu'une forte augmentation des femmes exploitées dans l'UE et provenant des pays candidats d'Europe centrale et orientale et des nouveaux États indépendants se produisait ces dernières années.

Les instruments déjà utilisés dans les programmes de coopération avec les autorités gouvernementales ou pour soutenir les ONG locales et la société civile (particulièrement ceux qui concernent les droits de l'homme, les politiques d'égalité entre les sexes et l'accès à la justice) devraient être davantage développés avec tous les pays d'origine importants. Une attention particulière devrait-elle être accordée au soutien de la coopération avec les pays candidats dans le cadre du processus d'adhésion à l'Union européenne.

III.1: EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE ET NEI

Dans l'examen des résultats obtenus jusqu'ici par la coopération entre l'Union européenne et les pays candidats dans la lutte contre la traite des femmes, trois types d'actions doivent être distingués :

- Tout d'abord, des actions de soutien de l'amélioration des structures administratives générales dans des secteurs clés tels que la police et les instances judiciaires. Sans structures appropriées pour enquêter sur toutes les organisations criminelles et les réprimer, celles-ci poursuivront leurs activités illicites y compris la traite des femmes.

Depuis la première communication, beaucoup de progrès ont été réalisés dans la stratégie de préadhésion dans ce domaine. Les "partenariats pour l'adhésion" de mars 1998 attachent une grande importance au développement des capacités administratives et judiciaires des pays candidats³⁷ et identifient les priorités propres à chaque pays, y compris la nécessité de lutter contre le crime organisé.

La justice et les affaires intérieures est un domaine prioritaire pour tous les pays PECOS dans le cadre de ce renforcement des capacités administratives et

³⁵ De même, évidemment, que sur le flux général d'immigrants clandestins à la recherche d'un emploi à l'étranger.

³⁶ Il serait utile d'associer ici les délégations de la Commission et les ambassades et consulats des États membres de l'UE.

³⁷ Quelque 30% des ressources de PHARE seront consacrées à des activités de développement des capacités administratives et judiciaires.

judiciaires. Les projets de jumelage entre les administrations des États membres et des pays candidats démarreront en 1999. Un nombre important de projets sélectionnés dans ce domaine contribueront à l'efficacité de la lutte contre le crime organisé et la traite des femmes³⁸. En outre, en 1999, la Commission soutiendra la formation des forces de police des pays candidats par le biais de l'Association des écoles de police européennes (AEPE). L'un des modules de formation est spécifiquement consacré à la lutte contre la traite des êtres humains.

La Commission examine actuellement la possibilité, par le biais du programme TACIS, d'améliorer les capacités administratives et judiciaires des Nouveaux États indépendants.

- Deuxièmement, des actions soutenant la création et le développement d'ONG spécialisées dans la lutte contre la traite des êtres humains; Ces organisations complètent le rôle des pouvoirs publics par des activités en matière de prévention³⁹ de la traite et d'assistance.

Les programmes PHARE et TACIS pour la démocratie ont financé également plusieurs projets de "Prévention de la traite des femmes". Ils étaient axés sur la mise au point de campagnes de prévention, l'apport d'une aide sociale, médicale et psychologique aux victimes de la traite des femmes, la mise au point de programmes complets conçus pour réintégrer ces victimes dans la société et/ou dans le pays d'origine, par la formation professionnelle, l'assistance juridique, et le développement de l'enseignement des droits de l'homme. En particulier, "La Strada", a notamment développé ses activités en Pologne et en République tchèque. Des extensions sont actuellement en cours dans d'autres pays dont l'Ukraine et la Bulgarie. L'une des actions récentes les plus réussies de La Strada a été la campagne d'information menée en Pologne, en parallèle avec la campagne IOM en Ukraine⁴⁰. Ces campagnes ont produit des résultats importants par une sensibilisation accrue des groupes cibles et du public en général. Elles ont également stimulé la constitution de nouveaux réseaux et partenariats et ont eu des effets de déclenchement de projets de nouvelles législations et de formation de structures permanentes au sein des administrations nationales pour lutter contre la traite des femmes.

- Afin d'aider les ONG locales à constituer des partenariats avec les ONG occidentales pour la lutte contre la violence, la Commission a proposé d'ouvrir le futur programme

³⁸ 9 projets sont consacrés au renforcement des structures judiciaires, 8 projets aux contrôles aux frontières et à l'immigration, 4 projets à la formation des polices et 1 projet à la lutte contre le crime organisé.

³⁹ Les informations sur les risques de traite des êtres humains fournies par le biais des écoles et des universités sont un important élément de la politique de prévention dans les pays d'origine de la traite. Il importe également de fournir une formation et des méthodes adéquates aux milieux pédagogiques. Le programme SOCRATES (également ouvert désormais aux pays candidats) pourrait fournir un soutien à des méthodes pédagogiques appropriées et à la diffusion des bonnes pratiques.

⁴⁰ Ces campagnes jumelées de "prévention" ont été organisées de mars à juin 1998 dans le cadre du Nouvel Agenda Transatlantique. Les États-Unis ont fourni les fonds pour la campagne en Ukraine, tandis que l'Union européenne a fourni, via PHARE démocratie, des fonds pour la campagne en Pologne. D'autres campagnes de prévention doivent être lancées l'an prochain dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale.

DAPHNE à tous les pays candidats.

En ce qui concerne les nouveaux États indépendants, les associations ont éprouvé des difficultés (à la fois d'ordre matériel et dues au manque de soutien officiel) à structurer leurs activités de lutte contre la traite des femmes.

- Troisièmement, des actions de soutien de projets de coopération associant les responsables (principalement des services publics) des États membres de l'UE et des pays candidats intervenant dans la lutte contre la traite des femmes (juges, procureurs, police, fonctionnaires, services publics chargés de l'immigration et des contrôles aux frontières, etc.). Afin de promouvoir cette coopération la Commission proposera l'ouverture du programme STOP à tous les pays candidats à partir de l'an 2000.

Actions de la Commission:

- Encourager l'ouverture du programme STOP aux pays candidats d'Europe centrale et orientale.
- Continuer à faire usage du programme PHARE afin d'améliorer, en ligne avec l'acquis de l'Union, le cadre juridique, les capacités structurelles et les ressources humaines dans le domaine de la justice et des affaires intérieures de façon à s'attaquer plus efficacement au crime organisé en général et à la traite des êtres humains en particulier.
- Poursuivre le soutien à des projets concrets de lutte contre la traite des femmes par le biais du programme PHARE démocratie.
- Promouvoir les possibilités de sensibilisation et d'éducation parmi les victimes potentielles dans le cadre des programmes Socrates et Jeunesse pour l'Europe.

Actions de l'UE, du Conseil et de la Commission:

- Adopter le programme DAPHNE et ses dispositions pour l'ouvrir aux pays candidats.
- Continuer à recourir aux groupes d'experts existants associant l'UE et les pays candidats ou comprenant des pays candidats (tels que le groupe de travail pour la mise en œuvre du pacte de préadhésion sur le crime organisé et le groupe d'experts sur les drogues et le crime organisé), afin d'encourager la coopération en matière de lutte contre la traite des êtres humains, dont la traite des femmes⁴¹.

⁴¹ Une réunion spécifique du groupe d'experts sur les drogues et le crime organisé (associant tous les États membres de l'UE, les pays candidats et la Norvège) a eu lieu à Bruxelles le 13 novembre 1998 afin d'évaluer des mesures pratiques de développement de la coopération policière et judiciaire dans ce domaine, y compris une éventuelle coopération ultérieure avec Europol.

- Promouvoir dans le cadre du dialogue sur les questions de crime organisé qui s'engage avec les NEI, et notamment avec la Russie et l'Ukraine l'échange d'informations sur la traite des femmes.

III.2: COOPÉRATION AVEC LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

Les programmes communautaires existants de coopération avec les pays en voie de développement s'attaquent aux causes premières de la traite des femmes, telles que la pauvreté et le chômage.

En ce qui concerne la coopération avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique(ACP), une importance accrue a été accordée, dans le cadre de la convention de Lomé IV, à la défense des droits de la femme et à la promotion d'actions spécifiques contribuant à associer les femmes aux principales activités dans le domaine du développement⁴². Cela se reflète également dans le mandat donné à la Commission par le Conseil en juin 1998 pour les négociations avec les ACP en vue du nouveau partenariat.

Le Fonds européen de développement n'a cependant pas encore été suffisamment mobilisé en faveur de projets spécifiques tels que l'amélioration de la législation, la formation judiciaire et policière à la lutte contre la traite des femmes, et les actions de prévention et de sensibilisation. La Commission souhaite également réitérer sa suggestion de promouvoir le dialogue sur ces questions avec les pays ACP en mettant en place un rapporteur ACP qui pourrait engager un tel dialogue lors de la prochaine assemblée paritaire.

La coopération avec les pays asiatiques, latino-américains et méditerranéens (ALA/MED) s'est fondée sur une approche semblable à celle qui a été suivie pour les pays ACP, à savoir promouvoir la défense des droits de la femme et favoriser une action de développement spécifique qui associe les femmes. Les programmes financés par la Communauté se sont principalement concentrés sur les communautés pauvres et défavorisées des zones urbaines, où les femmes sont le plus susceptibles d'être victimes d'exploitation sexuelle et de tomber aux mains des trafiquants. Aucun projet spécifique n'a toutefois été financé dans le domaine de la traite des femmes proprement dit.

Action de la Communauté et des États membres :

- Soutenir des projets de recherche et des projets pilotes qui seront conçus en collaboration avec les ONG, les États membres de l'UE et les organisations internationales dans le domaine de la formation, de la prévention et de la sensibilisation et qui se dérouleront dans les pays ACP/ALA/MED.

Actions de la Commission :

⁴² Voir notamment l'engagement de la Commission en faveur du renforcement de la société civile et de la participation des femmes au processus de démocratisation et de développement, dans sa communication sur les enjeux du partenariat entre l'UE et les ACP ; COM (98) final 146. Il y est expressément fait mention de la fourniture aux femmes d'informations sur leurs droits ainsi que de l'accès aux instances judiciaires et aux services sociaux.

- Mobiliser les instruments financiers de coopération existants en faveur de projets pilotes spécifiques dans le domaine de la lutte contre la traite des femmes dans le cadre des lignes budgétaires appropriées⁴³. Ces projets devraient encourager les partenaires à utiliser les ressources affectées à la coopération.

CONCLUSIONS

Dans sa première communication de novembre 1996, la Commission a proposé une approche multidisciplinaire et "transpilier" afin de mobiliser tous les instruments dont l'UE dispose en vertu du Traité (à la fois dans le contexte communautaire et dans le troisième pilier de la justice et des affaires intérieures). La présente communication propose d'aller un pas plus loin en mettant au point des stratégies et des mesures visant à couvrir les différentes étapes de la chaîne du crime organisé et à faire participer tous les acteurs à la lutte contre la traite des femmes.

La Commission est consciente que la mise en œuvre de cet ambitieux éventail d'actions représente un véritable défi pour protéger la société et les droits de la femme contre les trafiquants.

⁴³ Lignes budgétaires "Démocratisation", "Femmes et développement", "Cofinancement avec les ONG", "Coopération décentralisée", "Lutte contre le Sida", "Lutte contre les drogues", "Démographie".

**LISTE COMPLÈTE DES ACTIONS PROPOSÉES DANS LA
COMMUNICATION**

**PARTIE I: RÉALISATIONS ET AUTRES INITIATIVES SUR LES QUESTIONS
INTERDISCIPLINAIRES**

I.1.: COOPÉRATION ET COORDINATION

I.1.a: À l'intérieur et entre les États membres de l'U

**I.1.b: Avec les organisations internationales ou régionales et d'autres partenaires de
pays tiers**

Action des États membres et de la Commission:

- Promouvoir la coordination et participer étroitement aux travaux dans le cadre des organisations internationales et régionales.
- Élaborer des projets communs entre la Commission et les organisations internationales et régionales.

Action de l'UE et de la Commission:

- Organiser et soutenir d'autres campagnes de prévention avec les États-Unis dans les pays d'origine tiers et/ou de transit

I.2: INFORMATIONS, DONNÉES, TRAVAIL DE RECHERCHE ET FORMATION

Action des ONG:

- Après l'adoption du programme DAPHNE, les ONG devraient faire un large usage de cet outil afin de promouvoir l'information et des réseaux d'information aux victimes, et de favoriser les pratiques les meilleures ainsi que la formation.

Action des États Membres et de la Commission:

- Par le biais de sa politique d'information ciblée sur les femmes, la Commission renforcera la sensibilisation au problème de la traite des femmes et l'information sur les actions de la Commission visant à combattre ce genre de pratiques.
- La Commission, avec l'accord des États Membres, recentrera les orientations existantes du programme STOP sur l'information permettant aux victimes de savoir comment obtenir de l'aide, sur un travail de recherche plus ciblé comprenant des études du profil des clients des prostituées et sur les différents intermédiaires dans la chaîne de la traite, afin de définir des projets plus opérationnels, notamment en ce qui concerne les systèmes d'échange d'informations, et favorisera une coopération plus ciblée en matière de formation.

- La Commission lancera via le programme STOP des études et des recherches en vue d'examiner les liens entre le phénomène du tourisme sexuel vis-à-vis des enfants et le développement de la traite des très jeunes femmes.

PARTIE II: SECTEURS SPÉCIFIQUES D'INTÉRÊT

II.1: IMMIGRATION ET QUESTIONS CONNEXES

Action des États Membres :

- Lancer des projets appropriés de formation pour empêcher et combattre la traite des femmes dans le domaine de la migration et de la détection des documents faux ou falsifiés par le biais des programmes appropriés du titre VI (ODYSSEUS et STOP).

Action de la Commission :

- Présenter en 1999 une proposition pour une action législative concernant le permis de séjour provisoire pour les victimes prêtes à témoigner.
- Produire en 1999 une communication sur l'assistance aux victimes y compris les victimes de la traite.

II.2: LEGISLATION PENALE ET COOPERATION JUDICIAIRE

Action des États Membres:

- Coordonner correctement entre eux leurs positions en ce qui concerne le protocole à venir des NU relatif à la traite des êtres humains, en vue d'harmoniser les dispositions de ce protocole ou du moins d'assurer la compatibilité avec les instruments de l'UE, notamment avec l'action commune de février 1997.

II.3: COOPÉRATION POLICIÈRE

Action des États Membres, d'Europol et de la Commission:

- Les États membres devraient examiner l'opportunité de créer des unités spécialisées ou des unités de coordination dans la lutte contre la traite des êtres humains.
- Europol devrait être encouragé à approfondir les relations de travail avec Interpol sur cette question.
- La Commission devrait promouvoir, par le biais du programme STOP, la formation et l'échange de compétences pour les autorités policières chargées de la lutte contre la traite, notamment les autorités spécialisées dans la traite des femmes, tout en assurant la coordination avec Europol afin de développer des approches complémentaires sur les questions de formation.

II.4: ASSISTANCE SOCIALE AUX VICTIMES ET AUX QUESTIONS D'EMPLOI

II.4. a: Assistance sociale aux victimes

Action des ONG:

- Développer davantage la coopération entre elles et la mise en réseau européen en général.

Actions des États Membres:

- Soutenir les centres d'accueil et de réadaptation quand de tels centres n'existent pas encore.
- Continuer à apporter une aide aux programmes locaux et nationaux de formation du personnel social et de santé.

Actions de la Commission:

- Informer les groupes cibles concernés sur les possibilités de recours au programme INTEGRA, au programme LEONARDO DA VINCI et aux programmes communautaires de santé.
- Encourager, comme le propose le futur programme pluriannuel DAPHNE (2000-2004), l'extension de l'aide aux ONG afin de leur permettre également de diversifier leurs activités, par exemple dans le domaine du conseil juridique aux victimes.

II.4. b: Emploi et questions connexes

Actions des États membres:

- Assurer une coordination efficace entre les services d'inspection sociale et de santé et les services de police.
- Revoir les dispositions légales et les contrôles administratifs existants ainsi que les conditions d'exercice des activités susmentionnées.

Action de la Commission:

- Mener une étude comparative en 1999 sur les dispositions légales et les pratiques se rapportant aux activités sus-mentionnées.

PARTIE III: COOPÉRATION AVEC LES PAYS TIERS

III.1: EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE ET NEI

Actions de la Commission:

- Encourager l'ouverture du programme STOP aux pays candidats d'Europe centrale et orientale.
- Continuer à faire usage du programme PHARE afin d'améliorer, conformément à l'acquis, le cadre juridique, les capacités structurelles et les ressources humaines dans le domaine de la justice et des affaires intérieures de façon à s'attaquer plus

efficacement au crime organisé en général et à la traite des êtres humains en particulier.

- Poursuivre le soutien à des projets concrets de lutte contre la traite des femmes par le biais du programme PHARE démocratie.
- Promouvoir les possibilités de sensibilisation et d'éducation parmi les victimes potentielles dans le cadre des programmes Socrates et Jeunesse pour l'Europe.

Actions de l'UE, du Conseil et de la Commission:

- Adopter le programme DAPHNE et ses dispositions pour l'ouvrir aux pays candidats.
- Continuer à recourir aux groupes d'experts existants associant l'UE et les pays candidats ou comprenant des pays candidats (tels que le groupe de travail pour la mise en œuvre du pacte de préadhésion sur le crime organisé et le groupe d'experts sur les drogues et le crime organisé), afin d'encourager la coopération en matière de lutte contre la traite des êtres humains, dont la traite des femmes.
- Promouvoir l'échange d'informations sur la traite des femmes, dans le cadre du dialogue sur les questions de crime organisé qui s'engage avec les NEI, et notamment avec la Russie et l'Ukraine.

III.2: COOPÉRATION AVEC LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

Action de la Communauté et des États Membres :

- Soutenir des projets de recherche et des projets pilotes qui seront conçus en collaboration avec les ONG, les États Membres de l'UE et les organisations internationales dans le domaine de la formation, de la prévention et de la sensibilisation et se dérouleront dans les pays ACP/ALA/MED.

Actions de la Commission :

- Mobiliser les instruments financiers de coopération existants en faveur de projets pilotes spécifiques dans le domaine de la lutte contre la traite des femmes dans le cadre des lignes budgétaires appropriées. Ces projets devraient encourager les partenaires à utiliser les ressources affectées à la coopération.

ds

ISSN 0254-1491

COM(98) 726 final

DOCUMENTS

FR

06 05 04 16

N° de catalogue : CB-CO-98-760-FR-C

Office des publications officielles des Communautés européennes

L-2985 Luxembourg