



Conseil économique et social

Distr. générale
27 février 2020
Français
Original : anglais

Commission pour la prévention du crime et la justice pénale

Vingt-neuvième session

Vienne, 18-22 mai 2020

Point 5 de l'ordre du jour provisoire*

**Débat thématique sur les mesures propres à prévenir
et à combattre le trafic de migrants tout en protégeant
les droits des migrants qui en font l'objet, en particulier
ceux des femmes et des enfants, ainsi que ceux
des enfants migrants non accompagnés**

Guide de discussion pour le débat thématique sur les mesures propres à prévenir et à combattre le trafic de migrants tout en protégeant les droits des migrants qui en font l'objet, en particulier ceux des femmes et des enfants, ainsi que ceux des enfants migrants non accompagnés

Note du Secrétariat

Résumé

Dans sa décision 2016/241, le Conseil économique et social a décidé que le thème principal de la vingt-neuvième session de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale serait « Les mesures propres à prévenir et à combattre le trafic de migrants tout en protégeant les droits des migrants qui en font l'objet, en particulier ceux des femmes et des enfants, ainsi que ceux des enfants migrants non accompagnés ».

La présente note du Secrétariat, qui vise à guider le débat thématique, comporte des informations générales sur les tendances du trafic illicite de migrants ainsi que sur le profil des passeurs et de ceux qui ont recours à leurs services. Il s'intéresse aux pratiques prometteuses et aux difficultés rencontrées en matière de lutte contre le trafic de migrants, ainsi qu'aux questions que posent actuellement l'incrimination de ce trafic. Il énumère également des questions et problèmes dont la Commission souhaitera peut-être débattre.

* E/CN.15/2020/1.



I. Introduction

1. Dans sa décision 2016/241, le Conseil économique et social a décidé que le thème principal de la vingt-neuvième session de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale serait « Les mesures propres à prévenir et à combattre le trafic de migrants tout en protégeant les droits des migrants qui en font l'objet, en particulier ceux des femmes et des enfants, ainsi que ceux des enfants migrants non accompagnés ».
2. À la reprise de sa vingt-huitième session, tenue les 12 et 13 décembre 2019, la Commission a approuvé la proposition de la présidence concernant l'organisation du débat thématique de sa vingt-neuvième session.
3. Le Secrétariat a établi la présente note conformément à la décision 18/1 de la Commission, intitulée « Principes directeurs pour les débats thématiques de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale », dans laquelle cette dernière a décidé que le débat sur le thème principal serait fondé sur un guide de discussion comprenant une liste de questions à aborder par les participants.
4. Le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, est entré en vigueur le 28 janvier 2004. Aux termes de son article 2, il a pour objet de prévenir et combattre le trafic illicite de migrants, ainsi que de promouvoir la coopération entre les États parties à cette fin, tout en protégeant les droits des migrants objet d'un trafic. En février 2020, 149 États Membres étaient parties au Protocole, qui fournit un cadre global pour prévenir et combattre le trafic de migrants.
5. Le trafic illicite de migrants demeure une priorité politique pour les États Membres. Des résolutions s'y rapportant ont été adoptées par plusieurs organismes des Nations Unies, parmi lesquels l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité¹, le Conseil économique et social² et la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale ; certaines sont consacrées exclusivement au trafic de migrants, d'autres portent à la fois sur ce trafic et sur la traite des personnes, et d'autres encore abordent plus généralement les questions migratoires, en évoquant le trafic de migrants. Le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (résolution 73/195 de l'Assemblée générale, annexe) affirme également la volonté de la communauté internationale de s'attaquer au trafic illicite de migrants, dans le cadre d'une stratégie plus large visant à relever les défis que posent les migrations internationales et à tirer parti des possibilités qu'elles offrent. Au titre de l'objectif 9 du Pacte mondial, les États Membres s'engagent notamment à renforcer les capacités existantes et la coopération internationale aux fins de la prévention, de la conduite des enquêtes, de l'engagement de poursuites et de la prise de sanctions, en vue de mettre fin à l'impunité des réseaux de trafiquants.

II. Définitions

6. La définition du trafic illicite de migrants qui figure à l'article 3 du Protocole relatif au trafic illicite de migrants pose les fondements de la lutte contre cette forme de criminalité. Elle établit que l'expression « trafic illicite de migrants » désigne le fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un État partie d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet État.
7. Pour bien comprendre cette définition, il est important d'en distinguer les éléments constitutifs et de comprendre comment ils contribuent à déterminer le champ de l'incrimination et des autres obligations prévues par le Protocole.

¹ Voir, par exemple, les résolutions 2388 (2017) et 2312 (2016) du Conseil de sécurité.

² Résolution 23/2014 du Conseil économique et social.

8. La notion d'« avantage financier ou autre avantage matériel » n'est définie ni dans le Protocole relatif au trafic illicite de migrants ni dans la Convention contre la criminalité organisée, qui emploie cette expression dans la définition du terme « groupe criminel organisé ». Cependant, d'après les notes interprétatives sur l'article 3 du Protocole qui figurent dans les *Travaux préparatoires des négociations en vue de l'élaboration de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et des protocoles s'y rapportant*³, il apparaît clairement que les personnes ayant rédigé ces instruments accordaient à l'expression « avantage financier ou autre avantage matériel » une signification plus large que celle de simples avantages pécuniaires. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD) a publié une étude thématique contenant des orientations pratiques sur la notion d'« avantage financier ou autre avantage matériel »⁴, et le Secrétariat a consacré un document d'information détaillé à l'emploi de cette notion dans la définition du trafic illicite de migrants (CTOC/COP/WG.7/2017/4) afin de contribuer au débat que le Groupe de travail intergouvernemental sur le trafic illicite de migrants établi par la Conférence des Parties à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée a eu sur le sujet à sa quatrième réunion, en 2017.

9. Il est clair également que la notion d'« avantage financier ou autre avantage matériel » a été introduite dans le Protocole relatif au trafic illicite de migrants afin d'établir une distinction entre les activités de groupes facilitant l'entrée illégale de migrants pour des raisons humanitaires ou familiales et les activités entreprises dans un but lucratif⁵. La recherche du profit a été considérée comme un élément important pour faire le lien avec les activités relevant de la criminalité organisée, même si cet élément s'applique également aux actes perpétrés par des individus isolés ou par deux personnes ou plus agissant ensemble.

10. L'expression « entrée illégale » est définie à l'article 3, alinéa b), du Protocole relatif au trafic illicite de migrants comme « le franchissement de frontières alors que les conditions nécessaires à l'entrée légale dans l'État d'accueil ne sont pas satisfaites ». Parmi les exemples courants de ces « conditions nécessaires » figurent la détention de documents d'identité authentiques et valides (tels que passeport et visa) et leur présentation à un point d'entrée sur le territoire pour inspection par un agent de l'État.

11. L'expression « document de voyage ou d'identité frauduleux », telle qu'elle est définie à l'article 3, alinéa c), du Protocole, englobe diverses situations, notamment les cas où une personne utilise sans les modifier les documents licites d'une autre personne, où les données figurant sur les documents ont été modifiées illégalement, où les documents sont des faux et où les documents sont licites mais ont été obtenus frauduleusement.

III. Contexte

Informations disponibles

12. En 2018, l'ONUDD a publié sa première étude mondiale sur le trafic illicite de migrants (*Global Study on Smuggling of Migrants*)⁶, qui est fondée sur un examen approfondi des données et des informations quantitatives et qualitatives mises à disposition par des sources nationales et internationales⁷.

³ Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.06.V.5, p. 493.

⁴ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD), *The Concept of "Financial or Other Material Benefit" in the Smuggling of Migrants Protocol: Issue Paper* (2017).

⁵ Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.06.V.5, p. 493.

⁶ ONUDD, *Global Study on Smuggling of Migrants 2018* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.18.IV.9).

⁷ Voir, par exemple, le rapport intitulé *Migrant Smuggling in Asia: Current Trends and Related Challenges* (Bangkok, 2015).

Itinéraires de trafic⁸

13. Les tendances récentes indiquent que les personnes faisant l'objet d'un trafic viennent principalement de la Corne de l'Afrique, d'Afrique de l'Ouest, d'Afrique du Nord, d'Amérique centrale, de certaines parties du Moyen-Orient et de certaines zones d'Asie du Sud, de l'Est et du Sud-Est. Les migrants originaires de la Corne de l'Afrique, par exemple, empruntent l'un des trois grands itinéraires connus pour gagner les pays du Conseil de coopération du Golfe, l'Afrique australe, ou l'Afrique du Nord et/ou l'Europe.

14. En Asie, il existe différents itinéraires, qui comprennent des segments terrestres, maritimes et aériens. Les migrants originaires d'Asie du Sud, par exemple, sont parfois transportés en avion vers l'Europe, l'Afrique du Sud, l'Australie ou l'Amérique du Nord. Le trafic de migrants entre différents pays de la région est également courant.

15. En tant que région de destination, l'Union européenne a vu un nombre important de migrants et de réfugiés faisant l'objet d'un trafic arriver d'Afrique de l'Ouest, d'Afrique du Nord et de la Corne de l'Afrique entre 2016 et 2017. Ainsi, 89 % des personnes qui sont arrivées en Italie par la mer venaient de pays d'Afrique, tout comme 94 % de celles qui ont gagné irrégulièrement l'Espagne. On suppose qu'une grande partie de ces migrants ont fait l'objet d'un trafic vers l'Europe par voie maritime.

16. En Amérique du Nord, la grande majorité des migrants et des réfugiés arrivés aux frontières sud des États-Unis d'Amérique dans le cadre d'un trafic provenaient du Mexique et des pays d'Amérique centrale.

Profil des migrants objet du trafic et des passeurs⁹

17. La majorité des migrants objet du trafic sont de jeunes hommes, qui voyagent généralement sans leur famille. Les migrants originaires d'Asie du Sud, par exemple, étaient pour la plupart des hommes âgés de 18 à 30 ans. Des tendances similaires ont été observées sur les itinéraires de trafic reliant la Corne de l'Afrique à l'Afrique du Sud, où la majorité des personnes faisant l'objet d'un trafic étaient des hommes de 18 à 35 ans. Le trafic allant de l'Amérique centrale et du Mexique vers les États-Unis concerne surtout des hommes, même si on estime que 20 à 25 % des personnes concernées sont des femmes.

18. Les personnes se livrant au trafic illicite de migrants présentent des profils variés. Comme la plupart des formes de criminalité, ce trafic implique généralement des hommes, dont l'âge moyen se situe entre 30 et 35 ans. Souvent, les passeurs ont la même nationalité et/ou origine ethnique que les personnes qu'ils transportent, ou sont issus des régions situées sur les itinéraires du trafic. Des observations plus récentes indiquent que de nombreux passeurs pourraient eux-mêmes avoir été précédemment victimes d'un trafic. Les réseaux de trafic peuvent être constitués par des groupes criminels organisés très structurés ou par des groupes sans liens étroits qui mettent en commun leurs compétences et leurs ressources. Les groupes mieux organisés sont en mesure d'intervenir dans des zones plus vastes et de réaliser d'importants profits, tandis que les organisations plus petites et moins structurées dépendent davantage de la demande que suscitent leurs services au niveau local, et leurs possibilités de profit peuvent être plus limitées.

Profits illicites¹⁰

19. D'après les données disponibles¹¹, environ 2,5 millions de personnes dans le monde ont fait l'objet d'un trafic en 2016, et les profits tirés de ces activités sont

⁸ *Global Study on Smuggling of Migrants 2018*, p. 33 à 36.

⁹ *Ibid.*, p. 36 et 37.

¹⁰ *Ibid.*, p. 22 et 23.

¹¹ *Ibid.*, p. 5.

estimés entre 5,5 et 7 milliards de dollars. Le prix demandé par les passeurs allait de 60 à 47 000 dollars par personne et son montant était fixé en fonction de divers facteurs : distance à parcourir, destination, nationalité, âge, sexe et situation familiale de la personne concernée, moyen de transport et difficultés associées au passage des frontières. Il convient de noter que ces chiffres représentent une estimation minimale des profits générés, en raison du peu de données disponibles dans certaines régions.

Infractions commises contre les personnes dans le cadre du trafic illicite de migrants

20. Les migrants et réfugiés risquent d'être victimes d'infractions lors des opérations de trafic. L'étude mondiale de l'ONUDC signale qu'en 2017, au moins 382 migrants ont été tués (meurtre ou homicide)¹². D'autres infractions commises à l'encontre de migrants objet du trafic ont également été signalées, parmi lesquelles des agressions de toutes sortes, des violences sexuelles, des vols, des escroqueries, des traitements inhumains ou dégradants, des privations de liberté, des disparitions forcées et des extorsions. Comme l'indique l'ONUDC dans son *Rapport mondial sur la traite des personnes 2016*¹³, il existe un lien évident entre le phénomène migratoire au sens large et la traite des personnes, étant donné que les migrants et les réfugiés fuyant des situations de conflit et de persécution sont particulièrement vulnérables à cette forme de criminalité. Sur la base d'informations concernant plus de 90 000 victimes de la traite ayant bénéficié d'une assistance, la plateforme collective de données sur la lutte contre la traite (Counter-Trafficking Data Collaborative) mise en place par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) estime qu'un poste de contrôle officiel a été franchi dans près de 80 % des cas transnationaux, dont 9 % au moyen de documents falsifiés¹⁴ ; dans ces conditions, il est très plausible qu'un grand nombre des personnes concernées aient eu recours aux services de passeurs.

Violences fondées sur le genre

21. Des femmes et des filles migrent pour échapper à la violence¹⁵. De façon tragique, cette fuite les expose à des risques de violence sexuelle lors de leur migration et peut les rendre plus vulnérables à la traite¹⁶. Comme l'indique le rapport établi en 2019 par le Secrétaire général sur la violence à l'égard des travailleuses migrantes¹⁷ :

« Certains itinéraires migratoires présentent de grands risques pour les femmes et les filles, notamment des risques de violences sexuelles commises par les membres de bandes organisées, des trafiquants d'êtres humains, d'autres migrants ou des fonctionnaires corrompus. Quelque 60 à 80 % des femmes et des filles migrantes qui traversent le Mexique pour se rendre aux États-Unis d'Amérique auraient ainsi été violées à un moment ou à un autre de leur voyage. Sur la route de la Méditerranée centrale, jusqu'à 90 % des femmes et des filles auraient été violées au cours de leur périple vers l'Italie. »

Pertes en vies humaines

22. En plus des infractions contre les personnes mentionnées précédemment, les migrants objet du trafic sont confrontés à une multitude d'autres situations susceptibles de leur coûter la vie. Les causes de décès peuvent être liées à de

¹² Ibid., p. 39.

¹³ Publication des Nations Unies, numéro de vente : E.16.IV.6, p. 13.

¹⁴ ONUDC, *Global Report on Trafficking in Persons 2018* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.19.IV.2), p. 47.

¹⁵ Voir Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), « Gender assessment of the refugee and migration crisis in Serbia and the former Yugoslav Republic of Macedonia » (Istanbul, Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale, 2016).

¹⁶ *Global Study on Smuggling of Migrants 2018*, p. 41.

¹⁷ A/74/235.

nombreux facteurs, y compris à des terrains et à des conditions météorologiques difficiles. Certains moyens de transport, tels que des conteneurs mal ventilés et des bateaux impropres à la navigation, présentent des risques particuliers. Le projet sur les migrants disparus (Missing Migrants Project)¹⁸, une initiative de l'OIM, recense les décès et les disparitions de migrants survenus en cours de migration, y compris dans le cadre d'un trafic.

23. D'après les données collectées pour ce projet, qui a été lancé en 2014, l'année 2016 a été la plus meurtrière avec 8 070 décès de migrants comptabilisés. Chaque année, la plus grande partie de ces décès sont enregistrés en mer Méditerranée, où un nombre record de 5 143 décès a été atteint en 2016. Depuis, le nombre de décès a diminué chaque année, aussi bien en Méditerranée qu'au niveau global. Le nombre de décès de migrants enregistrés dans le monde était de 6 280 en 2017 ; de 4 737 en 2018 ; et de 3 437 en 2019. L'année 2019 marque une évolution importante, puisque c'est la première fois que l'Afrique ne se classe pas au deuxième rang des régions affichant le plus grand nombre de décès de migrants : elle est supplantée par les Amériques, où 810 décès ont été dénombrés. Au 17 février 2020, 291 décès ont été enregistrés dans le monde pour l'année en cours.

24. Les négociateurs du Protocole relatif au trafic illicite de migrants ont bien compris que la vie des migrants objet du trafic était mise en danger par les actes des passeurs. Le paragraphe 3 de l'article 6 du Protocole, en particulier, dispose que les États Parties doivent conférer le caractère de circonstance aggravante (en vue de la détermination des peines) au fait de mettre en danger ou de risquer de mettre en danger la vie ou la sécurité des migrants concernés, ou au traitement inhumain ou dégradant de ces migrants. Cela permet de garantir que, même en l'absence de tout autre comportement criminel, de telles formes aggravées de trafic de migrants seront punies conformément à leur gravité et au degré de responsabilité de leur auteur.

Observatoire sur le trafic illicite de migrants

25. L'Observatoire de l'ONUDC sur le trafic illicite de migrants est un projet phare visant à définir les caractéristiques, les vecteurs et les conséquences du trafic illicite de migrants dans des contextes évoluant rapidement. Il collecte et diffuse des données, informations et analyses fiables se rapportant directement au trafic illicite de migrants. Les informations sont recueillies lors des activités de terrain habituelles dans les pays d'origine, de transit et de destination, en collaboration avec les personnes en cours de migration, les responsables des services de détection et de répression, des membres de la société civile et d'autres acteurs importants, et sont complétées par des enquêtes régulières, dans les pays d'origine, sur la planification des voyages par les candidats à la migration et sur les possibilités de s'engager avec des passeurs. Les informations collectées pour l'Observatoire seront librement accessibles sur une plateforme en ligne qui devrait être ouverte fin 2020 et qui sera régulièrement mise à jour.

26. Dans le cadre de sa phase pilote (2019-2020), l'Observatoire se concentre sur l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique du Nord et le sud de l'Europe. Des données solides et actualisées seront ainsi recueillies sur le mode opératoire des passeurs, les axes empruntés par eux, le profil des migrants concernés, le coût humain du recours aux services des passeurs et le degré général de sensibilisation aux dangers existant le long des itinéraires de migration. Ces informations et analyses seront essentielles pour mieux comprendre le phénomène du trafic illicite de migrants, et donc pour mieux prévenir et combattre ce trafic ainsi que les atteintes aux droits humains et d'autres infractions qui y sont liées. Elles viendront compléter l'étude mondiale de 2018 sur le trafic illicite de migrants, publiée par l'ONUDC, ainsi que les efforts déjà consacrés à la collecte de données par l'OIM et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Cette initiative fait suite au mandat confié à l'ONUDC par la résolution 73/186 de l'Assemblée générale, dans laquelle cette dernière a invité

¹⁸ Voir <https://missingmigrants.iom.int>.

l'Office à recueillir systématiquement des données et des informations des États membres sur les axes empruntés par les passeurs, leurs modes opératoires et le rôle de la criminalité transnationale organisée.

Perspectives futures

27. En dépit des progrès accomplis, les travaux de collecte de données, d'analyse et de recherche relatifs au trafic illicite de migrants restent limités aux niveaux national, régional et international. À cet égard, l'étude mondiale de l'ONUDC recommande d'agir en priorité pour :

a) Améliorer les systèmes de collecte de données aux niveaux national, régional et international ;

b) Tenir à jour des fichiers administratifs adéquats, mener des enquêtes pertinentes et s'appuyer sur des méthodes statistiques et des études qualitatives pour suivre les caractéristiques du trafic de migrants, les itinéraires empruntés ainsi que les profils des passeurs et leurs modes opératoires.

28. D'autres grandes priorités existent en matière de recherche, notamment : a) avoir accès à des informations plus à jour, étant donné que les flux et les dynamiques du trafic évoluent constamment en fonction de facteurs politiques, socioéconomiques et sécuritaires ; b) analyser les principes de fonctionnement du trafic, les différents types d'acteurs impliqués, les relations de pouvoir entre ces acteurs et les moyens mis en œuvre pour assurer le trafic ; et c) évaluer le trafic illicite de migrants sous l'angle de son coût humain et des questions de la problématique femmes-hommes, et chercher à déterminer les principaux facteurs propices à l'extorsion et aux pratiques abusives.

Questions à examiner

29. La Commission voudra peut-être examiner les questions suivantes :

a) Quelles sont les bonnes pratiques suivies à l'échelle nationale pour faciliter la collecte de données et les travaux de recherche sur le trafic illicite de migrants ?

b) Quels types de données et d'informations peuvent aider à mieux comprendre le trafic illicite de migrants ?

c) Sur quelles régions géographiques devraient se concentrer les activités de collecte de données et de recherche relatives au trafic illicite de migrants, compte tenu des pays d'origine, de transit et de destination ?

d) Comment les États Membres peuvent-ils, ensemble, se faire du trafic illicite de migrants une idée qui ne se limite pas aux situations nationales, afin de mieux prévenir et combattre ce phénomène ainsi que les infractions contre les personnes qui y sont associées ?

e) Comment les États Membres peuvent-ils appréhender de manière plus globale les dimensions financières du trafic illicite de migrants ?

f) Comment les États Membres peuvent-ils mieux comprendre les dynamiques du trafic illicite de migrants liées à l'âge et au genre ?

g) Comment serait-il possible d'améliorer le partage d'informations de manière à disposer d'informations complètes, précises et actualisées pour orienter les politiques et les pratiques de prévention, de répression et d'enquête concernant le trafic illicite de migrants et les infractions, y compris les actes violents, dont sont victimes les migrants dans le cadre de ce trafic ?

IV. Prévention, coopération et autres mesures

30. Le Protocole relatif au trafic illicite de migrants considère que la prévention et la coopération font partie intégrante d'une action globale contre ce trafic. La troisième partie du Protocole comprend neuf articles distincts qui énoncent les obligations des États parties en matière de prévention du trafic de migrants (ces obligations ne portent pas sur la prévention de la migration). Ces articles sont axés sur des mesures visant à améliorer la coopération, à renforcer l'intégrité des documents de voyage, à améliorer les mesures aux frontières et à contribuer à une plus grande efficacité des activités policières grâce à des efforts de formation et de sensibilisation.

31. L'article 15 du Protocole insiste sur la sensibilisation comme moyen de prévenir le trafic illicite de migrants. Il oblige les États parties à prendre des mesures pour sensibiliser les populations, notamment celles qui migrent ou envisagent de le faire, aux dangers potentiels que présente le trafic de migrants et aux infractions contre les personnes associées à ce trafic, en les informant des possibilités qui existent de voyager de manière sûre et régulière. L'article 15 oblige en outre les États parties à promouvoir ou à renforcer les programmes de développement et la coopération afin de s'attaquer aux causes socioéconomiques profondes du trafic illicite de migrants, telles que la pauvreté, les situations de conflit, l'accès insuffisant aux services de base et l'absence de possibilités de voyage sûres et régulières. En 2015, afin de contribuer aux efforts de prévention du trafic illicite de migrants, l'ONUSUDC, en partenariat avec le Gouvernement mexicain, a lancé la campagne « Negocio Mortal » (*#NegocioMortal*), qui vise à sensibiliser et alerter les populations de migrants sur les risques qu'implique le recours aux services de passeurs.

32. Une grande attention a été accordée, aux niveaux international et national, à l'application des dispositions qui visent à prévenir le trafic illicite de migrants en renforçant l'action des services de détection et de répression, l'intégrité des frontières et les mesures de police susceptibles de compromettre la réussite des entreprises de trafic. Entre autres initiatives, l'ONUSUDC et l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) ont organisé une opération conjointe contre le trafic illicite de migrants, l'opération Turquesa, qui a été menée en 2019 dans l'ensemble des Amériques ; les autorités de 20 pays de trois continents ont exploité des pistes et effectué près d'un million de vérifications à des points de passage frontaliers aériens, terrestres et maritimes afin de démanteler les réseaux criminels organisés contrôlant les principaux itinéraires de trafic vers les États-Unis et le Canada. L'opération a abouti à l'arrestation de 53 personnes et à l'identification de plus de 700 migrants originaires de 30 pays.

33. À ce jour, le Groupe de travail sur le trafic illicite de migrants a formulé plus de 170 recommandations conseillant les États parties sur la mise en œuvre du Protocole. S'agissant des mesures pratiques destinées à améliorer les efforts de prévention et de coopération, les recommandations du Groupe de travail ont insisté à plusieurs reprises sur : a) l'importance des mécanismes formels et informels de coopération internationale ; b) l'élaboration et l'organisation de formations spécialisées ; et c) la mise en place de structures nationales chargées de coordonner les enquêtes, la prestation de services et l'échange d'informations, et de s'attaquer aux causes profondes du trafic de migrants.

34. Dans le cadre de son Programme mondial contre le trafic illicite de migrants, l'ONUSUDC appuie les efforts déployés pour renforcer la capacité des États Membres à prévenir le trafic de migrants et à en poursuivre les responsables, défendre les droits des personnes qui en sont victimes et faciliter la coopération internationale. Depuis son lancement en 2010, le Programme mondial a contribué à la mise au point d'outils d'assistance technique tels que le *Cadre d'action internationale pour l'application du Protocole relatif au trafic illicite de migrants*, le *Guide d'évaluation des mesures de justice pénale prises pour lutter contre le trafic illicite de migrants* et le *Manuel de formation approfondie sur les enquêtes et les poursuites relatives au trafic illicite de migrants*, ainsi qu'aux efforts de renforcement des capacités pour

lutter contre le trafic de migrants et promouvoir la coopération internationale, notamment à la formation spécialisée de plus de 1 600 praticiens¹⁹. Pour la seule période 2018-2019, l'ONU DC a pris part – en les organisant ou en y contribuant de façon concrète – à 19 activités d'assistance technique axées sur la lutte contre le trafic illicite de migrants, qui ont bénéficié à un total de 777 praticiens, fonctionnaires et représentants de la société civile. Par exemple, l'Office a travaillé en partenariat avec INTERPOL et son Réseau opérationnel de spécialistes de la lutte contre le trafic de migrants pour évaluer le modèle de coordination utilisé dans le cadre de l'opération Andes, qui ciblait les réseaux de trafic de migrants sévissant dans les Amériques et qui a abouti à l'arrestation de 49 passeurs présumés dans 11 pays.

35. Depuis son lancement en 2017, le Portail d'information sur le trafic illicite de migrants de l'ONU DC reste la seule base de données de ce type au niveau mondial, offrant un ensemble de données factuelles sans précédent. Avec 792 cas de jurisprudence issus de 43 juridictions et 245 documents législatifs établis dans 96 pays, le Portail continue de diffuser des connaissances sur le mode de fonctionnement des groupes criminels et sur la façon dont les principales règles et normes pertinentes s'appliquent dans les différents systèmes de justice pénale.

S'attaquer aux causes profondes

36. Pour être efficaces, les efforts de prévention du crime ne doivent pas se contenter de renforcer la capacité à identifier les passeurs, à enquêter sur eux et à les tenir responsables de leurs actes. Les mesures de prévention du crime exigent d'envisager la grande variété de facteurs et de circonstances qui affectent la vie des familles et des individus à mesure qu'ils évoluent et mûrissent, tout en tenant compte de l'environnement local ainsi que des situations et éléments propices à la victimisation et à la délinquance²⁰.

37. La prévention du trafic illicite de migrants soulève des questions différentes de celles associées à la prévention d'autres types de criminalité. Le trafic de migrants repose sur la prestation de divers services aux personnes qui cherchent à migrer et qui ne peuvent pas entrer dans les pays de transit et/ou de destination de façon régulière, ou qui ne le font pas. Certains des services fournis ne sont pas en soi de nature criminelle, comme le fait de conduire un migrant d'un endroit à un autre sur le territoire d'un même État. Dans de nombreuses régions du monde, le trafic de migrants est considéré comme légitime sous bien des aspects, dans la mesure où il fournit un service précieux à des personnes qui sont parfois dans des situations désespérées, notamment des personnes qui ont été déplacées de force et qui, autrement, ne pourraient peut-être pas migrer de façon régulière ou indépendante²¹. Dans d'autres cas, les services proposés par les passeurs peuvent être vus comme un moyen plus rapide et moins onéreux de migrer vers un autre pays²². Le trafic illicite de migrants peut fonctionner comme un secteur d'activité à part entière, en générant des revenus là où les autres opportunités peuvent être rares²³. En outre, pour les familles des personnes qui ont recours avec succès aux services de passeurs, la

¹⁹ Voir, par exemple, le Rédacteur de requêtes d'entraide judiciaire.

²⁰ ONU DC, *Principes directeurs applicables à la prévention du crime : Manuel d'application pratique*, Série de manuels sur la justice pénale (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.10.IV.9).

²¹ Sur la façon dont des passeurs afghans perçoivent leurs activités, voir : Abdullah Mohammadi, Ruta Nimkar et Emily Savage, *"We Are the Ones They Come to When Nobody Can Help": Afghan Smugglers' Perceptions of Themselves and Their Communities*, série *Migration Research* de l'Organisation internationale pour les migrations, n° 56 (Genève, 2019).

²² Voir, par exemple, Benjamin Harkins, Daniel Lindgren et Tarinee Suravoranon, *Risks and Rewards: Outcomes of Labour Migration in South-East Asia* (Genève, Organisation internationale du Travail et Organisation internationale pour les migrations, 2017).

²³ Voir, par exemple, Global Initiative against Transnational Organized Crime, « Understanding contemporary human smuggling as a vector in migration: a field guide for migration management and humanitarian practitioners » (Genève, 2018).

perspective de recevoir des envois d'argent de la part de leurs proches établis à l'étranger est séduisante.

38. Dans ces circonstances, les efforts visant à prévenir efficacement le trafic illicite de migrants doivent également se concentrer sur la demande qui existe pour ce type de services. Comme l'explique en détail l'étude mondiale de 2018 sur le trafic illicite de migrants, les facteurs contribuant au désir de migration incluent les conditions socioéconomiques, le regroupement familial, la crainte de persécutions, l'instabilité et l'insécurité dans les lieux d'origine, tandis que la demande de services de trafic est déterminée par le caractère limité des voies de migration légales, qui ne peuvent pas satisfaire intégralement la demande de migration régulière, ou par les coûts de la migration légale, que certains migrants n'ont pas les moyens de couvrir²⁴.

Questions à examiner

39. La Commission voudra peut-être examiner les questions suivantes :

- a) Quelle est l'efficacité des mesures de prévention qui sont axées principalement sur la détection des entreprises de trafic illicite de migrants, sur la répression de ces entreprises et sur la poursuite de leurs auteurs ?
- b) En quoi les règles et normes appliquées en matière de prévention du trafic illicite de migrants diffèrent-elles de celles appliquées plus généralement dans le cadre de la prévention de la criminalité ?
- c) Quelles sont les bonnes pratiques suivies à l'échelle nationale pour prévenir le trafic illicite de migrants, sans déroger aux normes relatives à la protection des droits humains et à la prise en compte des questions de genre et d'âge ?
- d) Quelles sont les bonnes pratiques suivies en matière de coopération internationale pour prévenir le trafic illicite de migrants ?
- e) Les efforts de prévention visant à faire connaître les dangers potentiels du trafic illicite de migrants sont-ils efficaces ?
- f) En quoi l'offre de solutions viables de migration sûre et régulière peut-elle contribuer à prévenir le trafic illicite de migrants ?

V. Mesures de droit pénal contre le trafic illicite de migrants

40. Le Protocole relatif au trafic illicite de migrants, tout comme la Convention contre la criminalité organisée, affirme qu'il importe de prévoir des mesures de droit pénal solides pour dissuader et réprimer efficacement le trafic de migrants. L'importance accordée aux mesures de droit pénal face au trafic illicite de migrants se manifeste par l'ampleur considérable de l'action engagée dans ce domaine au niveau national.

41. Le paragraphe 1 de l'article 6 du Protocole relatif au trafic illicite de migrants exige des États parties qu'ils confèrent le caractère d'infraction pénale, lorsque les actes ont été commis intentionnellement et pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou autre avantage matériel :

- a) Au trafic illicite de migrants ;
- b) Au fait de fabriquer, de procurer, de fournir ou de posséder un document de voyage ou d'identité frauduleux afin de permettre un tel trafic ;
- c) Au fait de permettre à une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de l'État concerné d'y demeurer sans satisfaire aux conditions nécessaires prévues pour cela.

²⁴ *Global Study on Smuggling of Migrants 2018*, p. 6, 36 et 37.

42. Les actes décrits aux alinéas b) et c) ci-dessus correspondent à des types distincts d'infractions pénales : ceux qui sont visés au point b) permettent au trafic illicite de migrants d'avoir lieu, tandis que ceux qui sont envisagés au point c) peuvent en outre entraver la capacité de l'État concerné à enquêter sur ce trafic et/ou à gérer l'entrée et le séjour sur son territoire de non-ressortissants.

43. La prise en compte des infractions permettant d'incriminer ces activités complémentaires s'appuie en outre sur les définitions additionnelles contenues dans le Protocole relatif au trafic illicite de migrants. Par exemple, l'expression « document de voyage ou d'identité frauduleux » est définie de manière à inclure tout document de voyage ou d'identité qui est utilisé par une personne autre que le titulaire légitime. En conséquence, l'article 6 exige également que le caractère d'infraction pénale soit conféré à l'utilisation ou à la possession de documents de voyages authentiques par une personne autre que leur titulaire légitime afin de permettre le trafic de migrants.

44. Par ailleurs, en vertu du paragraphe 2 de l'article 6, les États parties sont tenus de conférer le caractère d'infraction pénale au fait de tenter de commettre l'infraction que constitue le trafic illicite de migrants et d'autres infractions connexes, au fait de se rendre complice de telles infractions, et au fait d'organiser la commission d'une infraction relevant du trafic illicite de migrants ou de donner des instructions à d'autres personnes pour qu'elles la commettent.

45. Enfin, le paragraphe 3 de l'article 6 exige que les États parties considèrent certaines situations particulières comme des circonstances aggravantes, en prévoyant des mesures de droit pénal plus contraignantes lorsque les actes visés :

a) mettent en danger ou risquent de mettre en danger la vie ou la sécurité des migrants concernés ;

b) donnent lieu au traitement inhumain ou dégradant des migrants concernés, y compris à des fins d'exploitation.

46. Le trafic illicite de migrants se caractérise souvent par des comportements dangereux et des traitements dégradants, abusifs ou relevant de l'exploitation ; les mesures de justice pénale devraient donc prendre en compte la gravité de ce type de comportements.

Tendances observées en matière d'application

47. Il n'existe pas de rapport complet décrivant la manière dont le trafic illicite de migrants a été érigé en infraction pénale au niveau national. Le lancement du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et des Protocoles s'y rapportant, attendu prochainement, permettra d'intensifier l'échange d'informations sur les efforts de mise en œuvre ; la première phase du processus d'examen, en particulier, sera notamment axée sur la manière dont les États parties se sont acquittés des obligations que ces instruments leur imposent en matière d'incrimination. Ces efforts viendront compléter d'autres outils, tels que le Portail d'information sur le trafic illicite de migrants de l'ONUDC.

48. Néanmoins, les informations dont on dispose déjà font apparaître certaines tendances. La plupart des pays ont pris des mesures pour que leur droit pénal interdise le trafic de migrants, bien que les modalités de cette interdiction varient considérablement. Certains pays ont incorporé dans leur code pénal des infractions relevant spécifiquement de ce type de trafic, tandis que d'autres se sont appuyés sur les infractions établies dans les législations relatives aux conditions d'entrée, de séjour et de sortie du territoire national.

49. Le document de réflexion publié en 2017 par l'ONUDC sur la notion d'« avantage financier ou autre avantage matériel »⁴ montrait que dans un certain nombre de pays, l'élément relatif à un « avantage financier ou autre avantage matériel » n'avait pas été pris en compte pour établir les infractions relevant du trafic

illicite de migrants. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette omission, notamment les suivantes :

- a) Les infractions prévues couvrent un large éventail d'actes, qui ne relèvent pas uniquement du trafic illicite de migrants ;
- b) Il est trop difficile de prouver que les personnes accusées d'avoir organisé l'entrée illégale de migrants l'ont fait pour en tirer un avantage financier ou un autre avantage matériel ;
- c) S'il est établi que l'auteur de l'infraction en a tiré un avantage financier ou un autre avantage matériel, cet élément peut être considéré comme une circonstance aggravante au moment de la détermination de la peine.

50. Quelles que soient les raisons avancées, le fait de ne pas considérer l'existence d'un « avantage financier ou autre avantage matériel » comme un élément constitutif des infractions de trafic illicite de migrants a pour effet d'élargir le champ d'application de ces infractions à des situations qui ne sont pas visées par le Protocole relatif au trafic illicite de migrants.

51. Pour donner un exemple courant, ce type d'infractions pourraient conduire à incriminer les actes d'individus qui apportent une aide humanitaire aux migrants. Cette possibilité a fait l'objet d'un examen spécifique lors des négociations sur le Protocole relatif au trafic illicite de migrants. Les négociateurs ont notamment apporté les précisions suivantes :

« La référence à « un avantage financier ou un autre avantage matériel » dans la définition [du trafic illicite de migrants] a été introduite afin de souligner que l'intention était d'inclure les activités menées par les groupes criminels organisés pour en tirer un profit mais d'exclure les activités des personnes apportant une aide aux migrants pour des motifs humanitaires ou en raison de liens familiaux étroits. L'intention n'était pas, dans le Protocole, d'incriminer les activités de membres des familles ou de groupes de soutien tels que les organisations religieuses ou non gouvernementales²⁵. »

52. Une autre situation à laquelle pourraient potentiellement s'appliquer des infractions définies de façon large serait celle dans laquelle des migrants, y compris des membres d'une même famille, s'entraident pour gagner un autre pays²⁶.

53. De récents rapports provenant des médias, de la société civile et de travaux de recherches ont rendu compte de situations dans lesquelles des personnes apportant une aide humanitaire à des migrants ont été inculpés et poursuivis pour des infractions définies de façon large²⁷.

54. Certains États Membres ont pris des mesures pour éviter que des personnes apportant une aide humanitaire ne puissent être inculpées et poursuivies pour des infractions définies de façon large. Les mesures de ce type incluent par exemple :

- a) L'adoption de dispositions en vertu desquelles les protections spécifiques déjà associées à certains statuts puissent bénéficier aux personnes qui fournissent une aide humanitaire ;

²⁵ Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.06.V.5, p. 493.

²⁶ Il convient de rappeler que l'article 5 du Protocole relatif au trafic illicite de migrants pose clairement que les migrants ne peuvent pas être passibles de poursuites pour le simple fait d'avoir été l'objet d'un trafic ; en d'autres termes, la condition de migrant objet d'un trafic ne doit pas être considérée comme une infraction.

²⁷ Voir, par exemple, Carla Ferstman, « Using criminal law to restrict the work of NGOs supporting refugees and other migrants in Council of Europe member States » (décembre 2019) ; et Norah Rast, « Criminalizing humanitarian aid », 4 avril 2019 (disponible à l'adresse suivante : <https://harvardcrcl.org/>).

b) L'adoption de « clauses d'exemption » en vertu desquelles l'action des personnes qui fournissent une aide humanitaire est exclue du champ d'application de l'infraction considérée ;

c) Le recours au pouvoir discrétionnaire des services de poursuite et de police, lorsqu'un tel pouvoir existe.

55. Par ailleurs, en 2018, le Parlement européen a adopté la résolution 2018/2769(RSP) sur les lignes directrices destinées aux États membres pour empêcher que l'aide humanitaire ne soit érigée en infraction pénale.

56. Toutefois, il est important de rappeler le paragraphe 4 de l'article 6 du Protocole relatif au trafic illicite de migrants, qui précise clairement qu'aucune disposition du Protocole n'empêche un État Partie de prendre des mesures contre une personne dont les actes constituent, dans son droit interne, une infraction. Cela signifie qu'au regard du Protocole, les États parties n'ont pas l'obligation de conférer le caractère d'infraction pénale à des comportements permettant l'entrée illégale sur leur territoire. Le trafic illicite de migrants désigne le fait de faciliter l'entrée illégale d'une autre personne pour en tirer un avantage financier ou un autre avantage matériel. Les négociateurs du Protocole relatif au trafic illicite de migrants ont clairement fait comprendre qu'ils ne souhaitaient pas que les infractions établies pour ce type de trafic ne reviennent à incriminer des actes entrepris pour d'autres raisons. Dans le même temps, ils ont également estimé que le Protocole relatif au trafic illicite de migrants ne devrait pas empêcher les États d'agir en ce sens. La capacité des gouvernements à contrôler la circulation des personnes et des biens à leurs frontières nationales est habituellement associée à la notion de souveraineté des États. L'adoption de législations nationales déterminant les règles d'entrée dans un pays est une forme d'expression de cette souveraineté. La manière d'aborder ces aspects qui s'entrecroisent soulève des questions complexes pour les États Membres.

57. L'ONUDC continue d'apporter son concours aux efforts de justice pénale engagés par les États contre la fraude et l'usage impropre de documents. Il appuie notamment les mesures visant à surmonter des défis communs tels que le développement des capacités d'examen scientifique des documents, l'amélioration des procédures aux points d'interception et la lutte contre la corruption. L'utilisation de documents frauduleux et la corruption jouent un rôle important, par exemple, dans le trafic illicite de migrants par voie aérienne, les procédures officielles applicables au transport aérien nécessitant la possession de titres de voyage et de papiers d'identité à présenter au moment de l'enregistrement et des contrôles effectués par les services d'immigration, tant au point d'embarquement qu'au point de destination.

Questions à examiner

58. La Commission voudra peut-être examiner les questions suivantes :

a) Les infractions actuellement prévues au niveau national en matière de trafic illicite de migrants contribuent-elles à dissuader les passeurs ? Si oui, de quelle manière ?

b) Les infractions de trafic illicite de migrants dont la définition ne mentionne aucun « avantage financier ou autre avantage matériel » devraient-elles être considérées comme des infractions relevant du « trafic illicite de migrants » ?

c) Le fait de conférer le caractère d'infraction pénale à des actes qui ne sont pas visés par la définition du trafic illicite de migrants figurant dans le Protocole a-t-il des conséquences négatives inattendues ?

d) Le fait que la définition des infractions de trafic illicite de migrants ne mentionne aucun « avantage financier ou autre avantage matériel » a-t-il un effet négatif sur l'entraide judiciaire ?

e) Les protections ou exemptions accordées aux personnes qui fournissent une aide humanitaire constituent-elles un moyen efficace de limiter le champ des infractions définies de façon large ?

f) Si c'est le cas, ces protections et exemptions sont-elles efficaces pour protéger des risques de poursuite les personnes qui fournissent une aide humanitaire ?

g) La notion d'« aide humanitaire » est-elle suffisamment claire pour déterminer dans quelles circonstances une protection ou une exemption serait applicable ? Existe-t-il des exemples d'autres pratiques permettant d'éviter que les personnes qui fournissent une aide humanitaire à des migrants soient poursuivies ?

h) La situation serait-elle plus claire si la définition des infractions de trafic illicite de migrants mentionnait systématiquement un « avantage financier ou autre avantage matériel » ?

VI. Mesures de protection et d'assistance

59. Le Protocole relatif au trafic illicite de migrants reconnaît et soutient qu'il importe de préserver les droits des personnes victimes de ce trafic. Dans son préambule, il souligne que les États parties reconnaissent la nécessité de traiter les migrants avec humanité et de protéger pleinement leurs droits.

60. En matière de protection, des obligations spécifiques sont énoncées à l'article 16 du Protocole, et l'article 24 de la Convention contre la criminalité organisée prévoit des obligations générales relatives à la protection des témoins d'infractions. Ainsi, les États parties au protocole sont tenus d'accorder une assistance appropriée aux migrants dont la vie ou la sécurité sont mises en danger par le fait qu'ils ont été l'objet d'un trafic, d'accorder aux migrants une protection adéquate contre toute violence, et de tenir compte des besoins particuliers des femmes et des enfants. Ces obligations s'ajoutent à celles prévues en matière de protection par d'autres instruments internationaux, notamment la Convention relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention relative aux droits des personnes handicapées, la Convention de Vienne sur les relations consulaires et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Des orientations complémentaires sont fournies dans les recommandations, résolutions et décisions pertinentes de différents organismes internationaux.

61. Par exemple, lors de chacune de ses six dernières réunions, le Groupe de travail sur le trafic illicite de migrants a formulé des recommandations sur les moyens de préserver les droits des personnes faisant l'objet d'un trafic. Il en ressort certains principes généraux, parmi lesquels :

a) Les droits humains des migrants doivent être respectés en toutes circonstances, quels que soient leur statut, leur nationalité, leur sexe, leur appartenance ethnique, leur âge ou leur religion ;

b) L'assistance consulaire et/ou diplomatique est essentielle pour apporter aide et protection aux migrants objet du trafic ;

c) Les migrants objet du trafic sont souvent victimes d'infractions et bénéficient à ce titre de certains droits, tels que le droit d'être protégés contre les représailles et le droit d'être soutenus tout au long de la procédure pénale ;

d) Les migrants objet du trafic ont souvent besoin d'une aide spécialisée pour faire valoir leurs droits. La désignation de points de contact nationaux peut faciliter la coordination de ce type de services ;

e) Répondre aux besoins des migrants permet de contribuer à la mise en œuvre de mesures de justice pénale plus efficaces contre les passeurs.

62. Il est clair également que les femmes et les enfants, notamment les enfants non accompagnés, ont des besoins spécifiques et sont confrontés à des risques particuliers qui contribuent à la migration. Selon l'étude mondiale sur le trafic illicite de migrants publiée en 2018 par l'ONUDC, les enfants non accompagnés faisant l'objet d'un trafic sont majoritairement des garçons âgés de 14 à 18 ans qui voyagent pour rejoindre des membres de leur famille déjà présents dans le pays de destination ou qui, dans d'autres cas, sont envoyés les premiers pour « ouvrir la voie » à leur famille. Les femmes peuvent migrer en raison d'inégalités systémiques et bien enracinées qui se traduisent par des situations de pauvreté et par un manque d'opportunités²⁸. Parmi les obstacles auxquels les femmes sont le plus fréquemment confrontées et qui peuvent contribuer à leur décision de migrer figurent le manque d'accès à l'éducation, au marché du travail ou à un logement adéquat, l'expérience ou la crainte de violences sexuelles et fondées sur le genre, ou encore la crainte de persécutions fondées sur le sexe.

63. De façon similaire, les enfants (filles et garçons) peuvent chercher à migrer pour échapper à la violence, avoir accès à une éducation ou trouver un emploi. Par ailleurs, il peut arriver qu'ils soient envoyés avant le reste de leur famille ou, à l'inverse, qu'ils migrent pour rejoindre des membres de la famille partis avant eux. Lorsqu'ils voyagent sans leurs parents ou représentants légaux, ou lorsqu'ils se trouvent séparés d'eux, les filles et les garçons sont exposés à des risques particuliers.

64. Les multiples formes de discrimination croisée et de violence dont souffrent les migrantes sont parfois minimisées par les mythes et stéréotypes associés à la violence fondée sur le genre, qui perdurent sous des formes similaires dans le monde entier. L'un de ces mythes repose sur l'idée que la violence fondée sur le genre ne concerne que certaines parties de la société. Ainsi, une étude sur les mesures de justice pénale contre les violences sexuelles, menée dans plusieurs pays et organisée conjointement par l'ONUDC, l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et le Programme des Nations Unies pour le développement, a révélé que pour certains représentants de la justice, le viol ne touchait que des personnes appartenant aux classes « populaires », des personnes peu instruites ou des migrants ; une autre idée répandue était que les actes de violence sexuelle avaient davantage tendance à se produire dans des zones jugées « compliquées », caractérisées par exemple par la diversité des origines sociales des résidents ou par la présence d'un nombre important de travailleurs migrants et de personnes appartenant à des minorités ethniques²⁹.

65. Ces facteurs incitant à la migration peuvent conduire à des situations où ne sont pas pris en compte les besoins de santé, aussi bien physique que mentale, des personnes qui migrent. Ils créent également des conditions de vulnérabilité qui peuvent avoir pour effet d'exposer davantage les femmes et les enfants aux dangers de la migration.

66. C'est pourquoi les mesures destinées à prévenir le trafic illicite de migrants, à protéger les migrants et à garantir leurs droits doivent, pour être efficaces et complètes, inclure des stratégies qui tiennent compte des inégalités entre les sexes et être assorties de mesures plus larges de prévention du crime et de justice pénale, ainsi que de services adaptés aux besoins particuliers des femmes et des filles. Pour être efficaces, les mesures de défense des droits des migrants objet du trafic, en particulier des femmes et des enfants, devraient être fondées sur le droit international des droits de l'homme et s'appuyer sur les dispositions spécifiquement énoncées dans le cadre des règles et normes des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale, en particulier dans les Stratégies et mesures concrètes types des Nations Unies

²⁸ Fonds des Nations Unies pour la population, « Cinq raisons pour lesquelles la migration est une question féministe », 9 avril 2018.

²⁹ Eileen Skinnider, Ruth Montgomery et Stephanie Garret, *The Trial of Rape: Understanding the Criminal Justice System Response to Sexual Violence in Thailand and Viet Nam* (juin 2017).

relatives à l'élimination de la violence à l'encontre des enfants dans le contexte de la prévention du crime et de la justice pénale (résolution 69/194 de l'Assemblée générale, annexe) et leur version actualisée (résolution 65/228 de l'Assemblée générale, annexe), les Règles des Nations Unies concernant le traitement des détenues et l'imposition de mesures non privatives de liberté aux délinquantes (Règles de Bangkok) (résolution 65/229 de l'Assemblée générale, annexe) et les Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale (résolution 67/187 de l'Assemblée générale, annexe).

L'identification comme élément important pour contribuer à l'efficacité des mesures de protection et d'assistance

67. La capacité des agents de l'État ou du personnel des organisations non gouvernementales à fournir un soutien et des services aux migrants objet du trafic qui en ont besoin (y compris ceux qui pourraient chercher asile), conformément aux mesures prévues dans le Protocole relatif au trafic illicite de migrants et d'autres cadres internationaux pertinents, dépend de la capacité à identifier précisément et en temps utile les personnes concernées. Il est en outre essentiel de recenser leurs besoins particuliers, afin de pouvoir y répondre en assurant un accès à des services appropriés³⁰.

68. Il est possible de favoriser l'identification précise des migrants objet du trafic, ainsi que de leurs droits et de leurs besoins, en assurant la formation des premiers intervenants, notamment sur les droits humains et autres obligations de protection à respecter, en établissant des règles de base claires et en s'appuyant sur des mécanismes d'orientation efficaces. Ces mesures sont particulièrement importantes en ce qui concerne les enfants : s'ils ne sont pas convenablement identifiés parmi les migrants objet du trafic, on risque de prévoir trop peu d'interventions adaptées à leur âge et de les priver des soins appropriés.

La protection passe par une bonne connaissance des droits et des services disponibles

69. Les migrants objet du trafic doivent être informés de leurs droits et savoir où et comment ils peuvent bénéficier de services adaptés à leurs besoins. Cela suppose par exemple, comme le prévoit le paragraphe 5 de l'article 16 du Protocole relatif au trafic illicite de migrants, de faire savoir aux personnes concernées qu'elles ont le droit de communiquer avec les fonctionnaires consulaires de leur pays d'origine. Les migrants doivent également être informés de toutes les procédures judiciaires susceptibles de les intéresser, y compris concernant les accusations portées contre les passeurs, et de leur statut dans le pays où ils ont été trouvés. Ces informations doivent leur être communiquées d'une manière claire et dans une langue qu'ils comprennent. Dans le contexte de la justice pénale, il convient de prendre des mesures pour veiller à ce que les migrants aient réellement accès à des services d'assistance juridique s'ils n'ont pas les moyens de payer un avocat³¹, dans les cas où ils sont visés par des accusations pénales ou placés en garde à vue du fait de leur statut, ainsi qu'en leur qualité de victimes d'infractions.

³⁰ Voir ONUDC, Série de modules universitaires E4J, Trafic illicite de migrants, « Module 2 : Protection des droits des migrants faisant l'objet d'un trafic illicite ». Disponible à l'adresse suivante : www.unodc.org.

³¹ Voir les Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale (résolution 67/187 de l'Assemblée générale, annexe), principe 4 et lignes directrices 7 et 10, ainsi que principe 10 et ligne directrice 9.

Questions à examiner

70. La Commission voudra peut-être examiner les questions suivantes :

a) Comment les États Membres peuvent-ils améliorer la détection des infractions dont les migrants objet du trafic sont victimes au cours de leur voyage, les enquêtes à leur sujet et la poursuite de leurs auteurs ?

b) Quelles conséquences indésirables les politiques destinées à lutter contre les opérations de trafic illicite de migrants pourraient-elles avoir sur l'accès de ces migrants à un soutien et à des services adaptés ?

c) Quelles sont les bonnes pratiques suivies pour former les fonctionnaires susceptibles d'entrer en contact avec des migrants objet du trafic ?

d) Quelles sont les bonnes pratiques suivies pour apporter soutien et assistance aux enfants migrants ?

e) Qu'existe-t-il comme lois, politiques et programmes qui tiennent compte des questions de genre et puissent servir à orienter la mise en œuvre de mesures de protection plus efficaces dans le cadre du trafic illicite de migrants ?

f) Comment l'ONUDC et d'autres organisations internationales peuvent-ils contribuer aux efforts déployés pour améliorer les mesures de protection et d'assistance offertes aux migrants objet du trafic, en particulier à ceux qui se trouvent dans des situations de vulnérabilité et/ou qui nécessitent une protection spéciale ?

VII. Efforts relatifs à l'échange d'informations

71. L'échange d'informations est une forme spécifique de coopération qui a toujours été considérée comme un élément à part entière des mesures nationales, régionales et internationales contre le trafic illicite de migrants³². Ainsi, en 2013, à l'appui du Processus de Bali sur le trafic de migrants, la traite des personnes et la criminalité transnationale qui y est associée, l'ONUDC a lancé le système de communication volontaire d'informations sur le trafic illicite de migrants et les actes connexes, un système en ligne de collecte et d'échange de données auquel 26 pays membres contribuaient en 2018. Conçu pour éclairer l'analyse stratégique et le développement de politiques à tous les niveaux, le Système vise à constituer une réserve de données quantitatives et qualitatives non nominales.

72. L'échange d'informations est extrêmement précieux pour de nombreuses raisons, dont les suivantes :

a) Prévention. L'échange d'informations régulier, précis et complet entre les organismes travaillant au niveau national, entre les États Membres et leurs institutions, y compris les services de police et d'autres représentants du système de justice pénale, et entre les organisations régionales et internationales favorise une meilleure compréhension du trafic illicite de migrants, notamment de ses tendances actuelles, de ses causes profondes et de ses conséquences, et permet par conséquent la mise en œuvre de mesures de prévention plus efficaces et mieux ciblées ;

b) Action de la justice. Les modes de coopération formels et informels, que ce soit entre services de police, sous forme d'entraide judiciaire ou par l'intermédiaire de réseaux d'autorités centrales (c'est-à-dire des réseaux de coopération judiciaire) servant de voies informelles pour faciliter l'entraide judiciaire, sont presque toujours nécessaires aux enquêtes contre le trafic illicite de migrants, compte tenu du caractère

³² L'objectif 9 du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières souligne qu'il importe de tirer parti des mécanismes transnationaux, régionaux et bilatéraux pour échanger des informations et des renseignements pertinents sur les itinéraires empruntés par les réseaux de trafiquants, leurs modes opératoires et leurs opérations financières, ainsi que sur les vulnérabilités des victimes et d'autres aspects, afin de démanteler ces réseaux et d'améliorer les actions menées en commun face à ce phénomène.

transnational de cette forme de criminalité. Cette coopération facilite la collecte dans un pays des informations et des preuves qui peuvent être utiles dans une autre juridiction. L'entraide judiciaire reste un fondement de la Convention contre la criminalité organisée et de ses Protocoles ;

c) Renforcement des capacités techniques. Renforcer les capacités de tous les acteurs chargés de lutter contre le trafic illicite des migrants suppose des connaissances techniques. Les initiatives de formation et la mise au point d'outils tirant parti de l'expérience et des meilleures pratiques sont des mesures essentielles pour renforcer les capacités de tous les intervenants concernés ;

d) Renforcement des cadres juridiques et politiques. Les lois, programmes et politiques efficaces s'appuient sur les meilleures informations disponibles. L'échange de données sur les tendances observées et d'informations sur l'efficacité des mesures mises en œuvre sont essentielles pour améliorer ces mesures.

73. Le succès des enquêtes et poursuites relatives au trafic illicite de migrants, en particulier celles ayant trait à ses aspects financiers, repose sur le recours à des méthodes formelles et informelles de coopération juridique, tant entre les gouvernements qu'entre les agences nationales et les fonctionnaires responsables. Cette coopération peut commencer par un échange spontané d'informations sur les possibles activités de trafic de migrants, avant même qu'elles ne se concrétisent, et se poursuivre tout au long du processus d'inculpation et de poursuite. Les États Membres, conscients de l'importance de ce type de mesures, ont mis en place un certain nombre de réseaux spécialisés pour encourager et faciliter la coopération internationale³³.

Questions à examiner

74. La Commission voudra peut-être examiner les questions suivantes :

a) Quelles sont les bonnes pratiques suivies dans le domaine de la coopération policière internationale pour coordonner les enquêtes visant les réseaux de trafic illicite de migrants ?

b) Quelles sont les bonnes pratiques suivies dans le domaine de la coopération policière internationale en matière pénale pour coordonner les enquêtes transfrontalières visant les organisations impliquées dans le trafic illicite de migrants ? Quelles difficultés une coopération internationale rapide et efficace dans les affaires de trafic illicite de migrants présente-t-elle ?

c) Comment améliorer la coopération internationale en matière pénale entre les pays d'origine, de transit et de destination ?

VIII. Conclusion

75. Les migrations irrégulières se poursuivent à l'échelle mondiale, et ce phénomène s'explique par des raisons variées. En l'absence d'options suffisantes pour voyager dans des conditions sûres et régulières, le trafic illicite de migrants continuera de représenter pour certaines personnes la possibilité, voire le seul moyen, de se rendre dans un autre pays.

76. Le trafic illicite de migrants pose des problèmes spécifiques que le système de justice pénale ne peut pas résoudre seul. Comme l'a expliqué le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, « les raisons qui poussent des personnes à partir, avec ou sans l'assistance de passeurs, sont d'ordre social, politique et économique. Les disparités en matière de prospérité, de paix et de respect des droits

³³ Voir, par exemple, le Réseau ibéro-américain de procureurs spécialisés dans la lutte contre la traite des personnes et le trafic de migrants ; le Réseau des autorités centrales et des procureurs de l'Afrique de l'Ouest contre le crime organisé ; et le Centre européen pour la lutte contre le trafic de migrants.

de l'homme sont le moteur de ces mouvements, comme elles l'ont été tout au long de l'histoire »³⁴.

77. Pour enrayer la demande de services offerts par les passeurs, il est indispensable de s'attaquer aux raisons qui poussent les migrants à se tourner vers eux en premier lieu. Les lois imposant des restrictions en matière de mobilité, notamment celles relatives à l'immigration, au travail et au droit d'asile, doivent être envisagées comme des moyens de prévenir le trafic illicite de migrants.

78. Cela étant, le bon fonctionnement du système de justice pénale reste déterminant.

79. La capacité des praticiens de la justice pénale à écouter et interroger efficacement les migrants objet du trafic illicite et à rechercher activement leur coopération est un élément déterminant des enquêtes et des poursuites relatives à ces affaires. Cependant, les intéressés sont souvent réticents à l'idée de coopérer avec le système pénal, soit parce qu'ils éprouvent spontanément de la crainte à l'égard des autorités, du fait de leur situation irrégulière, soit parce qu'ils craignent des représailles de la part des passeurs à leur encontre, ou même à l'encontre de leurs familles. Pour toutes ces raisons, il est important que les autorités offrent aux migrants les mesures de protection et autres mesures incitatives nécessaires pour gagner leur confiance, les rassurer et s'assurer de leur collaboration.

80. Le trafic illicite de migrants est une forme de criminalité qui découle d'une combinaison de facteurs liés à l'offre et à la demande, et qu'il convient de combattre dans le cadre d'une stratégie globale tenant compte de la complexité de ces facteurs. L'élaboration de stratégies efficaces est compromise par le fait que de nombreux aspects du trafic illicite de migrants restent méconnus faute de recherches, d'où un manque de données analytiques à leur sujet, notamment en ce qui concerne le trafic d'enfants non accompagnés, ou encore la criminalité violente et les graves atteintes aux droits humains qui se produisent sur les itinéraires de migration.

81. Le Protocole relatif au trafic illicite de migrants est le seul instrument juridique négocié sur le plan international qui soit conçu pour prévenir et combattre ce trafic. Face à la complexité du trafic illicite de migrants, par quelque mode de transport que ce soit, il importe que les États ratifient la Convention contre la criminalité organisée et le Protocole ou y adhèrent, et qu'ils s'acquittent des obligations correspondantes dans le cadre de leur droit interne. Il y a encore des pays qui n'ont pas élaboré de lois ni défini d'infractions relatives au trafic illicite de migrants, ce qui signifie que les passeurs peuvent y agir dans une relative impunité. Le fait d'ériger ce trafic en infraction pénale, comme le prescrit le Protocole, en mentionnant l'« avantage financier ou autre avantage matériel » comme élément de définition, est une condition préalable à toute lutte efficace contre cette forme de criminalité, notamment dans le cadre d'une coopération internationale renforcée.

82. Tous les États éprouvent des difficultés à repérer et poursuivre les organisateurs et les commanditaires du trafic, qui ne sont en général pas directement associés à l'acheminement des migrants à travers les frontières, ce qui contribue à ce que le trafic illicite de migrants demeure une activité criminelle peu risquée et éminemment lucrative. Il est nécessaire de mettre en place et de développer des moyens d'enquête fondés sur le renseignement si l'on veut démanteler les réseaux de trafic et confisquer le produit du crime. Dans le même temps, il importe de lutter de manière systématique contre la corruption aux frontières et dans les services consulaires et migratoires, car il s'agit d'un facteur qui facilite grandement le trafic illicite de migrants par voie terrestre, maritime et aérienne.

³⁴ François Crépeau, « The fight against migrant smuggling: migration containment over refugee protection », in *The Refugee Convention at Fifty: A View from Forced Migration Studies*, Joanne van Selm *et al.*, dir. publ. (Lanham, Maryland, États-Unis d'Amérique, Lexington Books, 2003), p. 182.

83. Les délibérations que la Commission tiendra dans le cadre du débat thématique offriront une bonne occasion de promouvoir une action globale contre le trafic illicite de migrants, de partager des informations et de recenser les principales difficultés rencontrées et pratiques prometteuses.

84. La Commission souhaitera peut-être cerner les domaines dans lesquels l'ONUDC pourrait offrir des services de coopération technique et une aide à l'acquisition de connaissances fondées sur des données factuelles, y compris en partenariat avec d'autres entités compétentes, afin d'aider les États Membres à renforcer leurs lois, programmes et politiques et, ainsi, à lutter plus efficacement contre le trafic illicite de migrants, ses causes et ses conséquences.
