

Exposé introductif concernant le mécanisme de suivi (GRETA) de la Convention du Conseil de l'Europe sur la Lutte contre la Traite des Etres Humains

Composition et méthodes de travail de GRETA

La Convention, ratifiée par 14 Etats (Albanie, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, Danemark, France, Géorgie, Malte, Moldavie, Norvège, Roumanie et Slovaquie) et signée par 23 autres Etats membres du Conseil de l'Europe (Allemagne, Andorre, Arménie, Belgique, Ex République Yougoslave de Macédoine, Finlande, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Luxembourg, Monténégro, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Saint Marin, Serbie, Slovénie, Suède, Ukraine et Royaume-Uni), est entrée en vigueur le 1er février 2008.

Le mécanisme de suivi de la Convention du Conseil de l'Europe sur la Lutte contre la Traite des Etres Humains sera mis en place dans un délai d'un an suivant l'entrée en vigueur de la Convention. Le GRETA sera établi -après la nomination de l'ensemble de ces membres- au plus tard le 1er février 2009 et se réunira probablement pour la première fois dans la première moitié de l'année 2009 afin d'adopter ses règles de procédure (Article 36-4) et la procédure d'évaluation. Par conséquent, cette procédure de suivi fonctionnera probablement à la fin de l'année 2009.

Le mécanisme de suivi consistera en deux piliers - le Groupe d'Experts contre la Traite des Etres Humains (GRETA) et le Comité des Parties. Leur objectif sera d'évaluer comment les différentes Parties mettent en œuvre les mesures pour prévenir la traite, protéger les droits de la personne humaine des victimes et poursuivre les trafiquants.

Le GRETA, un corps quasi-juridique et technique, sera composé de 10 à 15 experts indépendants et hautement qualifiés, élus par le Comité des Parties et agissant à titre individuel.

Conditions concernant les membres du GRETA

Le paragraphe 4 de l'article 36 de la Convention fixe comme exigence fondamentale que les membres de GRETA « soient choisis parmi des personnalités de haute moralité connues pour leur compétence en matière de droits de la personne humaine, assistance et protection des victimes et lutte contre la traite des êtres humains ou ayant une expérience professionnelle dans les domaines dont traite la présente Convention ». Il est normal que des personnes choisies pour effectuer des tâches d'évaluation soient intègres et compétentes et justifient d'une formation et de qualifications suffisantes dans les domaines dont traite la Convention. Hormis cette compétence professionnelle, les membres de GRETA qui siègent à titre individuel, « sont indépendants et impartiaux dans l'exercice de leurs mandats et se rendent disponibles pour remplir leurs fonctions de manière effective » (article 36.3.B)).

Les désignations pour le GRETA doivent être accompagnées d'un document indiquant dans quelle mesure le candidat possède les qualifications professionnelles spécifiées ci-dessus.

Procédure d'élection et nomination des candidats

La désignation des candidats est effectuée par les Etats parties (c'est la règle générale à la fois dans le système des Nations Unies et dans les Conventions du Conseil de l'Europe).

Chaque Etat Partie peut désigner une ou deux personnes parmi ses ressortissants. La nomination « d'au moins deux candidats » peut être considérée comme la solution qui prévaut au Conseil de l'Europe. Lorsqu'ils désignent des candidats pour le GRETA, les Etats doivent garder en tête le mandat inclus à l'article 36.3 insistant sur le besoin d'assurer une participation équilibrée entre les femmes et les hommes ainsi qu'une

expertise multidisciplinaire.

Le Secrétaire général dresse une liste par ordre alphabétique de tous les candidats, avec indication des Etats parties qui les ont désignés.

Le Secrétaire Général communique cette liste aux Etats Parties.

L'élection des membres du Comité a lieu au cours d'une réunion des Etats Parties.

Les membres du Comité sont élus à bulletin secret.

Sont élus membres du Comité les candidats qui obtiennent le plus grand nombre de voix et la majorité absolue des voix des représentants des Etats parties présents et votants.

Durant la procédure de suivi, une interaction s'établira entre les membres du GRETA et le Comité des Parties, un organe politique, composé des représentants au Comité des Ministres des Parties à la Convention. Cependant, le GRETA aura le rôle principal dans le mécanisme et agira en amont tout au long de la procédure de suivi.

Fonctions du mécanisme de suivi

Le GRETA adopte ses règles de procédure sur la base des principes fixés dans la Convention (article 38). La procédure d'évaluation est divisée en cycles dont il détermine la durée. Par analogie aux autres mécanismes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, la durée des différents cycles d'évaluation pourrait être de 4 ou 5 ans. Néanmoins, le GRETA pourra décider d'augmenter ou de réduire ces périodes en fonction du nombre d'Etats Parties à superviser ou du nombre de dispositions particulières de la Convention à évaluer.

La procédure d'évaluation en tant que telle démarrera lorsque le GRETA aura sélectionné les dispositions de la Convention sur lesquelles portera l'évaluation. Il est possible que le premier cycle d'évaluation couvre l'ensemble de la Convention de manière à obtenir un aperçu de la mise en œuvre, au niveau des pays, des mesures concernant la prévention, la protection des victimes, le droit pénal matériel, les poursuites et le droit procédural ainsi que les mesures de coopération. Les cycles d'évaluation qui suivront, seront en principe concentrés sur des dispositions particulières de la Convention, notamment l'ensemble des mesures préventives et de protection ou en relation avec une forme particulière de traite (par exemple, l'identification des victimes de la traite exploitées à des fins sexuelles ou des victimes du travail forcé). L'idée est que le GRETA détermine de façon autonome au début de chaque cycle les dispositions sur lesquelles va porter la procédure de suivi pendant la période concernée.

Le GRETA déterminera les moyens les plus appropriés pour mener à bien la procédure d'évaluation comme le prévoit l'article 38, paragraphe 2. Les rédacteurs de la Convention ont délibérément laissé cette question ouverte pour permettre au GRETA de décider des moyens les plus adaptés pour chaque cycle. La Convention fait état en particulier d'un questionnaire qui pourra servir de base à l'évaluation. Cependant, le GRETA pourra utiliser d'autres outils tels que des demandes spécifiques d'informations basées sur des principes directeurs ou des indicateurs élaborés par le GRETA, par exemple des demandes de données sur le nombre de victimes qui ont porté plainte ou obtenu un permis de séjour temporaire.

Les outils de base d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention, tels que le questionnaire, seront adressés à toutes les Parties. Toutes les Parties seront soumises à la même procédure de suivi sur un pied d'égalité. Cependant rien n'empêche le GRETA de faire des demandes ad hoc d'information complémentaire à une Partie à la Convention donnée.

Lorsqu'elle répond au questionnaire ou à toute autre demande particulière du GRETA, il est souhaitable que la Partie concernée consulte et intègre dans sa réponse les points de vue de différents acteurs étatiques et non étatiques intervenant dans la prévention et la lutte contre la traite et dans la protection des victimes. Les réponses nationales doivent refléter fidèlement la situation réelle dans les pays, y compris les avis critiques.

La Convention contre la Traite contient explicitement la possibilité pour le GRETA de s'adresser à la société civile pour obtenir des informations (Article 38.3). La société civile, par exemple les ONG qui sont en contact direct avec les victimes de la traite peuvent fournir directement au GRETA des informations fondamentales. Des informations alternatives (nommées « rapports alternatifs » dans le vocabulaire des Nations Unies) pourraient être une importante et enrichissante contribution à la procédure de suivi. Lors de la Conférence sur le mécanisme de suivi de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), organisée à Strasbourg les 8 et 9 novembre, un représentant de la Strada International a recommandé aux futurs membres du Groupe d'Experts non seulement de collecter des informations des ONG quand un pays est en train d'être évalué, mais d'établir déjà des contacts avec la société civile dès le début du cycle de travail.

L'article 38-2 de la Convention stipule explicitement l'obligation des Parties de répondre à toute demande d'information du GRETA.

En plus des différentes sources écrites d'information fournies par les Etats et la société civile, le GRETA peut également organiser des visites dans les pays (article 38.4 de la Convention). L'idée est que 2 ou 3 membres du GRETA puissent rencontrer tous les acteurs concernés par la lutte contre la traite, y compris des victimes de la traite : fonctionnaires, députés, autorités locales, police, personnel médical qui s'occupe des victimes, ONG actives dans ce domaine, ONG hébergeant des victimes, organisations de défense des droits de l'homme... Ces visites permettront de collecter des informations supplémentaires, de vérifier l'efficacité des mesures mises en œuvre, d'encourager la coopération entre les différents acteurs investis dans ce domaine. L'esprit de dialogue et de coopération présent dans la procédure de suivi devra également guider ces visites : c'est pourquoi la Convention stipule que les visites dans les pays doivent être organisées « en coopération avec les autorités nationales et la « personne de contact » désignée par ces autorités ». Bien que la Convention ne requiert pas une invitation expresse pour procéder à ces visites dans les pays, elles seront en principe organisées en étroite coopération avec les autorités nationales. La « personne de contact » au niveau national désignée par la Partie concernée aux fins de la visite dans le pays n'est pas « une autorité centrale », comme indiqué dans les autres conventions du Conseil de l'Europe, qui a des obligations juridiques spécifiques découlant de la Convention comme la transmission des demandes d'information (par exemple la convention Européenne sur la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de garde des enfants et le rétablissement de la garde des enfants de 1980). La « personne de contact » peut par exemple être le coordinateur du plan d'action national de lutte contre la traite ou toute autre personne qui possède une connaissance approfondie de l'action nationale de lutte contre la traite. Le rôle de cette personne sera d'assister les membres du GRETA au cours des visites. Les membres du GRETA pourraient aussi être assistés par des experts nationaux indépendants choisis par le GRETA. En outre, le GRETA peut décider de désigner des spécialistes dans un domaine spécifique pour les accompagner, par exemple un médecin ayant de l'expérience dans le domaine de la transplantation d'organes dans des cas de traite des êtres humains aux fins de trafic d'organes. La Convention du CoE souligne le caractère subsidiaire de ces visites dans le pays entant que moyen de collecter de l'information. Néanmoins, il appartient au GRETA seul de se prononcer sur la nécessité de ces visites.

Sur la base de toutes les informations obtenues auprès des différentes sources, y compris les visites dans les pays, le GRETA préparera un projet de Rapport contenant son analyse de la mise en œuvre des dispositions sur lesquelles porte la procédure d'évaluation, ainsi que ses suggestions et propositions relatives à la manière dont la Partie concernée peut traiter les problèmes identifiés. En vertu des dispositions de la Convention (article 38 paragraphe 5), le GRETA doit entretenir un dialogue avec la Partie concernée lorsqu'il prépare son rapport et ses conclusions. C'est grâce à ce dialogue que les dispositions de la Convention seront correctement mises en œuvre. Le projet de rapport sera transmis pour commentaires à la Partie faisant l'objet de l'évaluation. Ces commentaires seront pris en compte par le GRETA lorsqu'il établira son rapport. Le GRETA a la mission d'adopter un rapport et des conclusions sur la mise en œuvre de la Convention par chaque Partie.

Concernant les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports et des conclusions, le GRETA peut envisager de désigner parmi ses membres un rapporteur qui sera en charge de préparer l'avant-projet qui sera ensuite soumis à tous les membres du GRETA pour examen et, si nécessaire, modification. En principe, il est souhaitable que les rapports soient adoptés par consensus de l'ensemble des membres du GRETA mais bien entendu GRETA pourra adopter le rapport à la majorité qualifiée afin d'éviter une impasse. Le rapport final et les conclusions du GRETA concernant les mesures prises par la Partie concernée, assortis des éventuels commentaires de cette Partie, peuvent être rendus publics dès leur adoption. Il n'est pas nécessaire d'obtenir le consentement de l'Etat Partie concerné ou l'autorisation du Comité des Parties pour publier le Rapport et les Conclusions du GRETA.

Le rapport et les conclusions sont envoyés à la Partie concernée et au Comité des Parties. Les rapports du GRETA, qui sont rendus publics dès leur adoption, ne peuvent être changés ou modifiés par le Comité des Parties. Le paragraphe 7 de l'article 38, qui traite du rôle du Comité des Parties dans la procédure de suivi, indique que le Comité des Parties peut adopter, sur la base du rapport et des conclusions du GRETA, des recommandations adressées à la Partie concernant les mesures à prendre pour mettre en œuvre les conclusions du GRETA, si nécessaire en fixant une date pour la soumission d'informations sur leur mise en œuvre et ayant pour objectif de promouvoir la coopération avec cette Partie afin de mettre en œuvre correctement la Convention. Ce mécanisme assurera le respect de l'indépendance du GRETA dans sa fonction de suivi, en même temps qu'il introduira une dimension « politique » dans le dialogue entre les Parties.

Les suites données par les Parties aux Rapports et Conclusions du GRETA constituent bien sûr le noyau dur dans la lutte contre la traite des êtres humains. Par conséquent, des réunions techniques de coopération avec la Partie concernée pour l'aider dans la mise en œuvre des propositions et des recommandations faites par le GRETA et le Comité des Parties seront essentielles à la pleine mise en œuvre de la Convention. En outre, des informations sur le suivi pourront être également fournies par d'autres mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe relatifs aux droits de l'homme (par exemple sur les personnes appartenant à des minorités nationales qui ont été victimes de la traite).