

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2002-2003

10 OCTOBRE 2003

PROJET DE DECRET

PORTANT ASSENTIMENT AU PROTOCOLE ADDITIONNEL
A LA CONVENTION DES NATIONS UNIES CONTRE LA CRIMINALITE
TRANSNATIONALE ORGANISEE VISANT A PREVENIR, REPRIMER
ET PUNIR LA TRAITE DES PERSONNES, EN PARTICULIERS DES
FEMMES ET DES ENFANTS, FAIT A NEW YORK LE 15 NOVEMBRE 2000

EXPOSE DES MOTIFS

I. CONTEXTE ET OBJECTIFS DU PROTOCOLE

Dans le cadre des Nations unies, un Protocole additionnel à la Convention contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, a été négocié, puis adopté par l'Assemblée générale à New York le 15 novembre 2000.

Au cours des dernières années, la traite des êtres humains par les groupes criminels organisés a connu un développement inquiétant. On ne dispose pas de chiffres précis sur l'ampleur de la traite. Selon le programme des Nations unies contre la traite des êtres humains, plus d'un million de femmes et d'enfants seraient chaque année victimes de la traite et les produits liés à ce trafic seraient compris entre 5 et 7 milliards de dollars par an. Il serait en voie de devenir la deuxième source de profit pour les mafias, après le trafic de stupéfiants. La Commission européenne estime que 500 000 personnes seraient victimes d'un trafic en vue de l'exploitation sexuelle au sein de l'Union européenne.

Le mandat de la résolution 53/111 (9 décembre 1998) de l'Assemblée générale des Nations unies créant un Comité spécial en vue d'élaborer une Convention contre la criminalité transnationale organisée, envisageait «s'il y a lieu, d'élaborer des instruments internationaux de lutte contre le trafic de femmes et d'enfants, la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, et le trafic et le transport illicites de migrants, y compris par voie maritime». C'est ainsi qu'ont été négociés, en parallèle avec la Convention contre la criminalité transnationale organisée, trois Protocoles additionnels à celle-ci, dont celui relatif à la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants.

Le texte initial de ce protocole résulte d'une fusion de deux projets déposés respectivement par les États-Unis et l'Argentine. D'abord limité à la traite des femmes et des enfants, son champ a ensuite été élargi à la traite des personnes en général, tout en préservant l'accent particulier mis sur celle, la plus répandue, dont sont victimes les femmes et les enfants.

Les négociations au sein du Comité spécial des Nations unies siégeant à Vienne, entamées en janvier 1999, ont été menées à bien dans un délai particulièrement rapide, puisque les travaux ont été achevés en octobre 2000.

Ce protocole vient compléter la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, dite «Convention de Palerme», en traitant plus spécifiquement de certaines activités menées par les groupes criminels organisés, en l'espèce la traite des personnes.

Il importe de souligner le lien étroit entre la Convention de Palerme et ses Protocoles additionnels, lien qui impose notamment d'être Partie à la convention pour devenir Partie à l'un des protocoles.

La principale définition apportée par le présent protocole — celle de la «traite des personnes» — a pour objet d'énoncer une série de situations dans lesquelles des groupes criminels organisés exploitent des êtres humains, en particulier celles où les infractions comportent des formes de contraintes exercées sur les victimes et sont de nature transnationale, c'est-à-dire impliquant le franchissement de frontières. En vertu de cette définition, le consentement d'une victime est indifférent lorsqu'il est établi que des moyens illicites ont été utilisés, sans que cette disposition porte préjudice aux droits de la défense dans les procédures pénales.

La nécessité de parvenir à un équilibre satisfaisant entre les mesures de lutte contre la criminalité et celles visant à assister ou à protéger les victimes de la traite des personnes est clairement indiquée par deux parties essentielles du protocole, à savoir d'une part, les dispositions ayant expressément trait à l'assistance et à la protection accordée aux victimes, et de l'autre, celles relatives au rapatriement des personnes dans leur pays d'origine.

Le présent protocole comporte une série de mesures générales relatives à la protection et à l'assistance accordées aux victimes. Il énonce notamment diverses mesures d'aide sociale que les États parties doivent prévoir en faveur des victimes, telles que des conseils, un logement, des possibilités d'éducation, une assistance médicale et psychologique et la possibilité de rester sur leur territoire, à titre temporaire ou permanent.

Les services de répression des États ayant ratifié le protocole devront coopérer entre eux pour détecter les auteurs d'infractions et les victimes de la traite des personnes, échanger des informations sur les méthodes utilisées par les auteurs d'infractions et assurer la formation des agents des services de détection et de répression ainsi que des personnes chargées de venir en aide aux victimes.

Les Etats parties devront également prendre les mesures de sécurité et assurer les contrôles aux frontières nécessaires pour prévenir et détecter la traite des personnes. Ils s'engagent notamment à renforcer les contrôles aux frontières, à prévoir l'obligation pour les transporteurs commerciaux de vérifier les passeports et les visas de tous les passagers, à fixer des normes relatives à la qualité des passeports et autres documents de voyage et à coopérer entre eux pour vérifier la validité des documents délivrés par eux ou en leur nom et utilisés à l'étranger.

La conférence des parties à la convention, instituée en application de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, remplira des fonctions analogues pour le protocole.

II. CONTENU DU PROTOCOLE

2.1. Relation avec la convention (article 1^{er})

Le Protocole contre la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, est conçu comme un complément de la Convention contre la criminalité transnationale organisée. Il est interprété conjointement avec la convention. Les infractions établies par le protocole sont considérées comme des infractions établies par la convention, ce qui permet de leur appliquer *mutatis mutandis* les dispositions de la Convention relatives à l'extradition, l'entraide judiciaire et la coopération policière.

2.2. Objet du Protocole (article 2)

L'objet du protocole est de prévenir et combattre la traite des personnes, en accordant une attention particulière aux femmes et aux enfants, de protéger et d'aider les victimes de la traite, ainsi que de promouvoir la coopération entre les Etats parties à ces fins.

2.3. Définitions des notions clés du Protocole (article 3)

L'article 3 formule une série de notions utilisées par la suite dans le corps du protocole. Il s'agit des expressions « traite des personnes » et « enfant ».

L'expression « traite des personnes » désigne « le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou

l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation. L'exploitation comprend au minimum l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes ». Il est précisé que l'on est en présence de traite de personnes, que celles-ci soient consentantes ou non à l'exploitation envisagée, dès lors qu'un des moyens mentionnés a été utilisé.

Le terme « enfant » est défini comme « toute personne âgée de moins de dix-huit ans ». Concernant les enfants, le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil sont considérés comme une « traite des personnes », alors même qu'il n'y aurait pas eu menace de recours ou recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, comme énoncé à l'alinéa a) de l'article 3 du protocole.

2.4. Champ d'application du protocole (article 4)

Le protocole s'applique, sauf disposition contraire, à la prévention, aux enquêtes et aux poursuites concernant les infractions établies conformément à son article 5, lorsque ces infractions sont de nature transnationale et qu'un groupe criminel organisé y est impliqué. Il s'applique également à la protection des victimes des infractions établies par le protocole.

2.5. Incriminations (article 5)

L'article 5 établit l'obligation pour les Etats parties d'incriminer la traite des êtres humains telle que définie à l'article 3, lorsque commise intentionnellement.

Les Etats parties doivent également incriminer, sous réserve des concepts fondamentaux de leur système juridique, la tentative de cette infraction. Ils sont aussi tenus d'incriminer la complicité de ces infractions.

Les Etats parties doivent aussi incriminer le fait d'organiser la commission d'une de ces infractions ou de donner des instructions à d'autres personnes pour qu'elles la commettent.

Le droit belge répond aux exigences de l'article 5 du protocole, notamment dans l'article 77bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (*Moniteur belge* du 31 décembre 1980), introduit par la loi du 13 avril 1995 en vue de la répression de la traite des êtres humains et de la pornographie enfantine (*Moniteur belge* du 25 avril 1995).

2.6. Règles de protection des victimes (articles 6 à 8)

2.6.1. Assistance et protection accordées aux victimes de la traite des personnes (article 6)

Comme fixé dans la convention, les Etats parties doivent informer les victimes des procédures judiciaires et administratives applicables et prévoir dans leur droit interne que les avis et les préoccupations des victimes puissent être présentés et être pris en compte aux stades appropriés de la procédure pénale engagée contre les auteurs d'infractions. Ils doivent prévoir des mesures qui offrent aux victimes la possibilité d'obtenir réparation du préjudice subi. Le protocole prévoit aussi que les Etats parties protègent la vie privée et l'identité des victimes de la traite. Ils doivent s'efforcer d'assurer la sécurité physique des victimes pendant qu'elles se trouvent sur leur territoire.

Les Etats parties sont également encouragés à assurer le rétablissement physique, social et psychologique des victimes de la traite et, en particulier, à leur fournir un logement convenable, une assistance médicale, psychologique et matérielle et des possibilités d'emploi, d'éducation et de formation.

Cette disposition relève en partie des compétences des Régions et des Communautés. En effet, un transfert de l'exercice des compétences de la Communauté française en matière d'aide aux victimes s'est opéré au profit de la Région wallonne et de la Commission communautaire française par l'adoption d'un décret spécial, le 19 juillet 1993. A présent, en vertu de l'article 5 § 1^{er}, II, 6^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, la Communauté française est compétente en matière de protection de la jeunesse, en ce compris la protection sociale de celle-ci, incluant donc les mineurs victimes de la traite des êtres humains. Les majeurs victimes de la traite relèvent eux des compétences de la Région wallonne et de la Commission communautaire française.

Le droit belge, quant à lui, répond aux exigences de cet article, notamment par la loi du 13 avril 1995 en vue de la répression de la traite des êtres humains et de la pornographie enfantine (*Moniteur belge* du 25 avril 1995) et diverses circulaires adoptées depuis 1995.

2.6.2. Statut des victimes dans les Etats d'accueil (article 7)

L'article 7 prévoit que les Etats parties envisagent l'adoption de mesures qui permettent

aux victimes de rester sur leur territoire, à titre temporaire ou permanent.

Lors des débats, cette disposition a suscité l'opposition de nombreux pays de l'Union européenne et des pays arabes, qui y voyaient la possibilité d'une immigration cachée. La majorité des pays a considéré que la philosophie du protocole était également de protéger les victimes de la traite. Cette disposition est capitale pour donner la possibilité aux victimes de rester à titre temporaire sur le territoire de l'Etat où elle se trouve, aux fins notamment de collaboration avec la justice contre les trafiquants. Le droit pour les victimes d'obtenir un permis de séjour temporaire assure, d'une part, leur sécurité, et, d'autre part, les incite à coopérer avec les autorités compétentes aux fins d'enquête et de poursuites, ce qui est l'objectif premier du protocole.

Le droit belge répond aux exigences de cette disposition, notamment par les circulaires concernant la délivrance de titres de séjour et des autorisations d'occupation à des étrangers victimes de la traite des êtres humains.

2.6.3. Rapatriement des victimes (article 8)

L'article 8 forme un tout avec l'article 7. Il prévoit le droit au retour d'une victime dans son pays d'origine dans des conditions de sécurité. Figurant dans un chapitre consacré à la protection des victimes, cette disposition doit s'interpréter comme mettant en œuvre le principe de droit international du droit au retour d'une personne dans son pays.

Le retour des victimes doit se faire dans des conditions de sécurité pour les victimes et être, de préférence, volontaire. Il faut tenir également compte de l'état de la procédure judiciaire liée au fait que la personne est une victime de la traite.

Les Etats parties doivent procéder à des vérifications permettant de savoir si une victime de la traite est son ressortissant ou a le droit de résider à titre permanent sur son territoire et délivrer les documents de voyage nécessaires ou tout autre autorisation afin de faciliter le retour de celle-ci sans retard injustifié ou déraisonnable.

2.7. Règles de prévention et de coopération entre les Etats parties (articles 9 à 10)

2.7.1. Mesures de prévention (article 9)

Les Etats parties doivent établir des politiques globales pour prévenir et combattre la

criminalité et protéger les victimes de la traite. Ils doivent aussi s'efforcer d'organiser des campagnes d'information sur la traite des personnes. Ils adoptent des mesures d'ordre éducatif, social et culturel pour décourager la demande qui favorise toutes les formes d'exploitation des personnes aboutissant à la traite.

Les Etats doivent coopérer pour remédier aux facteurs qui rendent les personnes vulnérables à la traite, tels que la pauvreté, le sous-développement et l'inégalité des chances.

2.7.2. Echange d'informations et formation (article 10)

Aux termes de l'article 10, les Etats parties devraient travailler ensemble pour déterminer si les personnes qui franchissent ou tentent de franchir une frontière, avec des documents de voyage appartenant à d'autres personnes ou sans documents de voyage, sont auteurs ou victimes de la traite des personnes.

A ces fins, les Etats parties doivent échanger des informations notamment sur les types de documents de voyage que des personnes ont utilisés ou tenté d'utiliser pour franchir une frontière aux fins de la traite que sur les moyens et les méthodes utilisés par les groupes criminels organisés pour la traite des personnes.

Les Etats parties doivent assurer une formation spécialisée des fonctionnaires de l'immigration à la prévention de la traite des personnes.

2.7.3. Contrôle renforcé des frontières, sécurité et contrôle des documents, légitimité et validité des documents, formation et coopération technique (articles 11 à 13)

Pour éviter que les trafiquants n'utilisent les transporteurs commerciaux pour couvrir leurs trafics, l'article 11 oblige les Etats parties de prendre des mesures pour s'assurer que ces entreprises contrôlent tous leurs passagers afin de vérifier qu'ils possèdent chacun des documents de voyage requis pour l'entrée dans l'Etat d'accueil.

Le droit belge répond aux exigences de l'article 11 du protocole. Le titre III*bis* de la loi du 15 décembre 1980 établit des obligations spécifiques des transporteurs relativement à l'accès des étrangers au territoire.

L'article 11 est renforcé par l'article 12 sur la sécurité et le contrôle des documents. Les Etats parties s'y engagent à délivrer des documents de voyage ou d'identité d'une qualité telle qu'on ne puisse facilement en faire un usage impropre et les falsifier ou les modifier, les reproduire ou les délivrer illicitement. Ils acceptent aux termes de l'article 13 de vérifier à la demande d'un autre

Etat Partie la légitimité et la validité des documents de voyage ou d'identité délivrés en son nom et dont on soupçonne qu'ils sont utilisés pour la traite des personnes.

2.8. Dispositions finales (articles 14 à 20)

Les dispositions finales du protocole s'inspirent de celles de la convention : règlement des différends (article 15), signature, ratification, acceptation, approbation et adhésion (article 16), entrée en vigueur (article 17), amendement (article 18), dénonciation (article 19), dépositaires et langues (article 20). Les développements relatifs aux dispositions finales de la convention s'appliquent ici *mutatis mutandis*. Cependant, il faut noter la présence d'une clause de sauvegarde à l'article 14.

III. NATURE DU PROTOCOLE SUR LE PLAN INTERNE

Sur le plan interne belge, les dispositions de ce protocole relèvent de la compétence fédérale, mais aussi pour partie des compétences régionales et communautaires.

Sous la signature du ministère des Affaires étrangères de la Belgique figure dès lors, avec l'accord des Régions et Communautés, une formule indiquant qu'elle engage également la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

Conformément aux articles 167 de la Constitution, 81 et 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980, tels que modifiés par la loi spéciale du 5 mai 1993 et à l'Accord de coopération du 8 mars 1994 relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes, la Communauté française a été régulièrement associée à la négociation et à la signature de ce protocole.

Certaines dispositions de ce protocole (notamment l'article 6, §§ 2 et 3) concernent les compétences propres des Communautés, à savoir la protection des mineurs victimes de la traite des êtres humains, en vertu de l'article 5, § 1^{er}, II, 6^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, qui stipule que les Communautés sont compétentes en matière de protection de la jeunesse, en ce compris la protection sociale de celle-ci, l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980, tel que modifié par la loi spéciale du 5 mai 1993, trouve donc à s'appliquer.

En conséquence, le Gouvernement de la Communauté française a, dès lors, l'honneur de soumettre à l'approbation du Conseil de la Communauté française, le projet de décret portant assentiment ci-joint.

PROJET DE DECRET

PORTANT ASSENTIMENT AU PROTOCOLE ADDITIONNEL
A LA CONVENTION DES NATIONS UNIES CONTRE LA CRIMINALITE
TRANSNATIONALE ORGANISEE VISANT A PREVENIR, REPRIMER
ET PUNIR LA TRAITE DES PERSONNES, EN PARTICULIERS DES
FEMMES ET DES ENFANTS, FAIT A NEW YORK LE 15 NOVEMBRE 2000

Le Gouvernement de la Communauté française,

sur proposition de son ministre-président,
chargé des Relations internationales; après délibération,

ARRETE:

Le ministre-président, chargé des Relations internationales, est chargé de présenter au Conseil de la Communauté française le projet de décret dont la teneur suit:

Article unique

Le Protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, fait à New York le 15 novembre 2000, sortira son plein et entier effet.

Bruxelles, le 24 septembre 2003.

Par le Gouvernement de la Communauté française,

*Le ministre-président,
chargé des Relations internationales,*

H. HASQUIN.

AVANT-PROJET DE DECRET

PORTANT ASSENTIMENT AU PROTOCOLE ADDITIONNEL
A LA CONVENTION DES NATIONS UNIES CONTRE LA CRIMINALITE
TRANSNATIONALE ORGANISEE VISANT A PREVENIR, REPRIMER
ET PUNIR LA TRAITE DES PERSONNES, EN PARTICULIERS DES
FEMMES ET DES ENFANTS, FAIT A NEW YORK LE 15 NOVEMBRE 2000

Le Gouvernement de la Communauté française,

sur proposition de son ministre-président, chargé des
Relations internationales; après délibération,

ARRETE:

Le ministre-président, chargé des Relations internationales, est chargé de présenter au Conseil de la Communauté française le projet de décret dont la teneur suit:

Article unique

Le Protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, fait à New York le 15 novembre 2000, sortira son plein et entier effet.

Bruxelles, le

Par le Gouvernement de la Communauté française,

*Le ministre-président,
chargé des Relations internationales,*

H. HASQUIN.

AVIS 35.525/2

DE LA SECTION DE LEGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le ministre-président du Gouvernement de la Communauté française, le 23 mai 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret « portant assentiment au 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, fait à New York le 15 novembre 2000 », a donné le 11 juin 2003 l'avis suivant :

Il ressort des informations fournies au Conseil d'Etat que le Protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, a été, à juste titre, considéré par la Conférence interministérielle de la Politique étrangère comme un traité mixte, tandis que la Convention elle-même et les autres protocoles additionnels à cette convention relèvent de la compétence de la seule autorité fédérale.

L'article 37, § 2, de la convention prévoit que pour devenir partie à un protocole additionnel, un Etat doit être également partie à la convention.

Le protocole auquel l'avant-projet de décret rend à donner assentiment ne pourra donc être ratifié que lorsque le législateur fédéral aura donné son assentiment à la convention et que l'instrument de ratification de celle-ci aura été déposé.

La chambre était composée de :
M. Y. KREINS, président de chambre;
M. J. JAUMOTTE, Mme M. BAGUET, conseillers d'Etat;
Mme B. VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

Le Greffier,

B. VIGNERON.

Le Président,

Y. KREINS.