



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/51/309
27 août 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquante et unième session
Point 105 de l'ordre du jour provisoire*

PROMOTION DE LA FEMME

Traite des femmes et des petites filles

Rapport du Secrétaire général

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 2	3
II. NATURE DU PROBLÈME	3 - 18	3
A. Déclaration et Programme d'action de Beijing . .	3	3
B. Définition de la traite	4 - 6	4
C. Traite d'enfants	7 - 14	5
D. Estimations chiffrées de l'ampleur du problème .	15 - 18	7
III. DISPOSITIONS JURIDIQUES NATIONALES ET INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE TRAITÉ	19 - 33	8
A. Dispositions juridiques nationales	20 - 22	8
B. Dispositions juridiques internationales	23 - 33	8
IV. APPROCHES SUIVIES ACTUELLEMENT ET MESURES ENVISAGÉES POUR LUTTER CONTRE LA TRAITE	34 - 53	11
A. Commission de la condition de la femme	35 - 36	11

* A/51/150.

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
B. Commission des droits de l'homme	37 - 42	12
C. Commission de la prévention du crime et de la justice pénale	43 - 45	14
D. Mesures prises au niveau national	46 - 53	15
V. RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES MESURES À PRENDRE POUR L'ÉTABLISSEMENT DES RAPPORTS	54 - 61	17

I. INTRODUCTION

1. L'Assemblée générale, par sa résolution 50/167 en date du 22 décembre 1995, a prié le Secrétaire général de lui présenter, à sa cinquante et unième session, un rapport complet sur la suite à donner à la résolution et sur les recommandations concernant les mesures éventuelles à prendre pour améliorer la procédure d'établissement des rapports.

2. Le présent rapport s'efforce de traiter de tous les aspects de la question. Le Secrétaire général s'est inspiré pour son établissement, du rapport qu'il a présenté à l'Assemblée générale à sa cinquantième session (A/50/369), et dont la Commission des droits de l'homme a également été saisie à sa session de 1996. Afin d'évaluer la suite donnée à la résolution 50/167, une note verbale priant tous les États Membres de transmettre des informations à ce sujet leur a été adressée. Au 22 août 1996, 19 États Membres y avaient répondu¹. Les informations transmises figurent dans les différents chapitres du présent rapport, de même que les informations fournies par certaines institutions du système des Nations Unies².

II. NATURE DU PROBLÈME

A. Déclaration et Programme d'action de Beijing

3. La question de la traite préoccupe la communauté internationale depuis de nombreuses années, mais elle fait l'objet d'une attention croissante à l'heure actuelle. La Déclaration et le Programme d'action de Beijing adoptés par la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes à Beijing le 15 septembre 1995³ stipulent :

"La suppression effective de la traite des femmes et des petites filles à des fins sexuelles est un sujet de préoccupation très important pour la communauté internationale. Il faut revoir et renforcer l'application de la Convention de 1949 pour la répression et l'abolition de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui (résolution 317 (IV) de l'Assemblée générale, annexe) et des autres instruments pertinents. L'exploitation des femmes dans des réseaux internationaux de prostitution et de traite est devenue l'une des principales activités de la criminalité internationale organisée. Le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur la violence à l'égard des femmes, qui a étudié ce phénomène en tant que cause supplémentaire de violation des droits et libertés fondamentaux des femmes et des petites filles, est invité à examiner d'urgence dans le cadre de son mandat la question de la traite internationale d'êtres humains à des fins sexuelles, notamment la prostitution forcée, le viol, les sévices sexuels et le tourisme sexuel. Les femmes et les petites filles qui en sont victimes sont plus que d'autres exposées à de nouvelles violences, à des grossesses non désirées et aux maladies sexuellement transmissibles, dont l'infection par le VIH/sida."

L'objectif stratégique D.3 du Programme d'action⁴, "Éliminer la traite des femmes et aider les femmes victimes de violence liées à la prostitution et à la traite", appelle à l'adoption des mesures suivantes. Les gouvernements des pays

d'origine, de transit et de destination, les organisations régionales et internationales devraient selon le cas :

"a) Envisager de ratifier et d'appliquer les conventions internationales sur la traite des êtres humains et l'esclavage;

b) Prendre les mesures voulues pour s'attaquer aux racines du mal, et notamment aux facteurs externes qui favorisent la traite des femmes et des petites filles à des fins de prostitution et d'autres formes de commercialisation du sexe, les mariages forcés et le travail forcé, de façon à éliminer la traite des femmes, notamment en renforçant la législation existante afin de mieux protéger les droits des femmes et des petites filles et de punir les auteurs de délits, au pénal comme au civil;

c) Renforcer la coopération et l'action concertée de tous les organismes et institutions compétents en matière d'application de la loi en vue de démanteler les réseaux nationaux, régionaux et internationaux de traite;

d) Allouer des ressources en vue de mettre en place des programmes complets conçus pour aider les victimes de la traite à reprendre le dessus et les réinsérer dans la société, notamment en leur dispensant une formation professionnelle, une assistance juridique et des soins de santé confidentiels et prendre des mesures pour coopérer avec les organisations non gouvernementales en vue d'apporter une aide sociale et de fournir des soins médicaux et psychologiques aux victimes de la traite;

e) Élaborer des programmes et politiques d'éducation et de formation et envisager de promulguer une législation visant à empêcher le tourisme sexuel et la traite en s'attachant particulièrement à la protection des jeunes femmes et des enfants."

B. Définition de la traite

4. La définition de la traite et de l'exploitation de la prostitution d'autrui est donnée par les articles 1 et 2 de la Convention de 1949 pour la répression et l'abolition de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui⁵. La Convention prévoit des actions tant au niveau international que national, ce qui indique que ce phénomène doit être appréhendé à ces deux niveaux. L'action de l'ONU s'exerce au premier chef au niveau international, mais elle a clairement une influence au niveau national. Il convient cependant de noter que, depuis 1949, la définition de la traite a été élargie afin d'y inclure la traite aux fins d'autres formes d'exploitation des femmes. Ainsi, par exemple, l'article 6 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes stipule : "Les États parties prennent toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, pour supprimer, sous toutes leurs formes, le trafic des femmes et l'exploitation de la prostitution des femmes⁶."

5. Cette définition plus large de la traite et de l'exploitation est celle adoptée dans ce rapport et se retrouve dans la Déclaration et le Programme d'action de Beijing, qui y inclut les mariages forcés et le travail forcé.

6. Comme le relève le Programme d'action, un certain nombre de facteurs ont accru les préoccupations que suscite la question de la traite. Premièrement, la facilité croissante avec laquelle les individus se déplacent d'un pays à l'autre et le phénomène de plus en plus répandu des travailleurs migrants temporaires⁷ ont contribué à l'intensification de la traite. Deuxièmement, l'écart croissant entre les riches et les pauvres d'un même pays ou d'une même région⁸ a eu pour effet d'accroître le nombre de femmes victimes de la traite, en raison de leur situation économique ou de la perspective d'un revenu plus élevé pour elles et leurs familles. Troisièmement, la montée de la criminalité transnationale liée à divers trafics, dont celui des stupéfiants, s'accompagnant d'une participation accrue des réseaux criminels à la traite et à la prostitution ainsi qu'à d'autres formes d'exploitation⁹.

C. Traite d'enfants

7. La communauté internationale se préoccupe de plus en plus du problème spécifique de la traite d'enfants, notamment parce qu'il constitue indéniablement une grave violation de la législation internationale relative aux droits de l'homme. La traite d'enfants, quelles qu'en soient les fins, est expressément prohibée par les articles 34 et 35 de la Convention sur les droits de l'enfant (résolution 44/25 de l'Assemblée générale, annexe) et est universellement réprouvée. Ces dispositions s'appliquent sans équivoque à la traite des petites filles. L'ampleur du problème a conduit les États Membres à entreprendre l'élaboration d'un projet de protocole facultatif à ladite Convention, afin de traiter expressément le problème de la vente d'enfants, de la prostitution et de pornographie infantine.

8. Le problème de la traite des petites filles est régulièrement abordé par le Comité des droits de l'enfant dans le cadre de son dialogue avec les États parties à la Convention relative aux droits de l'enfant, en particulier en ce qui concerne les articles 34 (protection de l'enfant contre toutes les formes d'exploitation sexuelle et de violence sexuelle) et 35 (prévention de l'enlèvement, de la vente ou de la traite d'enfants). Lors de l'examen des rapports des États parties sur l'application de la Convention, le Comité a fait part de ses préoccupations dans ses conclusions à maintes reprises et a recommandé aux États d'adopter des mesures législatives (telles que réévaluer les dispositions existantes en ce qui concerne l'exploitation des enfants à des fins de pornographie infantile; de ratifier la Convention pour la répression et l'abolition de la traite des être humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui); d'effectuer des études sur les causes profondes de la violence sexuelle; de prendre des dispositions visant à sensibiliser l'opinion afin d'éviter que de tels actes se produisent; de veiller à ce que les fonctionnaires concernés, en particulier les responsables de l'application des lois et les travailleurs sociaux reçoivent la formation voulue; de donner la priorité absolue aux enquêtes sur les affaires de prostitution infantine; de prendre des mesures visant à assurer la réadaptation et la réinsertion des enfants victimes de violence ou d'exploitation sexuelles. Le Comité a insisté à cet égard sur l'importance de la coopération internationale, en particulier dans le domaine de l'assistance technique et consultative.

9. Outre les rapports présentés par les États parties, le Comité des droits de l'enfant a également examiné le problème de la traite d'enfants dans le cadre

des débats consacrés à divers thèmes, en particulier à l'exploitation économique des enfants et au rôle de la famille dans la promotion des droits de l'enfant et des petites filles. Le Comité a participé aux travaux préparatoires préalables au Congrès mondial sur l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales, qui doit se tenir à Stockholm en août 1996. Il a également participé aux travaux du Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme, touchant l'élaboration d'un projet de protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, portant sur la vente d'enfants et la prostitution et la pornographie enfantines; le Comité a souligné à cet égard la nécessité de renforcer la coopération entre les divers mécanismes des Nations Unies compétents en la matière.

10. D'autre part, le Secrétaire général a présenté à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, à sa cinquième session, un rapport sur les enfants en tant que victimes et auteurs de crimes (E/CN.15/1996/10). Ce rapport contient les vues exprimées par les États Membres au sujet de la conclusion d'une convention internationale sur la traite des enfants. Par sa résolution 1996/26 en date du 24 juillet 1996, le Conseil économique et social a, entre autres, prié le Secrétaire général de continuer à recueillir les avis des gouvernements sur l'élaboration d'une convention internationale sur le trafic illicite d'enfants et de procéder à une enquête, sur la base des conventions internationales existantes, en analysant la mesure dans laquelle les enfants sont protégés contre le trafic international illicite, dont les résultats seront soumis à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale à sa sixième session.

11. L'Organisation internationale du travail (OIT) a mené des recherches sur différents aspects du problème de la traite d'enfants. En réponse à la demande d'information que lui avait adressée le Secrétaire général, l'OIT a fait observer qu'en Asie, des rapports font état ces dernières années de cas d'enfants originaires du Cambodge, de Chine, du Laos et du Myanmar, qui auraient été introduits clandestinement en Thaïlande et forcés de travailler dans des lieux de prostitution ou des ateliers clandestins. L'OIT ne peut affirmer avec certitude que l'augmentation du nombre de rapports ayant trait à ce problème témoigne de l'aggravation de celui-ci ou de l'attention croissante qu'il suscite aux niveaux national, régional et international. Selon l'OIT, il y a tout lieu de penser que la croissance économique spectaculaire qu'a connue l'Asie au cours des dernières années a contribué à aggraver le problème. Les recherches menées par l'OIT montrent en effet qu'à court terme, le développement a tendance à accélérer le flux des migrations tant légales que clandestines, plutôt qu'à le ralentir.

12. Dans le cadre de son Programme international pour l'élimination du travail des enfants, l'OIT a élaboré un projet de programme, dont la phase préparatoire devrait commencer en août 1996, qui porte sur la prévention de la traite d'enfants dans les pays d'Asie. L'OIT élaborera également et mettra en oeuvre un programme d'ensemble visant à lutter contre la traite des enfants au niveau des pays et au niveau sous-régional.

13. Le programme susmentionné prévoit entre autres les activités suivantes :

a) Recherches orientées vers l'action afin de faire mieux comprendre la nature et l'ampleur du problème; examen des interventions en cours et élaboration de stratégies aux niveaux régional et sous-régional afin de prévenir la traite d'enfants;

b) Enquêtes sur cette pratique; interventions d'urgence; programmes de réadaptation pluridisciplinaire (santé, orientation, éducation et formation, intégration sociale);

c) Campagnes de sensibilisation aux niveaux local, national et régional;

d) Création de mécanismes multinationaux, comportant notamment des programmes de rapatriement axés sur la protection et la sécurité des intéressés pour la poursuite des individus impliqués dans la traite, afin de s'attaquer à ce problème dans les pays d'origine et les pays d'accueil;

e) Créer les conditions favorables à la mobilisation de la société aux niveaux national, régional et international afin de mettre un terme à la traite.

14. Le Programme poursuit deux objectifs principaux :

a) Prévenir la traite d'enfants grâce à l'exécution d'un programme d'ensemble visant à mettre un terme à ce phénomène au niveau des pays et au niveau sous-régional;

b) Renforcer les capacités des organisations gouvernementales et non gouvernementales à éliminer la traite d'enfants transfrontière dans les pays d'Asie, en élaborant une politique de prévention et en exécutant des projets pilotes aux niveaux local, national et sous-régional.

D. Estimations chiffrées de l'ampleur du problème

15. Comme dans le cas de la traite d'enfants, on ne dispose pratiquement d'aucune donnée fiable concernant le nombre de femmes victimes de la traite, ou le lieu d'origine et de destination de celles-ci. Par exemple, la traite proprement dite ne fait pas l'objet d'une catégorie distincte dans les statistiques criminelles établies par l'ONU.

16. De nombreux pays commencent cependant à rassembler des informations sur ce phénomène. Par exemple, la réponse de l'Ukraine à la demande d'informations que lui a adressée le Secrétaire général fait état d'un certain nombre de cas de traite à l'échelon international, à destination de l'Europe occidentale et d'autres pays d'Europe centrale et orientale.

17. Dans sa réponse, l'OIT a noté qu'en dépit du peu d'informations disponibles, des rapports indiquent régulièrement que des femmes et des petites filles originaires du Népal sont vendues en Inde à des fins de prostitution. L'OIT précise que le Gouvernement népalais estime à plus de 200 000 le nombre de femmes et de petites filles travaillant en Inde dans des maisons de prostitution. La majorité d'entre elles avaient été enlevées de force ou dupées

/...

avant d'être envoyées en Inde et vendues à des fins de prostitution. Selon l'association Child Workers in Nepal, une ONG citée par l'OIT, entre 40 000 et 50 000 femmes et petites filles népalaises sont forcées de travailler dans des maisons de prostitution à Bombay ou Calcutta. Les précédents rapports du Secrétaire général sur la violence à l'égard des travailleuses migrantes¹⁰ citaient d'autres exemples.

18. Les gouvernements ont fait observer qu'il était difficile d'aborder le problème en l'absence d'informations précises concernant ses incidences. Par exemple, le Gouvernement kényen a indiqué dans sa réponse qu'il fallait effectuer des recherches supplémentaires afin de cerner l'ampleur du problème et de prendre des mesures appropriées pour lutter contre le phénomène.

III. DISPOSITIONS JURIDIQUES NATIONALES ET INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE TRAITÉ

19. La traite des femmes et des petites filles est prohibée par des lois et traités au niveau national tant qu'international.

A. Dispositions juridiques nationales

20. Il ressort des réponses des gouvernements que des mesures ont été prises pour garantir que la traite soit passible de sanctions en vertu de leurs lois nationales. Les rapports des États parties à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes au sujet de l'article 6 de la Convention indiquent bien que des dispositions juridiques ont été adoptées à cet effet.

21. À en juger par les réponses reçues dans le cadre de l'établissement du présent rapport, la traite des femmes et des petites filles fait l'objet de dispositions diverses, selon la constitution et le code pénal des pays suivants : Allemagne, Australie, Bahreïn, Belgique, Colombie, Chypre, Espagne, États-Unis d'Amérique, Grèce, Islande, Koweït, Malte, Mexique, Maroc, Philippines, République arabe syrienne et Turquie.

22. Plusieurs pays ont élargi le champ d'application de leur législation nationale afin de sanctionner, dans la mesure où celle-ci le permet, les actes commis à l'étranger par leurs ressortissants, en particulier les outrages sexuels infligés à des mineurs.

B. Dispositions juridiques internationales

23. Comme l'indiquait le rapport que le Secrétaire général a présenté à l'Assemblée générale à sa cinquantième session (A/50/369), deux grandes conventions internationales concernent la question de la traite.

24. La Convention de 1949 pour la répression et l'abolition de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui reste le principal instrument international en la matière. De nombreuses résolutions relatives à la traite ont invité les États Membres à ratifier cette convention ou à y accéder, tout comme les recommandations de la Commission des droits de l'homme et de ses organes subsidiaires et la quatrième Conférence mondiale sur

les femmes. Cependant, 47 ans plus tard, 71 États Membres seulement sont devenus parties à la Convention : 27 entre 1949 et 1960, 11 entre 1961 et 1970, 10 entre 1971 et 1980 et 11 entre 1981 et 1990. Depuis 1990, 12 États sont devenus parties à la Convention, sept d'entre eux étaient en réalité des successeurs d'États qui y avaient été parties précédemment. Entre le 1er août 1955 et le 22 août 1996, deux États seulement, l'Azerbaïdjan et le Zimbabwe, ont adhéré à la Convention.

25. Les États parties à la Convention sont tenus d'adopter toutes mesures, législatives ou autres qui s'imposent aux fins de l'application de celle-ci.

26. Pour certains, la ratification de la Convention pose problème, en raison des conséquences qu'entraînent apparemment certaines de ses dispositions. Par exemple, le Gouvernement australien, dans sa réponse, a formulé les observations suivantes :

"Répression et abolition de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui : bien que cette Convention ne stipule pas que les actes de prostitution doivent être criminalisés, plusieurs de ses dispositions ont pour conséquence indirecte de rendre cette pratique illégale. De telles dispositions vont à l'encontre de la législation de certains États et territoires. De l'avis du Gouvernement australien, ces dispositions ne font pas de distinction nette entre la prostitution volontaire et la prostitution forcée. Envisager de la même façon la prostitution volontaire et la prostitution forcée, et exiger la prohibition de la prostitution proprement dite, équivaut à considérer celle-ci comme un problème de moralité et les personnes se livrant à la prostitution comme des individus incapables de gérer leur existence de façon avisée. Il s'agit là d'une aptitude paternaliste, dont les implications sur le plan des droits de l'homme sont nombreuses. De plus, la criminalisation du commerce du sexe librement consenti contribue à créer un climat de violence à l'égard des prostituées. Elle favorise la prostitution clandestine, laissant les femmes pratiquement sans recours juridique au cas où elles seraient victimes de violences dans le cadre de leurs activités, et joue en leur défaveur au cas où elle souhaiterait l'intervention de la police lorsque la situation l'exige. La criminalisation de la prostitution volontaire engendre l'exploitation des femmes tant sur le plan du salaire que des conditions de travail, puisqu'il n'existe aucune réglementation de la profession. Cet aspect est particulièrement critique pour ce qui est des lois relatives à la santé et à la sécurité des prostituées, compte tenu notamment du danger que représentent les maladies sexuellement transmissibles."

27. La Convention de 1949 ne prévoit pas de mécanisme de suivi régulier permettant de s'assurer que les États parties se conforment à ses dispositions. L'article 21 de la Convention stipule que :

"Les Parties à la présente Convention communiqueront au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies leurs lois et règlements en vigueur et, annuellement par la suite, tous nouveaux textes de loi

ou règlements relatifs à l'objet de la présente Convention, ainsi que toutes mesures qu'elles auront prises pour l'application de la Convention. Les renseignements reçus seront publiés périodiquement par le Secrétaire général et adressés à tous les Membres de l'Organisation des Nations Unies et aux États non membres auxquels la présente Convention aura été officiellement communiquée ...".

28. Sur le plan pratique, le Groupe de travail des formes contemporaines d'esclavage créé par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités de la Commission des droits de l'homme a entrepris d'examiner les informations reçues au titre de différents points de la Convention de 1949.

29. De plus, le Secrétaire général, dans le cadre de la mise en oeuvre de la résolution 1983/20 du Conseil économique et social en date du 26 mai 1983 relative à l'élimination de la traite, a présenté plusieurs rapports à ce sujet, qui contiennent des informations diverses reçues de plus de 40 États Membres, des organismes des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales en 1985, 1990, 1991, 1992, 1993 et 1994.

30. Comme on l'a noté précédemment, l'article 6 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes porte sur la traite. Dans le cadre de l'examen d'un rapport présenté par quelque 153 États parties à la Convention, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes est habilité à vérifier qu'un État Membre respecte les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6. Entre 1991 et 1996, 63 rapports périodiques ont été présentés par 58 États. Quatre-vingts pour cent de ces rapports fournissaient des informations se rapportant à l'article 6. Cependant, un peu moins de la moitié d'entre eux mentionnaient la traite et moins d'un quart faisaient état de mesures prises pour lutter contre ce phénomène. Un nombre important de rapports mentionnaient la prostitution sans faire référence à la traite.

31. Pour illustrer le type d'analyse de la traite qui pourrait figurer dans le rapport d'un État partie, le premier et le deuxième rapports combinés, présentés en 1995 par le Belize au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW/C/BLZ/1-2) note qu'il existe des lois s'appliquant à la fois aux prostituées et aux souteneurs. Le rapport souligne néanmoins qu'il n'existe pas de dispositions juridiques interdisant expressément la traite à des fins de prostitution ou l'exploitation de prostituées, à l'exception de celles qui punissent les individus qui hébergent des prostituées ayant émigré clandestinement. Dans ce cas, ces poursuites sont motivées par la situation irrégulière des prostituées sur le plan de l'immigration et de l'emploi plutôt qu'en raison de la nature de leurs activités. Le rapport étudie certains des facteurs économiques qui engendrent la prostitution, dont le tourisme et la présence de bases militaires.

32. Le Comité, ayant été saisi à sa dernière session de plusieurs rapports périodiques, n'a, dans le cadre de ses échanges constructifs, mentionné que brièvement la traite en tant que composante de la prostitution. Il n'a pas étudié la question de la traite proprement dite. Il a néanmoins adopté les recommandations générales No 12 et No 19 sur la violence à l'égard des femmes.

Bien que la recommandation générale No 12 ne mentionne pas la question de la traite, les commentaires relatifs à l'article 6, qui figurent dans la recommandation générale No 19¹¹ soulignent :

"14. La pauvreté et le chômage accroissent les possibilités de trafic des femmes. Outre les formes habituelles de trafic, l'exploitation sexuelle prend de nouvelles formes, telles que le tourisme sexuel, le recrutement d'employés de maison dans les pays en développement pour travailler dans le monde développé et les mariages organisés entre femmes des pays en développement et étrangers. Ces pratiques sont incompatibles avec une égalité de jouissance des droits et avec le respect des droits et de la dignité des femmes. Elles exposent particulièrement les femmes aux violences et aux mauvais traitements.

15. La pauvreté et le chômage forcent de nombreuses femmes, y compris des jeunes filles, à se prostituer. Les prostituées sont particulièrement vulnérables à la violence du fait que leur situation parfois illégale tend à les marginaliser...

16. Les guerres, les conflits armés et l'occupation de territoires provoquent souvent une augmentation de la prostitution, de la traite des femmes et des violences sexuelles contre les femmes, ce qui nécessite des mesures spécifiques sur le plan de la protection et de la répression."

33. Dans ses recommandations concernant certaines dispositions de la Convention¹², le Comité recommande :

"g) Que les États parties prennent les mesures préventives et répressives nécessaires pour supprimer la traite des femmes et leur exploitation sexuelle;

h) Qu'ils indiquent dans leurs rapports l'ampleur de ces problèmes et les mesures, y compris les dispositions pénales, les mesures préventives et les mesures de réinsertion, qui ont été prises pour protéger les femmes qui pratiquent la prostitution ou qui sont victimes du trafic ou d'autres formes d'exploitation sexuelle. Il faudrait aussi préciser l'efficacité de ces mesures."

IV. APPROCHES SUIVIES ACTUELLEMENT ET MESURES ENVISAGÉES POUR LUTTER CONTRER LA TRAITE

34. Au cours de l'année écoulée, plusieurs organes des Nations Unies ont examiné la question de la traite et envisagé de prendre de nouvelles mesures en ce sens. C'est ainsi que la Commission de la condition de la femme, la Commission des droits de l'homme, la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale et l'OIT ont toutes pris diverses initiatives.

A. Commission de la condition de la femme

35. À sa quarantième session, la Commission de la condition de la femme a adopté la résolution 40/4¹³ sur la traite des femmes et des fillettes. Dans cette résolution, la Commission a demandé aux gouvernements des pays d'origine,

de transit et de destination, ainsi qu'aux organisations régionales et internationales d'appliquer le Programme d'action de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes¹⁴ et réaffirme les mesures prévues au paragraphe 130 du Programme d'action.

36. Dans la même résolution, la Commission a encouragé les gouvernements, les organisations et organes compétents du système des Nations Unies, ainsi que les organisations intergouvernementales et non gouvernementales concernées à recueillir et à mettre en commun des informations sur tous les aspects de la traite des femmes et des petites filles afin de faciliter l'élaboration de mesures visant à y mettre un terme et l'adoption de mesures propres à sensibiliser davantage l'opinion publique à ce problème et leur a demandé de prendre les mesures voulues pour éviter que des activités économiques telles que le développement du tourisme et l'exportation de main-d'oeuvre ne soient mises à profit par des trafiquants. Elle a décidé de rester saisie de la question et d'examiner, à sa quarante-deuxième session, les rapports des rapporteurs spéciaux et des organisations et organes compétents, en vue de présenter au Conseil économique et social des recommandations que celui-ci soumettra à l'Assemblée générale à sa cinquante-troisième session.

B. Commission des droits de l'homme

37. À sa cinquante-deuxième session, la Commission des droits de l'homme a adopté deux résolutions concernant particulièrement la question de la traite des femmes et des petites filles. Dans le cadre de l'application et du suivi de la résolution 50/167 de l'Assemblée générale sur la traite des femmes et des petites filles, la Commission était saisie du rapport que le Secrétaire général a présenté à l'Assemblée générale à sa cinquantième session (A/50/369). Dans sa résolution 1996/24, la Commission a accueilli avec satisfaction les initiatives prises par d'autres organes intergouvernementaux et autres instances. Elle a souscrit aux conclusions figurant dans le Programme d'action de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes et demandé aux gouvernements d'appliquer les mesures figurant au paragraphe 130 a) à e) du Programme d'action¹⁴. Elle a également invité les organisations intergouvernementales et non gouvernementales compétentes à fournir des services consultatifs aux gouvernements, sur leur demande, pour les aider à planifier et mettre en place des programmes de réadaptation à l'intention des victimes de la traite et à former, notamment dans le domaine des droits de l'homme, le personnel qui participe directement à l'exécution de ces programmes. La Commission poursuivra l'examen de cette question à sa cinquante-troisième session et elle a prié le Secrétaire général de lui communiquer, lors de sa cinquante-troisième session, le rapport sur l'application de la résolution 50/167 qu'il présentera à la cinquante et unième session de l'Assemblée générale.

38. Dans sa résolution 1996/61 intitulée "Formes contemporaines d'esclavage", la Commission a approuvé le projet de programme d'action pour la prévention de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, préparé par le Groupe de travail des formes contemporaines d'esclavage à sa session de 1995 (E/CN.4/Sub.2/1995/28/Add.1). En approuvant le projet, la Commission a tenu compte des différences entre les États quant au champ d'application de la législation pénale portant, notamment, sur la prostitution et la production, la distribution et la possession de matériel pornographique.

La Commission a également invité tous les États Membres à envisager la possibilité de prendre des mesures appropriées pour protéger les groupes particulièrement vulnérables, tels que les enfants et les femmes migrantes, contre l'exploitation par la prostitution et autres pratiques esclavagistes, y compris la possibilité de créer des organes nationaux à cette fin.

39. À sa vingtième session, tenue du 19 au 28 avril 1995, le Groupe de travail des formes contemporaines d'esclavage a examiné la question de la traite des femmes et des petites filles dans le cadre général de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui. Les membres du Groupe ont examiné des points de vues et des observations formulées et ont débattu de la question en se fondant sur les informations communiquées par plusieurs organisations, dont l'OIT, Anti-Slavery International et le Mouvement international de la réconciliation et Action for Children Campaign, sur l'application et le suivi des conventions sur l'abolition de l'esclavage et de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui. En application du paragraphe 13 de la résolution 1995/27 de la Commission des droits de l'homme¹⁵, les membres du Groupe ont examiné sous divers angles le projet de programme d'action pour la prévention de la traite des être humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui et ont fait valoir que la traite des êtres humains et l'exploitation de la prostitution d'autrui doivent susciter la préoccupation de la communauté internationale, car non seulement elles continuent de sévir dans diverses régions, mais aussi elles revêtent de nouvelles formes qui s'industrialisent de façon dangereuse. Ils ont également souligné qu'il importait que se développe une volonté sur le plan politique et social pour les combattre et les éliminer.

40. Le Programme d'action pour la prévention de la traite des êtres humains et l'exploitation de la prostitution d'autrui (E/CN.4/Sub.2/1995/28/Add.1), qui a été approuvé par la Commission dans sa résolution 1996/61, souligne que pour empêcher la traite des êtres humains et l'exploitation de la prostitution d'autrui, il est nécessaire de renforcer la coopération internationale et de prendre des mesures concertées en matière d'information et d'assistance économique et technique pour favoriser la mise en oeuvre de programmes de développement et de réinsertion aux niveaux national, régional et international. De même, il faut que des mesures législatives soient adoptées et que l'application de la législation en vigueur soit renforcée. À cet égard, il recommande que la coordination du Programme d'action devrait être assurée par le Centre pour les droits de l'homme agissant en coopération avec les autres services du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, en particulier la Division de la promotion de la femme, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et la Division de la prévention du crime et de la justice pénale, ainsi qu'avec les organismes intergouvernementaux concernés, notamment le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Il conviendrait aussi de renforcer la coopération avec l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL).

41. Le Programme propose un certain nombre de mesures concernant l'information et l'éducation, la législation et l'application des lois, la réadaptation et la réinsertion et la coordination internationale.

42. S'agissant de la question de la réglementation et de l'action internationale, le Programme prévoit ce qui suit (E/CN.4/Sub.2/1995/28/Add.1, par. 39 à 42) :

"39. Les États parties à la Convention de 1949 pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui doivent prendre toutes les mesures nécessaires afin d'en assurer la mise en oeuvre. Ils doivent être encouragés à transmettre régulièrement au Secrétaire général des rapports concernant la mise en oeuvre de la Convention. Les États qui ne sont pas encore parties à la Convention de 1949 devraient envisager la possibilité d'y adhérer.

40. Tous les États devraient prendre les mesures nécessaires afin de mettre en oeuvre les normes et les principes qui interdisent et punissent la traite des êtres humains et l'exploitation de la prostitution d'autrui, et faire rapport sur leur législation nationale et la mise en oeuvre effective de ces normes et pratiques.

41. Tous les organismes des Nations Unies chargés des questions de la traite des être humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui devraient examiner les problèmes liés à la mise en oeuvre des normes et principes concernant ces pratiques. À cet effet, le Centre pour les droits de l'homme devrait organiser un séminaire, avec la participation d'experts de diverses régions du monde, des organisations intergouvernementales (OMS, UNESCO, INTERPOL, OIT, UPU et UIT) et non gouvernementales, et d'organismes des Nations Unies comme l'UNICEF, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, la Division de la promotion de la femme et la Division de la prévention du crime et de la justice pénale...

42. Il faudrait demander au Comité des droits de l'homme, au Comité des droits économiques, sociaux et culturels, au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et au Comité des droits de l'enfant, ainsi qu'aux autres organes créés en vertu de traités relatifs aux droits de l'homme, lorsqu'ils examinent les rapports soumis par les États parties, d'accorder toute leur attention à l'élimination et à la répression de la traite des être humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui."

C. Commission de la prévention du crime et de la justice pénale

43. Le Secrétaire général a présenté à la Commission de la prévention du crime et de la justice pénale, à sa cinquantième session, un rapport sur les mesures prises pour lutter contre l'introduction clandestine de migrants en situation illégale (E/CN.15/1996/4 et Add.1). Ce rapport était le troisième d'une série sur la question. Le premier (A/49/350 et Add.1) rappelait l'historique et la portée du problème de l'introduction clandestine des étrangers et indiquait les mesures et initiatives prises ou envisagées pour lutter contre ce phénomène; les

deuxième et troisième rapports (E/CN.15/1995/3) contenaient des informations supplémentaires sur les mesures prises en se fondant sur les données communiquées par les gouvernements.

44. Au cours du débat sur cette question¹⁶, la Commission a examiné "certaines manifestations et tendances de l'introduction clandestine de migrants en situation illégale dans différentes parties du monde. La Commission a constaté qu'un nombre croissant d'États servaient de point de transit pour cette activité, et le temps mis par les migrants introduits clandestinement à quitter les points de transit augmentait. Il a été signalé que, dans certains pays de destination, la violence contre les migrants devenait un problème de plus en plus grave qui se traduisait par des crimes racistes et xénophobes. La situation était analogue en ce qui concernait la traite des femmes, notamment la violence à leur égard, car elles ne demandaient pas d'aide aux autorités par peur d'être repérées et expulsées."

45. Un projet de résolution sur les mesures pénales visant à lutter contre l'introduction clandestine de migrants en situation illégale a été retiré par ses auteurs, mais les travaux sur cette question se poursuivront lors de la prochaine session de la Commission, sur la base des mandats antérieurs.

D. Mesures prises au niveau national

46. Aux termes des paragraphes 2 à 6 de sa résolution 50/167, l'Assemblée générale a invité les gouvernements à prendre les mesures voulues pour lutter contre la traite des femmes et des petites filles. Les réponses fournies par les 19 États Membres qui ont rempli le questionnaire sur l'application de cette résolution ont été analysées en fonction de la prévention, de la protection et de la réadaptation et d'autres mesures.

Prévention

47. Au paragraphe 2 de la résolution 50/167, l'Assemblée générale "lance un appel aux gouvernements pour qu'ils prennent les mesures voulues pour s'attaquer aux racines du mal, et notamment aux facteurs externes qui favorisent la traite des femmes et des petites filles à des fins de prostitution et d'autres formes de commercialisation du sexe, le mariage forcé et le travail forcé..."; au paragraphe 3, elle invite les gouvernements à lutter contre la traite des femmes et des enfants en adoptant des mesures coordonnées aux niveaux national et international. La plupart des pays qui ont répondu ont souligné la nécessité de prendre des mesures préventives contre la traite par le biais de la législation. Quelques pays ont fait savoir qu'ils envisageraient d'effectuer des études sur les causes du phénomène en vue de mettre au point une législation appropriée, tandis que d'autres ont indiqué que les dispositions de leur constitution et du code pénal suffisaient pour dissuader les trafiquants. Il ressort toutefois des réponses que ces lois visent en grande partie la traite et la prostitution des mineurs.

48. Plusieurs pays ont indiqué dans leurs réponses ce qu'ils considèrent être les causes profondes de la traite, mais un petit nombre d'entre eux seulement ont mentionné les mesures prises en vue d'extirper les racines du mal. Seuls quelques pays ont déclaré avoir pris des mesures préventives aux niveaux

national et transnational pour dissuader leurs citoyens de se livrer à la traite et à d'autres formes d'exploitation sexuelle et de commercialisation des femmes et des petites filles, tant dans le pays qu'à l'étranger. La plupart des pays déclarent avoir conclu des accords bilatéraux, régionaux et multilatéraux pour faire face au problème de la traite ou se déclarent disposés à appuyer les efforts internationaux en matière de coopération et de coordination dans ce domaine.

49. Seuls deux des pays ayant répondu envisagent l'adoption de mesures préventives pour lutter contre l'ensemble des activités que recouvre la traite, notamment les mariages forcés, le travail forcé, le commerce du sexe, le tourisme sexuel et autres formes d'exploitation des femmes et des petites filles. Quelques pays disent avoir renforcé leur code pénal pour sanctionner leurs ressortissants impliqués dans l'exploitation sexuelle de mineurs dans d'autres pays.

Protection et réadaptation

50. Reconnaissant la nécessité de protéger et d'aider les victimes de la traite, dans les paragraphes 3 à 5 de la résolution 50/167, l'Assemblée générale a invité les gouvernements à mettre en place des institutions pour la protection de ces victimes ou à renforcer les structures existantes et à veiller à ce que ces victimes reçoivent l'aide nécessaire et puissent notamment bénéficier de services d'assistance juridique accessibles sur les plans linguistique et culturel, en vue de leur protection, de leur traitement et de leur réadaptation complets. Elle a invité aussi les gouvernements à envisager d'élaborer un ensemble de règles minima pour le traitement humanitaire des victimes de la traite, qui soit conforme aux normes régissant les droits de l'homme, et à appuyer l'approche globale et concrète de la communauté internationale tendant à aider les femmes et les enfants victimes de la traite transnationale à rentrer chez eux et à réintégrer leurs sociétés d'origine.

51. De nombreux pays font état dans leur réponse de l'existence de lois nationales qui protègent leurs citoyens de l'exploitation, mais seuls quelques-uns indiquent avoir pris des mesures pour aider les victimes de la traite en organisant un programme de documentation et d'inspection hebdomadaire à l'intention des étrangers, et en mettant en place des centres d'orientation, des maisons d'accueil ou des projets pilotes de réadaptation.

Autres mesures

52. De nombreux pays ont déclaré avoir pris des mesures pour renforcer leur législation nationale et former des fonctionnaires de police et d'autres responsables de l'application des lois afin de répertorier et de résoudre les problèmes, de plus en plus nombreux, liés au trafic international. Quelques pays ont indiqué qu'ils avaient créé des équipes spéciales chargées de s'attaquer aux problèmes de la traite; un grand nombre se sont déclarés prêts à appuyer les mesures coordonnées prises sur le plan international et quelques-uns étaient en train d'examiner le problème en vue de mettre au point des mesures nationales visant à lutter contre le phénomène de la traite des femmes et de la prostitution.

53. Plusieurs gouvernements ont, entre autres, souligné la nécessité de réexaminer les lois existantes, de promulguer et d'appliquer de nouvelles lois contre la traite, d'instituer des sanctions sévères, notamment la saisie des biens, d'échanger les informations relatives à la traite avérée ou suspectée et d'organiser des programmes d'information sur cette question dans les pays d'origine et de destination. Quelques pays ont insisté sur la nécessité d'instaurer une coopération régionale pour lutter contre la traite organisée à grande échelle.

V. RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES MESURES À PRENDRE
POUR L'ÉTABLISSEMENT DES RAPPORTS

54. Dans sa résolution 50/167, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de faire des recommandations sur les mesures éventuelles à prendre pour améliorer la procédure d'établissement des rapports. L'établissement de rapports sur l'application des instruments internationaux permet à la fois d'encourager et de vérifier le respect des normes internationales par les États.

55. Il y a lieu d'observer à cet égard qu'en ce qui concerne les deux principales conventions internationales relatives à la traite des femmes et des petites filles, la Convention de 1949 pour la répression et l'abolition de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la procédure actuelle d'établissement de rapports ne permet ni de traiter de tous les aspects du problème ni de vérifier le respect des normes internationales par les États.

56. Il n'existe pas d'organe chargé d'examiner les rapports sur la mise en oeuvre de la Convention de 1949, à laquelle moins de la moitié des États Membres de l'Organisation des Nations Unies sont parties. On peut donc se demander à juste titre pour quelle raison cette convention n'a pas atteint son objectif initial. De toute évidence, certaines dispositions de cet instrument empêchent de nombreux États de le signer, de le ratifier ou d'y adhérer. Il serait peut-être opportun d'envisager la possibilité de réviser ledit instrument afin de le rendre plus efficace en augmentant le nombre des États parties et en créant un organe chargé d'examiner périodiquement des rapports.

57. Il faut cependant reconnaître que la révision d'un tel instrument est un long processus comme c'est souvent le cas pour les conventions internationales, étant donné qu'il implique la renégociation de certaines dispositions, qui pourrait présenter des difficultés imprévisibles actuellement; ce processus est suivi du processus de ratification. En attendant, les États Membres pourraient prier le Secrétaire général de demander aux États parties à la Convention de 1949 de lui communiquer des informations qui seront analysées et diffusées afin d'encourager ces États à poursuivre la mise en oeuvre de la Convention.

58. En ce qui concerne la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, pour laquelle un mécanisme est chargé de l'examen périodique de rapports, il s'agit de veiller à ce que les États parties rendent compte des mesures prises pour éliminer la traite. À cet égard, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes pourrait, en tant qu'organe chargé de suivre l'application de la Convention, apporter son

concours aux États parties dans ce domaine ainsi que dans d'autres domaines où cet instrument n'est pas explicite quant aux mesures à prendre.

59. Deux organes du Secrétariat sont chargés du suivi de ces deux conventions : le Centre pour les droits de l'homme pour la Convention de 1949 et la Division de la promotion de la femme pour la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. L'échange d'informations périodiques sur les rapports des États dans le cadre du plan de travail commun de ces deux organes, comme le préconisent la résolution 39/5 de la Commission de la condition de la femme et la résolution 1996/48 de la Commission des droits de l'homme, pourrait aider le Centre pour les droits de l'homme dans ses activités d'appui à l'application du Programme d'action pour l'abolition de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui.

60. Comme c'est le cas pour la traite des enfants qui, par définition concerne les petites filles, il existe peu d'informations sur l'étendue et la localisation de ce phénomène. Au niveau international, ce problème pourrait être en partie résolu en demandant aux États Membres d'inclure la traite dans leurs rapports sur les statistiques criminelles.

61. La plupart des données disponibles sur la traite ont été rassemblées par les organisations non gouvernementales concernées. Selon la procédure en vigueur, lesdites organisations devraient communiquer ces informations au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dans le cadre du suivi des rapports des États parties à cette convention, ainsi qu'à la Commission des droits de l'homme et à ses organes subsidiaires, dans le cadre du suivi de l'application de la Convention de 1949 sur l'abolition de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui et des conventions connexes.

Notes

¹ Allemagne, Australie, Argentine, Bahreïn, Belgique, Colombie, Chypre, Espagne, États-Unis d'Amérique, Grèce, Islande, Kenya, Koweït, Malte, Mexique, Philippines, République arabe syrienne, Turquie, Ukraine.

² Division de la prévention du crime et de la justice pénale, Centre pour les droits de l'homme, Département des services d'appui et de gestion pour le développement, Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme, Fonds des Nations Unies pour la population et Organisation internationale du Travail.

³ A/CONF.177/20, chap. I, résolution 1, annexe II, par. 122.

⁴ Ibid. par. 130.

⁵ Article premier : "Les États parties à la présente Convention conviennent de punir toute personne qui, pour satisfaire les passions d'autrui : 1) embauche, entraîne ou détourne, en vue de la prostitution, une autre personne, même consentante; 2) exploite la prostitution d'une autre personne, même consentante."

Article 2 : "Les Parties à la présente Convention conviennent également de punir toute personne qui : 1) tient, dirige ou, sciemment, finance ou contribue à financer une maison de prostitution; 2) donne ou prend sciemment en location, en tout ou en partie, un immeuble ou un autre lieu aux fins de la prostitution d'autrui."

⁶ Résolution 34/180 de l'Assemblée générale, annexe.

⁷ Des précisions concernant les migrations temporaires figurent dans les rapports du Secrétaire général sur la violence à l'égard des travailleuses migrantes (A/49/354 et A/50/378).

⁸ Voir, par exemple, l'analyse des disparités entre les revenus aux niveaux national et international dans le Rapport mondial sur le développement humain de 1996.

⁹ Voir la Déclaration politique et le Plan mondial d'action de Naples contre la criminalité transnationale organisée (A/49/748, annexe, sect. I.A) que l'Assemblée générale a approuvé par sa résolution 49/159, en particulier les deuxième et troisième alinéas et le paragraphe 12.

¹⁰ Voir par exemple, Asia Watch et le Women's Rights Project, "A Modern Form of Slavery: Trafficking of Burmese Women and Girls into Brothels in Thailand", New York, Human Rights Watch, 1991.

¹¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-septième session, Supplément No 38 (A/47/38), chap. I, par. 13 à 16.

¹² Ibid., par. 24.

¹³ Documents officiels du Conseil économique et social, 1996, Supplément No 6 (E/1996/26), chap. I, sect. C.2.

¹⁴ A/CONF.177/20 et Add.1, chap. I, résolution 1, annexe II.

¹⁵ Documents officiels du Conseil économique et social, 1995, Supplément No 3 (E/1995/23 et Corr.1 et 2).

¹⁶ Ibid., 1996, Supplément No 10 (E/1996/30), par. 23.
