

**Prostitution et traite des êtres humains**  
enjeux nationaux et internationaux

Sous la direction de:  
Mélanie CLAUDE, Nicole LAVIOLETTE, Richard POULIN



**Essai**



## LE CADRE JURIDIQUE INTERAMÉRICAIN FACE AUX PROBLÈMES ENGENDRÉS PAR LA TRAITE DES FEMMES ET DES ENFANTS

Nicole LAVIOLETTE

### I. Introduction

DE PAR SA NATURE, la traite des femmes et des enfants est un phénomène transnational. Dès lors, pour assurer le succès de la lutte contre la traite des femmes et des enfants, la communauté internationale doit adopter une approche régionale et globale qui tienne compte de tous les facteurs qui alimentent ce problème. Cette approche doit comprendre l'adoption et la mise en œuvre de normes juridiques conventionnelles. Pour les États, l'adoption de conventions internationales, régionales ou bilatérales constitue un moyen privilégié d'atteindre des objectifs communs, de favoriser l'échange de biens et de services ou d'harmoniser le droit. De fait, la croissance des normes internationales ne cesse de s'accélérer et ces normes concernent des champs toujours plus vastes. Par conséquent, les conventions multilatérales jouent un rôle de plus en plus important dans les systèmes de normes qui s'appliquent aux justiciables de chaque pays. La lutte contre la traite des femmes et des enfants ne fait pas exception : plusieurs textes conventionnels sont consacrés à la lutte contre ce fléau.

Bien que plusieurs traités aient été élaborés au niveau international, d'autres conventions sont le produit d'initiatives régionales, notamment en Europe et dans les Amériques. Dans le présent chapitre, nous nous attachons à évaluer dans quelle mesure le système régional interaméricain procure des solutions juridiques efficaces face au problème de la traite des femmes et des enfants. Pour ce faire, en premier lieu, nous entreprendrons d'esquisser la nature et l'ampleur du problème de la traite des femmes et des enfants à des fins d'exploitation sexuelle dans les Amériques et les Antilles, puis d'évaluer les mesures mises en œuvre par les États de

la région pour contrer ce problème. En second lieu, nous présenterons le cadre juridique régional qui s'applique au problème, cadre qui est constitué essentiellement de trois conventions interaméricaines élaborées au sein de l'Organisation des États américains (OEA).

À la lumière de notre analyse, les conventions interaméricaines n'ont pas eu une forte influence sur la législation nationale des pays de la région et sur leurs activités pour combattre la traite. La force et l'efficacité des dispositions des conventions interaméricaines pertinentes dépendent manifestement du nombre des adhésions dont elles font l'objet et des mécanismes mis en place pour en contrôler l'application. Les problèmes sont multiples sur les deux fronts : un nombre peu élevé de ratifications pour l'un des traités ; et des mesures d'exécution faibles ou inexistantes pour les deux autres. L'analyse commande donc la conclusion que les traités interaméricains ne jouent pas un rôle d'avant-garde dans la lutte contre la traite des femmes et des enfants dans les Amériques et les Antilles. De fait, dans la région, l'impulsion la plus importante ne provient pas du cadre juridique interaméricain mais d'une législation antitraite américaine. Or si, dans ce chapitre, nous constatons que les sanctions économiques envisagées dans la législation américaine constituent une force plus contraignante que les normes juridiques des conventions régionales, nous y soulignons également que cette approche tend à favoriser les intérêts américains et qu'une lutte plus holistique contrerait plus efficacement la traite des femmes et des enfants dans les Amériques.

## II. La traite des femmes et des enfants dans les Amériques et les Antilles

### A. L'ampleur de la traite dans la région

La traite internationale des femmes et des enfants à des fins d'exploitation sexuelle est un phénomène dont l'ampleur se mesure difficilement. Plusieurs obstacles entravent la cueillette de données précises, fiables et pertinentes sur la question. Le silence des victimes se situe au premier plan : la violence, les abus, la contrainte, et les traumatismes contribuent à faire taire les victimes<sup>1</sup>. Plusieurs autres

1. International Human Rights Law Institute, *In Modern Bondage: Sex Trafficking in the Americas*, Chicago, DePaul University College of Law, 2005 p. 10 ; Government Accountability Office, *Human Trafficking: Better Data, Strategy, and Reporting*

facteurs assurent le silence des victimes — par exemple, les politiques dissuasives adoptées par les gouvernements. De fait, les victimes qui dénoncent les réseaux de traite risquent d'être accusées de prostitution au pénal ou de faire l'objet de mesures d'expulsion des autorités de l'immigration<sup>1</sup>. De plus, les études relatives à l'étendue de la traite des femmes et des enfants peuvent être minées par des faiblesses méthodologiques et voir leurs données mises en question<sup>2</sup>. Les études sont par ailleurs limitées par l'aspect clandestin de la traite, par les normes culturelles sexospécifiques qui contribuent à l'exploitation sexuelle et par la corruption de certains agents étatiques<sup>3</sup>.

Ainsi, le bilan que nous pouvons dresser pour la région des Amériques et des Antilles est déjà circonscrit par les obstacles qui affectent toutes les études internationales portant sur la traite des femmes et des enfants à des fins d'exploitation sexuelle. Mais l'Amérique latine et les Antilles sont aussi des régions relativement négligées par la recherche. Les études sur l'ampleur et la nature de la traite des personnes sont considérablement moins nombreuses en ce qui a trait à l'Amérique latine et aux Antilles qu'en ce qui a trait à l'Asie et à l'Europe. Il est donc encore plus difficile de dresser un portrait précis des formes que peut revêtir la traite des femmes et des enfants dans cette région du globe.

Les études sur la traite des femmes et des enfants dans les Amériques et les Antilles signalent presque toutes une pénurie de données précises et d'analyses approfondies<sup>4</sup>. Les données recueillies

---

*Needed to Enhanced U.S. Antitrafficking Efforts Abroad*, Washington, United States Government Accountability Office, 2006, p. 15.

1. *Ibid.*, p. 10, 61.

2. Government Accountability Office, *op. cit.*, p. 14.

3. Ribando, Clare, *Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean*, Washington, CRS Report for Congress, 2007 p. 3; International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. 10.; Government Accountability Office, *op. cit.*, p. 15.

4. Ribando, *op. cit.*, p. 4; Sumner Coffey, Pamela, Vallance Phariss, Amy et Renaud, Tamar, *Literature Review of Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean*, Bethesda, Maryland, Development Alternatives, 2004 p. vii, 3; Bastia, Tanja, « Child Trafficking or Teenage Migration? Bolivian Migrants in Argentina », *International Migration*, vol. 43, n° 4, 2005, p. 58; UNICEF, *Report by the Inter-American Children's Institute Updated June 30, 2001 on the Situation of Commercial Sexual Exploitation of Children and Adolescents in the Americas*, Montevideo, 2001, p. 2 [site visité le 23 octobre 2007], <<http://www.unicef.org/events/yokohama/>

sont souvent spéculatives et anecdotiques. Dans une étude publiée en 2005 et intitulée *In Modern Bondage: Sex Trafficking in the Americas*, l'International Human Rights Law Institute (IHRLI) décrit les données existantes pour les Amériques comme suit :

*In fact, available data was purely speculative and based largely on extrapolations. The existing regional literature, as in the general global case, demonstrated that most of what was known about sex trafficking was based on anecdotal reports in the media and derived from certain human rights organizations, particularly those that assist victims.<sup>1</sup>*

Même les chercheurs responsables de l'étude de l'IHRLI — qui est considérée comme la plus sérieuse à ce jour — admettent que leur méthodologie ne peut que générer des données anecdotiques, bien que plus fiables que celles d'autres études<sup>2</sup>. Coffey affirme que les études portant exclusivement sur la traite des femmes contiennent rarement des descriptions détaillées, des études de cas ou des enquêtes sur le terrain qui permettent aux lecteurs de mesurer l'ampleur du problème régional ou du problème sévissant dans l'un ou l'autre des différents pays des Amériques et des Antilles<sup>3</sup>. Les études révèlent rarement la méthodologie de collecte de leurs données et elles ne sont pas parvenues à fournir des évaluations

---

analysis-americas.html>; *Report and Outcomes: Regional Meeting on Counter-Trafficking Strategies in the Caribbean Region*, International Organization for Migration, Washington, DC, 2005 p. 13; Tzvetkova, Marina, «NGO Responses to Trafficking in Women» dans Rachel Masika, *Gender, Trafficking and Slavery*, Oxford, Oxfam GB, 2002 p. 60, 66; Alison Phinney, *Trafficking of Women and Children for Sexual Exploitation in the Americas*, Washington, Women, Health and Development Program, Pan-American Health Organization, 2001, p. 3; International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. 1; Laura Langberg, «A Review of Recent OAS Research on Human Trafficking in the Latin American and Caribbean Region» *International Migration*, vol. 43, 2005, p. 129.

1. International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. ii: «The project was designed to assess the prevalence of sex trafficking in Latin America and the Caribbean, to survey existing programs and policies responsive to the problems, and to identify local and regional needs to formulate effective strategies to combat the problem.»

2. *Ibid.*

3. Coffey, Phariss et Renaud, *op. cit.*, p. 3. Il faut toutefois souligner que la recherche relative à la traite des enfants dans les Amériques est considérée supérieure sur le plan de la méthodologie : *ibid.* p. viii.

complètes en ce qui a trait au problème régional<sup>1</sup>. En conséquence, les statistiques relatives au nombre de femmes et d'enfants victimes de traite dans la région varient considérablement.

Les gouvernements de la région sont par ailleurs mal placés pour évaluer l'étendue du problème. Peu de gouvernements accordent priorité à la répression des violations relatives à la traite des personnes humaines, et très peu d'États recueillent systématiquement des données sur les victimes de cette pratique<sup>2</sup>. Dans l'étude menée par l'IHRLI, aucun des huit pays sous examen, tous situés en Amérique latine et dans les Antilles, ne bénéficie de mécanismes permettant l'enregistrement de données en ce qui concerne les activités de traite pratiquées sur leur territoire<sup>3</sup>. Et dans le cas où des renseignements pertinents sont recueillis malgré tout, les faiblesses des systèmes de gestion de l'État garantissent que ces données sont perdues<sup>4</sup>.

Par ailleurs, au sein de la société civile, un nombre peu élevé d'organisations non gouvernementales (ONG) des Amériques et des Antilles se consacre à la lutte contre la traite des femmes et des enfants<sup>5</sup>. Celles qui s'intéressent à ce problème le font souvent dans le cadre de travaux se rapportant à des dossiers de plus grande envergure tels le dossier de la prostitution, celui des droits des migrants ou celui du statut des enfants. Nombreuses sont les ONG qui considèrent que la traite des femmes et des enfants à des fins d'exploitation sexuelle est un phénomène secondaire, qui se relie à la prostitution ou à la migration illégale. La plupart de ces organisations se limitent alors à fournir des services sociaux ainsi qu'une aide psychologique ou juridique, et ne se trouvent en mesure de communiquer que des données anecdotiques<sup>6</sup>.

Le problème de la traite des femmes et des enfants dans les Amériques et les Antilles n'est cependant pas nouveau. Il y a déjà près d'un siècle,

---

1. *Ibid.* p. 4.

2. Government Accountability Office, *op. cit.*, p. 15.

3. International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. 5.

4. Langberg, *op. cit.*, p. 133; Government Accountability Office, *op. cit.*, p. 15-16. Depuis 2005, le gouvernement des États-Unis finance un projet d'élaboration d'une méthodologie transparente de cueillette de données qui permettrait d'évaluer le nombre des ressortissants de dix pays de l'Amérique qui sont victimes de la traite aux États-Unis. À ce jour, la méthodologie est toujours en voie d'élaboration: Government Accountability Office, *ibid.* p.18.

5. International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. 42.

6. Tzvetkova, *op. cit.*, p. 66.

la Société des Nations décrivait l'Amérique latine comme « le marché international de la traite »<sup>1</sup>. Le phénomène revêt une allure différente au XXI<sup>e</sup> siècle, mais il demeure profondément enraciné dans la région. Malgré la rareté des données et des études exhaustives, les manifestations de la traite sont très visibles sur le terrain. Et si le nombre de victimes est difficile à déterminer, les tendances sont facilement décelables. Ainsi, des preuves sans cesse croissantes confirment que la traite des femmes et des enfants à des fins d'exploitation sexuelle est un problème considérable dans les Amériques et les Antilles<sup>2</sup>.

### *B. Les formes actuelles de la traite dans la région*

Plusieurs facteurs sont à l'origine de la recrudescence de la traite dans les Amériques et les Antilles. La région — et plus spécifiquement l'Amérique centrale et les Antilles — connaît des flux migratoires importants depuis plusieurs décennies<sup>3</sup>. Ces déplacements sont généralement motivés par la pauvreté, l'insécurité et la violence qui caractérisent plusieurs pays de la région<sup>4</sup>. De fait, l'augmentation des mouvements migratoires est généralement associée à une détérioration des conditions économiques des pays de la région, une réalité des années 1990<sup>5</sup>. L'énorme croissance des populations de l'Amérique latine n'a pas été accompagnée d'une création d'emplois correspondante<sup>6</sup>. Les migrants peuvent vouloir échapper aux crises politiques et sociales qui perdurent dans plusieurs pays de la région<sup>7</sup>. D'autres cherchent à échapper à la dévastation causée par des désastres naturels. Tous ces facteurs produisent des pressions migratoires énormes, qui ne sauraient tous être endiguées dans la légalité.

1. International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. 5. citant H. Wilson Harris, *Human Merchandise: A Study of the International Traffic in Women*, Londres, Ernest Benn, 1928 p. 187.

2. Phinney, *op. cit.*, p. 1.

3. International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. 19; Phinney, *op. cit.*, p. 1; Ribando, *op. cit.*, p. 1.

4. Chiarotti, Susana, « Traite des Femmes en Amérique Latine, Migrations et Droits Humains », *Alternatives Sud*, vol. 12, n° 3, 2005, p.74; Langberg, *op. cit.*, p. 133.

5. Facio, Alda, « Trafficking in Women and Children for the Sex Trade: Reflections from a Latin American Human Rights Feminist » *Canadian Woman Studies/Les cahiers de la femme*, vol. 22, 2003, p.136.

6. Shelley, Louise, « Trafficking in Women: The Business Model Approach », *Brown Journal of World Affairs*, vol. 10, 2003, p. 122.

7. Ribando, *op. cit.*, p. 8.



Un facteur commun à ces mouvements migratoires est le fait que les personnes se déplacent des pays les plus pauvres en direction de régions ou de pays qui sont, du moins relativement, plus prospères<sup>1</sup>. Un grand nombre des migrants se dirigent vers le Mexique, les États-Unis et le Canada<sup>2</sup>. Le déplacement de personnes s'effectue aussi à l'intérieur de l'Amérique latine et des Antilles. Chiarotti décrit ces migrations comme suit :

La différenciation entre pays émetteurs et pays récepteurs dans nos régions devient moins nette, étant donné que la région entière est devenue à la fois émettrice et réceptrice de milliers de personnes qui circulent d'un pays à un autre et vers les pays du Nord, en quête d'un endroit pour travailler et vivre.<sup>3</sup>

Plusieurs pays émetteurs de migrants de l'Amérique centrale et des Antilles — la République dominicaine, le Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua — possèdent des revenus nationaux bruts inférieurs à ceux des pays de destination de la région — le Costa Rica, Panama et le Belize<sup>4</sup>. Les pays émetteurs de migrants présentent aussi des taux supérieurs d'analphabétisme chez les jeunes et un taux moins élevé d'inscriptions féminines aux écoles primaires<sup>5</sup>. Finalement, certains accords régionaux facilitent les mouvements migratoires — par exemple, le traité intrarégional de l'Amérique centrale permet un déplacement plus libre entre le Nicaragua, le Honduras, le Salvador et le Guatemala<sup>6</sup>.

La proximité avec l'Amérique du Nord alimente un désir de partager la prospérité des pays industrialisés, de réaliser le « rêve américain »<sup>7</sup>. Par contre, les possibilités légales de migration vers les pays industrialisés sont très limitées. Depuis plusieurs années, on assiste à un durcissement des contrôles aux frontières des pays les

---

1. Joshi, Aiko, « The Face of Human Trafficking », *Hastings Women's Law Journal*, vol. 13, 2002, p. 33.

2. Ribando, *op. cit.*, p. 8; International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. at 19.

3. Chiarotti, *op. cit.*, p. 79.

4. International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. 24.

5. International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. 24.

6. *Ibid.* p. 26.

7. *Ibid.* p. 6.

plus prospères<sup>1</sup>. Au Canada, par exemple, le gouvernement adopte des politiques visant la réduction du nombre des réfugiés<sup>2</sup>; et aux États-Unis, les politiques antiterroristes ont pour effet de freiner l'immigration. Il y a assurément un mouvement de personnes dans la direction inverse, vers l'Amérique latine et les Antilles. Cela dit, ce phénomène est essentiellement lié à l'essor de l'industrie du tourisme, un secteur de l'économie qui présente des liens notoires avec la traite à des fins d'exploitation sexuelle<sup>3</sup>.

Les pressions migratoires ont ainsi permis l'établissement de réseaux criminels de « passeurs » et de trafiquants dotés de moyens de recrutement sophistiqués. Même si l'information sur les trafiquants, leurs réseaux et leurs liens avec le crime organisé est relativement réduite<sup>4</sup>, il ressort que, dans les Amériques et les Antilles, ils exercent leur commerce en toute impunité<sup>5</sup>. Les réseaux de traite tirent avantage de la corruption de certains agents d'application de la loi et agents à la frontière<sup>6</sup>. Quant aux gouvernements, ils hésitent à prendre des mesures agressives pour réprimer la traite, en partie parce que l'industrie du sexe est extrêmement rentable et se relie à d'autres industries, comme celle du tourisme<sup>7</sup>. Tous ces facteurs créent un marché pour l'immigration illégale; et la traite des femmes et des enfants à des fins d'exploitation sexuelle est une conséquence des flux migratoires<sup>8</sup>.

Aux conditions économiques, politiques et sociales qui incitent à la migration, il faut ajouter les facteurs qui créent un environnement

1. Chiarotti, *op. cit.*, p. 80; Ribando, *op. cit.*, p. 8.

2. Alan Freeman, « Mexicans find a rough welcome mat in Canada », *Globe and Mail* (6 août 2007); le 29 décembre 2004, les États-Unis et le Canada ont mis en application l'Accord sur les tiers pays sûrs, par lequel chaque gouvernement a sévèrement restreint l'accès à la plupart des demandeurs du statut de réfugiés à la frontière américano-canadienne. Voir le Conseil canadien pour les réfugiés, *Tiers pays sûrs* [site visité le 23 octobre 2007], <http://www.ccrweb.ca/TPS.htm>.

3. Bastia, *op. cit.*, p. 61.

4. Shelley, *op. cit.*

5. Langberg, *op. cit.*, p. 135.

6. *Ibid.*

7. Phinney, *op. cit.*, p. 2.

8. International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. 6; *Report and Outcomes*, *op. cit.*, p. 8. Il faut souligner que les victimes de la traite dans les Amériques et les Antilles ne sont pas seulement vouées à la prostitution. L'esclavage et le travail forcé constituent le sort de plusieurs autres victimes de la traite.

particulièrement propice à la traite des femmes et des enfants à des fins d'exploitation sexuelle. Outre la croissance de l'industrie du sexe, l'inégalité des sexes perdure en Amérique latine et aux Antilles, et elle engendre des attitudes et des pratiques discriminatoires, communément connues dans la région sous le nom de *machismo*<sup>1</sup>. Jumelée à l'existence d'une tolérance culturelle envers l'agression sexuelle et la violence masculine dans la famille, la discrimination envers les femmes restreint sérieusement les ouvertures économiques pour les femmes<sup>2</sup>. Pourtant, le fardeau d'assurer la survie de la famille revient de plus en plus aux femmes. Selon Chiarotti: «[...] la proportion des femmes est de plus en plus importante parmi l'ensemble des personnes qui migrent. Nombre de foyers de la région sont nourris grâce au travail de la femme chef de famille qui a émigré et qui envoie de l'argent à la famille restée dans le pays d'origine.»<sup>3</sup> Ainsi donc, si on combine, d'une part, l'absence d'une offre de travail rémunéré pour les femmes dans leur pays d'origine et, d'autre part, les responsabilités familiales dont les femmes ont la charge, on a devant soi une cause primaire de la vulnérabilité des femmes au recrutement des réseaux de trafiquants.

Si la pauvreté, l'insécurité et la violence expliquent la vulnérabilité des victimes, d'autres facteurs sont à l'origine de la demande qui rend l'industrie du sexe rentable. Dans les Amériques et les Antilles, la légalisation de la prostitution adulte, le tourisme sexuel et la migration d'un nombre considérable d'hommes comme travailleurs saisonniers ou migrants illégaux sont des facteurs qui créent une demande pour le marché du sexe<sup>4</sup>.

Selon le rapport de l'IHRLI, la prostitution adulte constitue une activité légale dans les huit pays sous étude<sup>5</sup>. Certains sont d'avis

1. International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. 6; Ribando, *op. cit.*, p. 8; Langberg, *op. cit.*, p. 133; International Organization for Migration, *Legal Review on Trafficking in Persons in the Caribbean*, Genève, International Organization for Migration, 2005 p. 3; Dorianne Beyer, « Child Prostitution in Latin America » dans *Forced Labor: The Prostitution of Children*, Washington, Bureau of International Affairs, U.S. Department of Labor, 1996, p. 32-33.

2. International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. 6; Ribando, *op. cit.*, p. 8.

3. Chiarotti, *op. cit.*, p. 79.

4. International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. 6; Ribando, *op. cit.*, p. 8; Facio, *op. cit.*

5. International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. 13.

que l'âge de majorité, fixé à 12 ou à 14 ans dans certains pays des Amériques, stimule la traite des enfants à des fins d'exploitation sexuelle<sup>1</sup>. La croissance du tourisme sexuel et l'établissement de casinos contribuent également à amplifier la demande<sup>2</sup>. L'Organisation internationale du travail, par exemple, a établi un lien entre la traite des femmes et des enfants à des fins d'exploitation sexuelle et l'industrie du tourisme au Brésil, au Costa Rica, au Guatemala, au Salvador et au Mexique<sup>3</sup>. La demande est concentrée dans les secteurs où il existe une tolérance envers la traite et les trafiquants, notamment les zones frontalière et touristiques, les ports et certaines zones agricoles où les travailleurs migrants sont principalement des hommes<sup>4</sup>.

Les études qui fournissent une vue d'ensemble de la région décrivent, en ce qui la concerne, l'émergence de tendances qui caractérisent la problématique de la traite des femmes et des enfants pratiquée dans d'autres régions du monde<sup>5</sup>. La dernière décennie a vu une augmentation considérable de la traite transfrontalière, où les victimes sont transportées d'un pays à un autre, ainsi que de la traite intérieure, où les femmes et les enfants sont déplacés entre différents points d'un même pays, qu'il s'agisse de villes ou de destinations touristiques. L'étude de l'IHRLI a été réalisée en collaboration avec la Commission interaméricaine des femmes (CIM) et l'Institut interaméricain de l'enfance (IIE), deux agences de l'Organisation des États américains. Dans cette étude, on trouve un portrait de la traite des femmes et des enfants pour sept pays de l'Amérique centrale et des Antilles ainsi que pour le Brésil. Le rapport final conclut ce qui suit : « In interviews, both governmental and non-governmental sources alike noted patterns of trafficking: young women and minors being promised employment in factories or homes, or being offered educational or modeling opportunities only to be pressed into sexual servitude. »<sup>6</sup>

1. *Ibid.* p. 14; Ribando, *op. cit.*, p. 4.

2. Langberg, *op. cit.*, p. 134; *Legal Review on Trafficking in Persons in the Caribbean*, *op. cit.*, p. 6.

3. Bastia, *op. cit.*, p. 61.

4. Langberg, *op. cit.*, p. 134.

5. L'Organisation internationale pour les migrations recueille certaines données qui lui permettent de tracer un profil provisoire des victimes de la traite ainsi que des réseaux criminels qui les recrutent. Voir Government Accountability Office, *op. cit.*, p. 18-21.

6. International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. 6.

Les femmes victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle sont principalement dirigées vers la prostitution, mais il arrive qu'on les utilise pour produire de la pornographie ou qu'on les fasse travailler comme effeuilleuses dans des boîtes de nuit<sup>1</sup>. Les trafiquants recourent à la tromperie pour attirer leurs victimes et approvisionner le marché du sexe. On s'adresse aux femmes en leur faisant miroiter des possibilités de travail rémunérateur dans des *maquillas*, restaurants, bars, hôtels ou foyers privés, mais, au bout du trajet, elles se retrouvent dans des bordels ou dans des boîtes de nuit<sup>2</sup>. D'autres peuvent devenir victimes de la traite par suite d'une mésaventure, d'un enlèvement, d'une adoption<sup>3</sup> ou d'un mariage frauduleux ; par suite d'une influence exercée par des pairs ; ou parce que forcées à s'y prêter par leur famille<sup>4</sup>. Au Panama, le gouvernement applique un système de visa spécial en ce qui concerne les travailleuses de l'industrie du sexe. On rapporte que ce programme d'immigration donne lieu à des abus et que plusieurs des détentrices de visas sont victimes de la traite<sup>5</sup>. Les enfants victimes peuvent être dirigés vers la prostitution ou la pornographie ou peuvent être utilisés comme aides familiaux<sup>6</sup>. Comme aides familiaux, les enfants sont tout aussi vulnérables à l'exploitation sexuelle. Les études démontrent que, dans la région, le nombre des enfants victimes d'exploitation sexuelle augmente tandis que l'âge des victimes d'abus sexuels diminue<sup>7</sup>.

Bien que tous les États des Amériques et des Antilles se trouvent impliqués dans la traite des femmes et des enfants, que ce soit comme pays d'origine, comme pays de destination ou comme pays de transit, certains pays constituent des centres de traite particulièrement actifs. Chiarotti identifie le Brésil, le Surinam, la Colombie, la République dominicaine et les Antilles comme les pays ou la région d'origine d'un nombre important de victimes de la traite<sup>8</sup>. Facio soutient que la majo-

---

1. Ribando, *op. cit.*, p. 6.

2. International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. 1 ; Chiarotti, *op. cit.*, p. 70 ; Government Accountability Office, *op. cit.*, p. 20.

3. Facio, *op. cit.*

4. International Human Rights Law Institute *op. cit.*, p. 29.

5. *Ibid.*

6. Coffey, Phariss et Renaud, *op. cit.*, p. 5.

7. *Ibid.* p. 6.

8. Chiarotti, *op. cit.*, p. 68.

rité des femmes victimes de la traite proviennent de la Colombie, du Brésil, de l'Uruguay et de la République dominicaine, et que la région s'en voit octroyer un honneur douteux : contenir deux des pays (le Brésil et la République dominicaine) qui affichent le plus grand nombre de ressortissantes au sein de l'industrie internationale du sexe<sup>1</sup>. Les pays de la région ne se limitent pas à fournir des femmes et des enfants pour la prostitution ; leur territoire est aussi utilisé comme un territoire de transit en ce qui concerne les victimes originaires d'autres continents. Par exemple, en 2004, les autorités argentines ont intercepté près de 700 ressortissants chinois en route vers les États-Unis<sup>2</sup>.

*C. Les mesures adoptées par les gouvernements pour combattre la traite*

Avant d'examiner le cadre juridique conventionnel adopté au niveau régional, il est nécessaire de commenter les politiques des différents gouvernements de l'Amérique latine et des Antilles concernant la traite des femmes et des enfants à des fins d'exploitation sexuelle. Le bilan n'est guère encourageant. Comme nous le décrivons ci-dessus, la traite des femmes et des enfants perdure dans toute la région. Malgré ce fait, les autorités de nombreux pays hésitent encore à dénoncer la traite avec la force qui convient et tardent à mettre en place des programmes efficaces pour combattre le phénomène ou pour venir en aide aux victimes. Ces autorités n'ont pas non plus agi avec la diligence requise pour prévenir la traite, pour enquêter sur la traite et démanteler les réseaux criminels de trafiquants, ou pour poursuivre les responsables de la traite. L'IHRLI décrit la situation qui a cours en Amérique centrale et aux Antilles : « Overall, the region suffers from an absolute lack of prevention, protection, suppression, and integration strategies ». <sup>3</sup> Selon la même étude, les États de l'Amérique latine et des Antilles, à l'exception de la République dominicaine<sup>4</sup>, ne se sont toujours pas engagés à considérer le problème comme une priorité politique<sup>5</sup>.

1. Facio, *op. cit.*, Ribando ajoute le Venezuela à ces listes de pays émetteurs : Ribando, *op. cit.*, p. 6.

2. *Ibid.* p. 4.

3. International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. 69.

4. *Ibid.* p. 2, 42, 64.

5. *Ibid.* p. 2 ; Ramdin, Albert R, *Closing Remarks by Ambassador Albert Ramdin at the Meeting of National Authorities on Trafficking in Persons*, Margarita Island, OAS, 2006, [site visité le 23 octobre 2007], <<http://www.oas.org/speeches/speech>.

Face à la croissance connue de la traite des femmes et des enfants dans la région, les lois nationales et leur application sont demeurées insatisfaisantes. Quant aux services de répression étatiques appliquant les lois pénales et les lois sur l'immigration, ils manquent de ressources ou d'intérêt et ils sont fortement affaiblis par la corruption<sup>1</sup>. Les mesures de répression pénale et administrative sont faibles, inadéquates et peu efficaces. Seule une poignée de pays de la région s'est appliquée à pénaliser la traite; de fait, ce n'est que récemment que certains gouvernements de la région ont promulgué des réformes législatives créant des infractions pénales en lien avec la traite des êtres humains<sup>2</sup>. Généralement, les codes pénaux ne contiennent aucune disposition propre à éradiquer la demande de services sexuels — par exemple, des dispositions conçues à l'encontre des clients de l'industrie du sexe. La majorité des législations nationales comportent déjà une gamme d'infractions en vertu desquelles les trafiquants pourraient être punis, y compris des dispositions interdisant le proxénétisme et les pratiques qui facilitent l'entrée au pays ou la sortie du pays à des fins de prostitution<sup>3</sup>. Pourtant, très peu de poursuites pénales sont intentées contre les trafiquants, et les condamnations sont encore moins fréquentes<sup>4</sup>. En outre, les lois nationales « prévoient des peines moins sévères pour la traite des personnes que pour le trafic des armes ou de la drogue ».<sup>5</sup> Il n'est point exagéré de déclarer que, dans les Amériques et les Antilles, les trafiquants continuent d'exercer leurs activités en toute impunité<sup>6</sup>.

Les lois actuelles ne protègent pas adéquatement les victimes de la traite des femmes et des enfants. Par exemple, une loi récemment

---

asp?sCodigo=06-0048> .

1. International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. 49, 69; Ribando, *op. cit.*, p. 16.

2. International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. 2, 55; Phinney, *op. cit.*, p. 7; Facio, *op. cit.*; *Legal Review on Trafficking in Persons in the Caribbean, op. cit.*, p. 3. Voir aussi *Report and Outcomes, op. cit.*, p. 7-11, pour une mise à jour des législations nationales de plusieurs pays des Antilles.

3. International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, aux pages 2, 49; Phinney, *op. cit.*, p. 7; *Legal Review on Trafficking in Persons in the Caribbean, op. cit.*, p. 15-16.

4. International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. 2, 69; Ribando, *op. cit.*, p. 18.

5. Chiarotti, *op. cit.*, p. 73.

6. International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. 6.

adoptée au Belize interdit la traite et prévoit des mesures pour venir en aide aux victimes, mais ces dispositions s'appliquent exclusivement aux femmes et aux filles<sup>1</sup>. Les victimes masculines sont également exclues des dispositions législatives contre le proxénétisme de la Guyane et de la Jamaïque<sup>2</sup>. Bon nombre de pays de la région prévoient qu'une plainte doit être déposée pour qu'il puisse être procédé à des arrestations et que des poursuites puissent être entamées contre les trafiquants<sup>3</sup>. Une telle exigence entrave la répression de la traite, minant considérablement l'efficacité de la lutte menée dans la région. Lorsque des victimes osent dénoncer les trafiquants, elles s'exposent elles-mêmes, ainsi que leurs familles, à des actes de vengeance de la part des membres des réseaux criminels; mais il y a plus : les victimes risquent aussi de faire l'objet des mesures de répression étatiques. Un grand nombre de victimes de la traite se retrouve sans permis de séjour dans les pays de destination. En raison de l'illégalité de leur statut, ces personnes sont exposées au rapatriement et à l'application des dispositions pénales sur la prostitution<sup>4</sup>.

De fait, il est souvent plus facile d'appliquer des mesures de répression contre les victimes que contre les trafiquants. Citant un rapport de Human Rights Watch, Chiarotti affirme que : « Dans certains pays, il est fréquent que les victimes de la traite, et non les trafiquants, se voient confrontées à l'accusation, à la détention et aux amendes en raison de l'entrée illégale dans le pays, l'usage de faux documents et l'absence de permis de travail. »<sup>5</sup> La pratique actuelle transforme les véritables victimes et témoins de la traite en coupables. Au Belize, par exemple, des arrestations et des poursuites pénales sont intentées contre les prostituées qui se trouvent au pays illégalement<sup>6</sup>. Au Panama, les femmes victimes de traite sont sujettes à des mesures de rapatriement<sup>7</sup>. Dans ces circonstances, les femmes ne peuvent pas témoigner contre leurs exploiters. Contrairement à certains pays des Amériques, notamment les États-Unis et le Canada, les gouverne-

1. *Report and Outcomes, op. cit.*, p. 8.

2. *Legal Review on Trafficking in Persons in the Caribbean, op. cit.*, p. 17.

3. International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. 64.

4. *Ibid.* p. 61.

5. Chiarotti, *op. cit.*, p. 81.

6. International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. 61.

7. *Ibid.* p. 61.



ments des pays d'Amérique latine et des Antilles n'ont pas encore établi de programmes de protection pour les femmes victimes de la traite<sup>1</sup>. Ces programmes autorisent la délivrance de permis de séjour de courte durée aux ressortissantes de pays tiers victimes de la traite, dès lors que ces personnes coopèrent avec les autorités compétentes avant et pendant le processus pénal. De fait, les États de la région ne possèdent pas les moyens et les infrastructures appropriés pour venir en aide aux victimes : très peu de programmes existent dans la région pour protéger les victimes, pour prévenir leur rapatriement précipité ou pour assurer leur réinsertion dans la société<sup>2</sup>. Si des mesures de protection spéciale pour les enfants ont été adoptées dans plusieurs pays, les programmes d'assistance reçoivent un financement inadéquat<sup>3</sup>.

Ainsi, même si son étendue est difficile à cerner avec précision, la traite des femmes et des enfants à des fins d'exploitation sexuelle constitue un problème considérable dans les Amériques et les Antilles. Le problème promet d'empirer à moins que des mesures collectives ne soient prises à son égard. Au niveau régional, les États des Amériques et des Antilles ont adopté des conventions interaméricaines qui reconnaissent la gravité du problème. Dans la prochaine section, nous examinerons si les normes conventionnelles interaméricaines, et les mécanismes d'exécution s'y rapportant, constituent des mesures propres à faciliter une coopération efficace sur les plans juridiques et judiciaires.

### III. Conventions régionales et internationales

Tout comme la traite des femmes et des enfants n'est pas un phénomène nouveau dans les Amériques et les Antilles, l'élaboration d'un cadre juridique en cette matière n'est pas une démarche récente. L'élaboration de normes juridiques pour réprimer la traite des femmes

---

1. Aux États-Unis, la loi prévoit que les victimes de la traite de personnes ne seront pas expulsées. Pour celles-ci, deux possibilités sont prévues : rester sur le territoire américain en attendant l'aboutissement des procédures judiciaires ; ou obtenir un visa « T » qui les autorisera à rester aux États-Unis pendant trois ans et, par la suite, à demander le statut légal de résident permanent. Voir Département d'État des États-Unis, « Promulgation d'une nouvelle loi contre la traite des personnes » [site visité le 23 octobre 2007], <<http://usinfo.state.gov/fr/Archive/2006/Jan/11-955640.html>>.

2. International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. 69.

3. *Ibid.*

et des enfants remonte au début du XX<sup>e</sup> siècle<sup>1</sup>. Aux fins du présent chapitre, nous nous appliquerons à évaluer l'impact et l'efficacité des conventions interaméricaines en lien avec la traite des femmes et des enfants. Trois conventions interaméricaines reconnaissent la gravité du problème. Ces textes juridiques sont la *Convention américaine relative aux droits de l'homme*<sup>2</sup>, la *Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme*<sup>3</sup>, et la *Convention interaméricaine sur le trafic international des mineurs*<sup>4</sup>. Notre examen exige par ailleurs une étude des liens entre les textes interaméricains et les conventions internationales. Cette démarche nous permettra de déterminer si les conventions régionales constituent une solution mieux adaptée au continent américain que les instruments internationaux. Soulignons que, dans les Amériques et les Antilles, l'élaboration de conventions régionales se fait généralement dans le cadre des travaux de la plus ancienne organisation régionale du monde, l'Organisation des États américains; et que, au niveau international, par contraste, plusieurs documents juridiques ont été l'initiative d'organes des Nations Unies (ONU).

L'OEA est une organisation qui regroupe tous les États de l'Amérique et des Antilles<sup>5</sup>. Constitué en 1890, ce forum hémisphérique

1. Les conventions et protocoles pertinents sont les suivants: *Arrangement international en vue d'assurer une protection efficace contre le trafic criminel connu sous le nom de « Traite des Blanches »* (1904) (amendé par le *Protocole de 1949*) 18 mai 1904, 1 R.T.S.N. 83, (entrée en vigueur: 18 juillet 1905); *Convention internationale relative à la répression de la traite des blanches* (1910) (amendée par le *Protocole de 1949*) 4 mai 1910, Recueil des traités des Nations Unies, <<http://untreaty.un.org/FRENCH/bible/frenchinternetbible/partI/chapterVII/treaty10.asp#N1>> (entrée en vigueur: 5 juillet 1920); *Convention internationale pour la répression de la traite des femmes et des enfants* (1921) (amendée par le *Protocole de 1947*) 30 septembre 1921, 9 R.T.S.N. 415 (entrée en vigueur: 15 juin 1922); *Convention internationale relative à la répression de la traite des femmes majeures* (1933) (amendée par le *Protocole de 1947*) 11 octobre 1933, 150 R.T.S.N. 431 (entrée en vigueur: 24 août 1934).

2. *Convention Américaine relative aux droits de l'homme*, O.A.S. Treaty Series No. 36, 1144 U.N.T.S. 123 (entrée en vigueur 18 juillet 1978).

3. *Inter-American Treaties*, OEA [site visité le 22 octobre 2007], <<http://www.oas.org/juridico/english/signs/a-61.html>>.

4. 18 mars 1994, 79 O.A.S.T.S. (entrée en vigueur: 15 août 1997).

5. Cuba faisait partie de l'OEA, mais il a été exclu en 1962, son régime communiste ayant été considéré comme incompatible avec le système interaméricain. Depuis, plusieurs États se déclarent favorables à la réintégration de Cuba.

portait d'abord le nom d'Union internationale des Républiques américaines. En 1948, lors d'une conférence panaméricaine tenue à Bogota, en Colombie, 21 pays de la région ont renouvelé le mandat et modifié le nom de l'organisation en adoptant la *Charte de l'Organisation des États américains*<sup>1</sup>, où ces pays affirmaient leur engagement face à des objectifs communs et au respect de la souveraineté de chaque nation. Ces États ont également adopté la *Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme*<sup>2</sup>, la première déclaration internationale en son genre. Avec l'arrivée du Canada en 1990, puis du Belize et de la Guyane en 1992, l'OEA comprend aujourd'hui trente-quatre membres.

La mission de l'OEA consiste à promouvoir le développement démocratique, à défendre les droits de la personne, et à maintenir la sécurité régionale en préconisant des règlements pacifiques lors des conflits impliquant les pays membres. En vertu de la *Charte*, l'OEA cherche à parvenir à un « ordre de paix et de justice, maintenir la solidarité entre ses membres, renforcer leur collaboration et défendre leur souveraineté, leur intégrité territoriale et leur indépendance ».<sup>3</sup> L'OEA comprend cinq organes majeurs dont un Conseil, composé d'ambassadeurs nommés par les États membres. À l'image de l'ONU, l'OEA possède aussi des agences spécialisées qui jouissent d'une autonomie considérable, notamment l'Institut interaméricain de l'enfance (IIN) et la Commission interaméricaine des femmes (CIM).

La *Convention américaine relative aux droits de l'homme*, un des documents juridiques principaux de l'OEA, est entrée en vigueur en 1978. Vingt-cinq des trente-quatre États membres de l'OEA ont adhéré à cet instrument<sup>4</sup>. La Convention a pour objet de « consolider sur ce continent, dans le cadre des institutions démocratiques, un régime de liberté individuelle et de justice sociale, fondé sur le respect

---

1. Les États fondateurs comprennent vingt et un pays d'Amérique latine (Argentine, Brésil, Bolivie, Chili, Colombie, Cuba, Costa Rica, Cuba, Équateur, Guatemala, Haïti, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Salvador, Uruguay, Venezuela) et les États-Unis.

2. O.A.S. Res. XXX, adopté par la 9e International Conference of American States (1948), reproduit dans *Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System*, CEA/Ser.L.V/II.82 doc.6 rev.1 at 17 (1992).

3. 119 U.N.T.S. 3 (entrée en vigueur 13 décembre 1951).

4. Organisation des États américains, [site visité le 23 octobre 2007], <http://www.amnistie.qc.ca/docs-refs/textes-internationaux/cea/conv-ame-pacte-san-jose.htm>.

des droits fondamentaux de l'homme». <sup>1</sup> Elle met à la charge des États la responsabilité de respecter les droits et libertés qu'elle consacre, et elle leur impose le devoir d'adopter dans leur législation interne les dispositions nécessaires pour assurer la jouissance effective de ces droits. Dans sa deuxième partie, la Convention institue ses moyens de protection, la Commission interaméricaine des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme, qu'elle qualifie d'organes compétents « pour connaître des questions se rapportant à l'exécution des engagements contractés par les États parties à la Convention ». <sup>2</sup>

À la différence du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*<sup>3</sup> et de la *Convention européenne des droits de l'homme*<sup>4</sup>, la Convention américaine relative aux droits de l'homme mentionne explicitement la traite dont les femmes sont victimes. À l'article 6, le texte juridique interdit l'esclavage et la servitude et prévoit que « la traite des femmes » est interdite sous toutes ses formes. Cette reconnaissance du problème particulier que représente la traite des femmes convainc certains auteurs que le système interaméricain des droits de l'homme constitue un meilleur forum où œuvrer à l'élimination de la traite des femmes<sup>5</sup>. Il est toutefois difficile de fonder une telle affirmation. Il est certainement vrai que l'OEA place l'interdiction de la traite des femmes au même niveau que les droits et libertés fondamentaux. Cela dit, le principe énoncé n'a toujours pas été mis en œuvre ni appliqué par l'ensemble des États parties à la Convention. Comme nous le décrivons ci-dessus, la majorité des États membres de l'OEA ne manifestent aucun emballement face aux réformes légis-

1. Article premier de la Charte de l'OEA.

2. *Charte*, *op. cit.*, art. 1.

3. A.G. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) à 52, U.N. Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171 (entrée en vigueur le 23 mars 1976).

4. 213 U.N.T.S. 222, (entré en vigueur le 3 septembre 1953).

5. Jeanne, Susan & Stuart Wells Tœpfer, Bryan, « The Worldwide Market for Sex : A Review of International and Regional Legal Prohibitions Regarding Trafficking in Women » *Michigan Journal of Gender & Law*, vol. 2, 1994, p. 123. L'application de la convention en légitime toutefois aussi l'article 4, qui prévoit un droit à la vie dès la conception. Par conséquent, en recourant à la Convention américaine pour favoriser un droit des femmes — par exemple, l'absence de prostitution —, on peut enfreindre un autre droit des femmes — comme la liberté en matière de reproduction : *ibid.* p. 127.

latives qu'exigerait la mise en œuvre du principe inscrit à l'article 6 de la Convention.

La création de la Commission interaméricaine des droits de l'homme et de la Cour interaméricaine des droits de l'homme aurait dû régler le problème, car ces organes sont spécialement chargés de veiller à l'observation des droits inscrits à la Convention. Cependant, jusqu'à ce jour, ni la Commission, ni la Cour ne se sont prononcées sur une affaire intéressant directement l'interdiction énoncée à l'article 6 de la Convention ou la traite de manière plus globale<sup>1</sup>. Il faut cependant signaler qu'en octobre 2005, la Cour interaméricaine a finalement rendu une décision qui pourrait toucher les droits de certaines victimes de la traite<sup>2</sup>. L'affaire en question avait été soumise au tribunal au nom d'enfants d'origine haïtienne, nés en République dominicaine, à qui on refusait de délivrer des pièces d'identité au motif que leurs parents résidaient dans le pays illégalement. La Cour a tranché en faveur des enfants. On pourrait supposer que, si elles se retrouvaient dans des circonstances semblables dans un pays de destination, les victimes de la traite auraient droit, elles aussi, à un titre de légitimation pour leurs enfants; mais cette question n'a pas été pas soulevée devant la Cour.

Un instrument plus récent fait aussi référence à la problématique de la traite des femmes. La *Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme*, connue sous le nom de Convention de Belém do Pará, est entrée en vigueur en 1995. Cette Convention oblige les parties à adopter des mesures pour prévenir, sanctionner et éliminer toutes les formes de violence contre la femme, dont la traite des femmes. L'article 10 établit un mécanisme interaméricain de protection du droit de la femme de vivre dans un climat libre de violence: la Commission interaméricaine des femmes. À l'article 2 de la Convention, la traite des femmes figure dans l'énumération des formes de violence pratiquées contre la femme:

Par violence contre la femme, on entend la violence physique, sexuelle ou psychique: [...] b. se produisant dans la communauté, quel qu'en soit l'auteur, et comprenant entre autres, les viols, sévices

1. International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. 45.

2. *The Yean and Bosico Children c. Dominican Republic*, Décision du 8 septembre 2005, Inter-Am Ct. H.R., (Ser. C) No. 130 (2005).

sexuels, tortures, traite des personnes, prostitution forcée, séquestration, harcèlement sexuel sur les lieux de travail dans les institutions d'enseignement, de santé ou tout autre lieu ; [...]

La Convention rallie la quasi-unanimité des membres de l'OEA : seuls le Canada et les États-Unis n'ont toujours pas ratifié cet instrument<sup>1</sup>.

Les dispositions sur la traite de la *Convention de Belém do Pará* renforcent des obligations juridiques existantes issues de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*<sup>2</sup>. Tous les pays de la région sauf les États-Unis ont ratifié cet instrument international, qui prévoit, à l'article 6, que les États parties doivent prendre « toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, pour réprimer, sous toutes leurs formes, le trafic des femmes et l'exploitation de la prostitution des femmes ». La Convention interaméricaine contribue à satisfaire à cette obligation en qualifiant la traite de « violence ». Le respect de l'intégralité de la *Convention de Belém do Pará* pourrait également favoriser l'élimination d'une partie des causes qui poussent des femmes à quitter leur foyer et à se retrouver en situation de vulnérabilité face au recrutement pratiqué par les réseaux de trafiquants<sup>3</sup>.

Les lacunes de la *Convention de Belém do Pará* sont identiques à celles que nous avons exposées en lien avec la *Convention interaméricaine relative aux droits de l'homme*. Si les États membres ont souscrit en grand nombre aux obligations régionales et internationales visant la répression de la traite et de l'exploitation de la prostitution des femmes, peu d'entre eux ont mis en œuvre leurs engagements juridiques issus de ces conventions, particulièrement en ce qui concerne les mesures de prévention de la traite ainsi que de protection et de réinsertion des victimes de cette pratique. La *Convention américaine relative aux droits de l'homme* et la *Convention de Belém do Pará* présentent un problème majeur : elles ne contiennent pas de dispositions précises qui exerceraient une pression externe sur les États aux fins de les responsabiliser au chapitre de la suppression de la traite. L'absence de définition et le manque de mécanismes d'application et

1. Organisation des États américains, [site visité le 23 octobre 2007], <http://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-61.html>.

2. A.G. res. 34/180, 34 U.N.GAOR Supp. (Nº. 46) à 193, U.N. Doc. A/34/46 (entrée en vigueur le 3 septembre 1981).

3. Chiarotti, *op. cit.*, p. 88.

d'exécution rendent ces instruments inefficaces comme outils pour combattre la traite des femmes et des enfants. Les États parties ne font qu'énoncer leur approbation des principes généraux contenus dans les deux documents juridiques, et le défaut de mettre en œuvre les dispositions pertinentes entraîne peu de répercussions<sup>1</sup>.

Il est vrai que, au niveau international, la *Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes* prévoit un mécanisme de surveillance. L'article 18 prévoit que les États ont l'obligation de présenter périodiquement des rapports sur les mesures adoptées pour mettre la Convention en œuvre. L'article 17, de son côté, établit le Comité sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, une entité qui est chargée de surveiller la conformité à la Convention. Ce mandat s'exécute principalement par l'examen des rapports soumis par les États parties. Or, suivant les observations formulées par le Comité depuis 2005 au sujet des rapports des pays des Amériques et des Antilles, la mise en place de ce mécanisme de surveillance n'a pas fait passer la lutte contre la traite au sommet des priorités étatiques, et les rapports des États négligent généralement d'inclure de l'information sur ce problème<sup>2</sup>.

Par exemple, commentant le rapport du Paraguay en 2005, le Comité sur l'élimination de la discrimination contre des femmes se déclare « préoccupé par l'absence de plan global visant à prévenir et éliminer la traite des femmes et à protéger les victimes ainsi que par l'absence de recueil systématique de données sur ce phénomène ».<sup>3</sup> En 2006, le Comité demande au Venezuela « d'inclure dans son prochain rapport périodique une évaluation globale des causes et de l'ampleur de la prostitution et de la traite des femmes et des filles ».<sup>4</sup> Commentant le rapport de Sainte-Lucie en 2006, le Comité recommande à l'État

1. *Legal Review on Trafficking in Persons in the Caribbean*, *op. cit.*, p. 8.

2. International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. 45; *Legal Review on Trafficking in Persons in the Caribbean*, *op. cit.*, p. 9.

3. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales: Paraguay*, Doc. off. Division pour l'Avancement des Femmes NU, 32<sup>e</sup> sess., Doc. NU CEDAW/C/PAR/CC/3-5 (2005) au para. 28.

4. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes: Venezuela*, Doc. off. Division pour l'Avancement des Femmes NU, 34<sup>e</sup> sess., Doc. NU CEDAW/C/VEN/CO/6 (2006) au para. 28.

de « collaborer plus étroitement avec les pays de la région en vue de prévenir et de réprimer la traite des femmes ». <sup>1</sup> Pour ce qui est du Guatemala, le Comité demande à l'État :

[...] de redoubler d'efforts pour déterminer les causes et l'étendue de la traite des femmes et des filles, de son point de vue de pays d'origine, de transit et de destination, ainsi que l'étendue de la traite interne. [Le Comité] lui recommande en outre de renforcer les mesures prises visant à combattre et à prévenir la traite des femmes et des filles et de donner, dans son prochain rapport périodique, des renseignements détaillés sur l'impact des mesures en question. <sup>2</sup>

Un reproche similaire est fait au Chili en 2006: le Comité s'inquiète d'un manque de renseignements concernant les causes et l'ampleur de la traite <sup>3</sup>. Le Mexique <sup>4</sup>, le Nicaragua <sup>5</sup>, le Surinam <sup>6</sup> et

1. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes: Sainte-Lucie*, Doc. off. Division pour l'Avancement des Femmes NU, 35<sup>e</sup> sess., Doc. NU CEDAW/C/LCA/CO/6 (2006) au para. 20.

2. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes: Guatemala*, Doc. off. Division pour l'Avancement des Femmes NU, 35<sup>e</sup> sess., Doc. NU CEDAW/C/GUA/CO/6 (2006) au para. 22.

3. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes: Chili*, Doc. off. Division pour l'Avancement des Femmes NU, 36<sup>e</sup> sess., Doc. NU CEDAW/C/CHI/CO/4 (2006) au para. 15.

4. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes: Mexique*, Doc. off. Division pour l'Avancement des Femmes NU, 36<sup>e</sup> sess., Doc. NU CEDAW/C/MEX/CO/6 (2006).

5. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes: Nicaragua*, Doc. off. Division pour l'Avancement des Femmes NU, 37<sup>e</sup> sess., Doc. NU CEDAW/C/NIC/CO/6 (2007).

6. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes,



la Colombie<sup>1</sup> font l'objet de nombreuses recommandations en 2006 et 2007, le Comité exhortant les autorités de ces pays de redoubler d'efforts pour combattre le problème. Entre 2005 et 2007, parmi les pays de la région sous examen, seules la Guyane et la Jamaïque se valent des félicitations sans réserve du Comité pour leurs mesures de lutte contre la traite. Manifestement, les dispositions en lien avec la traite de la *Convention de Belém do Pará* et de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* sont complètement ignorées<sup>2</sup>.

Le troisième instrument pertinent est la seule convention interaméricaine vouée exclusivement à la lutte contre la traite et l'exploitation sexuelle, soit la *Convention interaméricaine sur le trafic international des mineurs*<sup>3</sup>. Adoptée en 1994, la Convention est entrée en vigueur en 1997. Il semblerait que la Convention ait été élaborée par suite de la diffusion de certains reportages exprimant qu'il y avait un nombre croissant d'adoptions illégales et que certaines de ces adoptions visaient l'obtention d'organes de transplantation<sup>4</sup>. Cela dit, la Convention a pour objectif de protéger les droits et les intérêts véritables des mineurs par le biais de la prévention et de la punition de la traite internationale des enfants. Selon la définition de la traite, celle-ci comprend le transfert d'enfants à toutes fins illicites, notamment la prostitution,

---

*Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes: Suriname*, Doc. off. Division pour l'Avancement des Femmes NU, 37<sup>e</sup> sess., Doc. NU CEDAW/C/SUR/CO/3 (2007).

1. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes: Colombie*, Doc. off. Division pour l'Avancement des Femmes NU, 37<sup>e</sup> sess., Doc. NU CEDAW/C/COL/CO/6 (2007).

2. International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. 45.

3. *Op. cit.*

4. Voir Carro, Jorge L. « Regulation of Intercountry Adoption: Can the Abuses Come to an End? » *Hastings International and Comparative Law Review*, vol. 18, 1994/1995, p. 153; Calcetas-Santos, Ofelia, *Report of the Special Rapporteur on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography*, Commission on Human Rights, UN Economic and Social Council, au para. 99; Ribando, *op. cit.*, p. 5; Coffey, Phariss et Renaud, *op. cit.*, p. ix; Bastia, *op. cit.*, p. 61; Sarah Shannon, « Prostitution and the Mafia: The Involvement of Organized Crime in the Global Sex Trade » dans Phil Williams, *Illegal Immigration and Commercial Sex: The New Slave Trade*, London, Frank Cass, 1999 p. 119, 136.

l'exploitation sexuelle et l'esclavage. La Convention oblige ainsi les États membres à adapter leurs lois et leur code pénal pour que la traite des êtres humains y soit considérée comme un crime et pour encourager la coopération judiciaire. Les États doivent aussi prendre les mesures nécessaires pour retourner les enfants mineurs au territoire qui constitue leur résidence habituelle. Les États sont incités à poursuivre les trafiquants afin de récupérer des fonds pour payer les coûts reliés à l'identification et au rapatriement des victimes.

Cette convention interaméricaine constitue la mise en œuvre régionale d'obligations juridiques internationales<sup>1</sup>. Tous les États de l'OEA sont parties à la *Convention internationale des droits de l'enfant*<sup>2</sup>. L'article 11 de cet instrument international prévoit que les États parties doivent prendre « des mesures pour lutter contre les déplacements et les non-retours illicites d'enfants à l'étranger ». Cet article exige aussi, de façon plus précise, que les États parties « favorisent la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux ou l'adhésion aux accords existants ». L'article 35 de la même convention prévoit que: « Les États parties prennent toutes les mesures appropriées sur les plans national, bilatéral et multilatéral pour empêcher l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants à quelque fin que ce soit et sous quelque forme que ce soit. » Afin de mettre en œuvre cette disposition, le contenu des interdictions liées à l'exploitation sexuelle des enfants a été précisé par l'adoption, en l'an 2000, du *Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants*<sup>3</sup>. L'instrument met l'accent sur la criminalisation des violations graves des droits des enfants, notamment la vente des enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants. Le protocole souligne notamment la valeur que revêtent la coopération internationale et les campagnes de conscientisation, d'information et d'éducation publique lorsqu'il s'agit de protéger les enfants contre l'exploitation sexuelle. Le Protocole visant à réprimer l'exploitation sexuelle, ses objectifs concordent parfaitement avec ceux de la lutte contre la traite des enfants.

1. Carro, *op. cit.*, p. 154.

2. A.G. res. 1386 (XIV), 14 U.N. GAOR Supp. (No. 16) à 19, U.N. Doc. A/4354(1959).

3. A.G. res. 54/263, Annex II, 54 U.N. GAOR Supp. (N° 49) à 6, U.N. Doc. A/54/49, Vol. III (2000) (entrée en vigueur 18 janvier 2002).

S'ils sont considérés comme un tout, ces instruments internationaux et la convention interaméricaine sont en mesure de fortifier considérablement le cadre juridique d'une action interaméricaine contre la traite des mineurs et pour la défense des droits de l'enfant. Cela dit, seule la *Convention internationale des droits de l'enfant* fait l'objet d'une adhésion unanime des États de la région. Les pays des Amériques et des Antilles ont tendance, pour la plupart, à adhérer à un instrument comme la *Convention internationale des droits de l'enfant* — instrument qui, à l'instar des dispositions conventionnelles sur la traite des femmes, contient des principes généraux — et à écarter les instruments plus rigoureux qui risquent de les responsabiliser. Ainsi, le Protocole facultatif n'a-t-il obtenu que quatorze ratifications<sup>1</sup>, pour l'ensemble de la région, et la convention interaméricaine, que de douze adhésions<sup>2</sup>.

Par ailleurs, l'adhésion à la *Convention internationale des droits de l'enfant*, avec ses principes généraux en matière de traite, ne semble pas avoir eu d'effet sur le terrain. Le Comité des droits de l'enfant, qui est chargé d'examiner les rapports périodiques des États, constate régulièrement des carences au sein des politiques nationales. Dans ses observations pour 2005-2007, le Comité se dit fort préoccupé par l'ampleur de l'exploitation sexuelle et de la traite des enfants dans plusieurs pays de la région, dont le Salvador<sup>3</sup>, le Belize<sup>4</sup>, le Brésil<sup>5</sup>, la Bolivie<sup>6</sup>, l'Équateur<sup>7</sup>, le Nicaragua<sup>8</sup>, la

1. Nations Unies, Recueil des traités en ligne [site visité le 23 octobre 2007], <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterIV/treaty22.asp>.

2. Organisation des États américains, [site visité le 23 octobre 2007], <http://www.oas.org/juridico/English/signs/b-57.html>

3. Comité des droits de l'enfant, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales: El Salvador*, Doc. off. HCDP NU, 36<sup>e</sup> sess., Doc. NU CRC/C/15/Add.232 (2004) au para. 63.

4. Comité des droits de l'enfant, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales: Belize*, Doc. off. HCDP NU, 38<sup>e</sup> sess., Doc. NU CRC/C/15/Add.252 (2005) au para. 67.

5. Comité des droits de l'enfant, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales: Brésil*, Doc. off. HCDP NU, 37<sup>e</sup> sess., Doc. NU CRC/C/15/Add.241 (2004) au para. 62.

6. Comité des droits de l'enfant, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales: Bolivie*, Doc. off. HCDP NU, 38<sup>e</sup> sess., Doc. NU CRC/C/15/Add.256 (2005) au para. 63.

7. Comité des droits de l'enfant, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales: Équateur*, Doc. off. HCDP NU, 39<sup>e</sup> sess., Doc. NU CRC/C/15/Add.262 (2005) au para. 69.

8. Comité des droits de l'enfant, *Examen des rapports présentés par les États parties en*

Colombie<sup>1</sup>, le Mexique<sup>2</sup> et le Honduras<sup>3</sup>. Le Pérou, pour sa part, reçoit des félicitations, pour son adoption de mesures législatives, mais aussi une mise en garde, en raison du « très grand nombre d'enfants — 500 000 d'après les données reçues — [qui] seraient victimes d'exploitation sexuelle et de violence sexuelle ». <sup>4</sup> En 2006, on reproche à la Colombie de n'avoir que partiellement ou insuffisamment réagi aux préoccupations du Comité concernant l'exploitation sexuelle et la traite<sup>5</sup>. Selon le Comité, le rapport de Trinité-et-Tobago de 2006 manque d'information sur la traite des êtres humains, en particulier des enfants.<sup>6</sup> Le Guatemala, selon les observations du Comité en 2007, n'aurait toujours pas pris de mesures efficaces contre les adoptions illégales et la vente d'enfants<sup>7</sup>. Il n'est donc pas surprenant que les résolutions du Conseil de l'OEA exhortent de manière constante les États membres à ratifier la *Convention interaméricaine sur le trafic international des mineurs* ainsi que le Protocole facultatif, des instruments juridiques qui comportent des obligations précises et exigeantes en matière de prévention et de répression de la traite<sup>8</sup>.

---

*application de l'article 44 de la Convention, Observations finales : Nicaragua*, Doc. off. HCDP NU, 39<sup>e</sup> sess., Doc. NU CRC/C/15/Add.265 (2005) au para. 70.

1. Comité des droits de l'enfant, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales : Colombie*, Doc. off. HCDP NU, 42<sup>e</sup> sess., Doc. NU CRC/C/COL/CO/3 (2006) au para. 86.

2. Comité des droits de l'enfant, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales : Mexique*, Doc. off. HCDP NU, 42<sup>e</sup> sess., Doc. NU CRC/C/MEX/CO/3 (2006) au para. 64.

3. Comité des droits de l'enfant, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales : Honduras*, Doc. off. HCDP NU, 44<sup>e</sup> sess., Doc. NU CRC/C/HND/CO/3 (2007) au para. 78.

4. Comité des droits de l'enfant, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales : Pérou*, Doc. off. HCDP NU, 41<sup>e</sup> sess., Doc. NU CRC/C/PER/CO/3 (2006) au para. 67.

5. *Observations finales : Colombie, op. cit.*, au para. 6.

6. Comité des droits de l'enfant, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales : Trinité-et-Tobago*, Doc. off. HCDP NU, 40<sup>e</sup> sess., Doc. NU CRC/C/TTO/CO/2 (2006) au para. 72.

7. Comité des droits de l'enfant, *Consideration of reports submitted by states parties under article 12(1) of the optional protocol to the convention on the rights of the child on the sale of children, child prostitution and child pornography, concluding observations : Guatemala*, Doc. off. HCDP NU, 45<sup>e</sup> sess., Doc. NU CRC/C/OPSC/GTM/CO/1 (2007) au para. 17.

8. *Legal Review on Trafficking in Persons in the Caribbea, op. cit.*, p. 10.

Le bilan serait plus positif si, en contrepois à la négligence des membres de l'OEA envers leurs propres conventions interaméricaines, il existait dans la région un engagement solide vis-à-vis des conventions internationales se rapportant à la traite des femmes et des enfants. Nous avons déjà signalé certaines faiblesses à cet égard, notamment en ce qui a trait à la *Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes*, à la *Convention internationale des droits de l'enfant* et au *Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants*. Deux autres instruments internationaux de lutte contre la traite révèlent également le peu d'intérêt des États des Amériques et des Antilles pour l'adoption de mesures sérieuses et conséquentes contre la traite.

La *Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui*<sup>1</sup> intente aux parties de punir toute personne qui, pour satisfaire les passions d'autrui, embauche, entraîne ou détourne en vue de la prostitution toute autre personne ou exploite la prostitution d'une autre personne. Elle intente également de punir toute personne qui tient, dirige ou, sciemment, finance ou contribue à financer une maison de prostitution. La Convention représente une tentative de consolidation de plusieurs conventions et protocoles précédents traitant de la prostitution et de la traite de personnes<sup>2</sup>. Jusqu'à récemment, cet instrument était le seul instrument international dans lequel la prostitution était définie comme une violation des droits fondamentaux de la personne. L'adoption de la Convention semble être passée inaperçue pour la majorité des États américains. Seuls 8 des 34 membres de l'OEA l'ont ratifiée. Et Cuba est le 9<sup>e</sup> pays de la région à avoir adhéré à cet instrument<sup>3</sup>. De fait, seulement 74 États l'ont ratifiée, et cette faible ratification en a miné l'efficacité. Selon divers États, la Convention est aujourd'hui désuète parce qu'elle ne traite pas de formes d'exploitation qui étaient moins connues lors de son élaboration — notamment la pratique des promesses par correspondance et le tourisme sexuel.

1. 21 mars 1950, 96 R.T.N.U. 271 (entrée en vigueur : 25 juillet 1951).

2. N. LaViolette, « Les principaux instruments internationaux en matière de droits de la personne auxquels le Canada n'a pas encore adhéré » *Revue québécoise de droit international*, vol. 16, No 2, p. 85-86.

3. Argentine, Bolivie, Brésil, Cuba, Équateur, Haïti, Honduras, Mexique, Venezuela.

Cela dit, il appert que, pour plusieurs États des Amériques et des Antilles, le refus de ratifier la Convention partait du fait que ses dispositions abolitionnistes les auraient obligé à modifier leur législation nationale<sup>1</sup>.

Le *Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants* est entré en vigueur en 2003. L'instrument complète la *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*. Janice Raymond décrit les principales dispositions du Protocole contre la traite des personnes de la manière suivante :

*Le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, est un traité international d'envergure qui a pour but la lutte transnationale contre le crime de traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants. Ainsi, il fonde une terminologie et une législation globale qui définit la traite des personnes, en particulier les femmes et les enfants, doit protéger les victimes de la traite et la prévenir. Le Protocole sur la traite des personnes établit également le champ de coopération judiciaire et d'échange d'informations entre les pays.*<sup>2</sup>

L'instrument fait l'objet de 22 ratifications de la part d'États des Amériques et des Antilles. Le nombre des adhésions est encourageant, mais le court laps de temps qui s'est écoulé depuis l'entrée en vigueur du Protocole ne nous permet pas de tirer de conclusions sur l'efficacité de cet instrument dans la lutte contre la traite des femmes et des enfants dans la région. Par ailleurs, cette convention fait l'objet de plusieurs critiques.

La force et l'efficacité des dispositions des conventions interaméricaines contre la traite des êtres humains sont éminemment fonction, d'une part, du nombre des adhésions auxquelles ces dispositions ont donné lieu et, d'autre part, des mécanismes qui ont été mis en place

1. Halley, Janet *et al.*, «From the International to the Local in Feminist Legal Responses to Rape, Prostitution/Sex Work, and Sex Trafficking: Four Studies in Contemporary Governance Feminism», *Harvard Journal of Law & Gender*, vol. 29, 2006, p. 355; Facio, *op. cit.*; Ribando, *op. cit.*, p. 20.

2. Raymond, Janice, *Guide du nouveau protocole sur la traite*, [site visité le 23 octobre 2007], <http://action.web.ca/home/catwl/readingroom.shtml?x=16702>.

pour en contrôler l'application. Les dispositions de la *Convention américaine relative aux droits de l'homme* et de la *Convention de Belém do Pará* relatives à la traite ne font pas l'objet de mesures de mise en œuvre ou d'exécution efficaces. Il en va de même pour la *Convention interaméricaine sur le trafic international des mineurs* qui, par ailleurs, reçoit peu d'appui des membres de l'OEA. En dernière analyse, les conventions interaméricaines n'ont pas eu d'effet immédiat sur la vie quotidienne des victimes de la traite sur le continent américain. La majorité des États de l'OEA n'ont pas encore agi avec la diligence requise pour prévenir la traite, pour mener des enquêtes à ce sujet et pour démanteler les réseaux criminels de trafiquants ou poursuivre les responsables de la traite. De façon encore plus importante, le cadre juridique établi à l'échelle internationale pour lutter contre la traite est également ignoré, n'ayant pas été intégré aux politiques et à la législation des États américains<sup>1</sup>.

#### IV. Les États-Unis, l'OEA et les dispositions antitraites

Les solutions prévues dans les conventions interaméricaines n'ont pas exercé d'influence marquée sur la législation nationale, les agences chargées d'appliquer les lois et la jurisprudence des pays de la région. Notre analyse nous force à conclure que, à l'évidence, les traités interaméricains ne sont pas encore le fer de lance de la lutte contre la traite des femmes et des enfants dans les Amériques et les Antilles. Si les normes du droit interaméricain et du droit international sont en grande partie ignorées par les États de la région, doit-on conclure que, au niveau régional, les États ne sont aucunement pressés à lutter contre la traite grandissante de femmes et d'enfants des Amériques et des Antilles? À notre avis, ce ne sont pas les traités interaméricains qui auront un impact sur la traite à court et moyen terme. Deux autres facteurs pourraient jouer un rôle plus important : l'adoption de dispositions législatives antitraites aux États-Unis et le travail institutionnel de l'OEA.

La loi américaine de 2000 sur la protection des victimes de la traite (*The Trafficking Victims Protection Act* ou *TVPA*), avec sa portée extraterritoriale, a eu une influence plus importante sur les activités des États des Amériques et des Antilles que les conventions interaméricaines ou

---

1. International Human Rights Law Institute, *op. cit.*, p. 5.

internationales. La TVPA, avec les modifications qui lui ont été apportées depuis l'an 2000, cherche à punir les trafiquants, à protéger les victimes et à prévenir la traite. Si cette loi renforce les initiatives mises en œuvre par les États-Unis pour lutter contre la traite des personnes sur leur territoire, elle ne manque pas non plus de le faire en ce qui concerne des pays étrangers. À cet égard, la loi alloue des fonds pour le financement de programmes étrangers de lutte contre la traite des personnes. En outre, la loi exige que les programmes américains d'aide aux pays étrangers prévoient des mesures visant la lutte contre la traite des personnes.

Une disposition légale particulière promeut le respect de ces objectifs. En vertu de celle-ci, le département d'État est tenu de présenter au Congrès des États-Unis, tous les ans, un rapport sur les efforts déployés par les gouvernements étrangers pour éliminer les pires formes de la traite des personnes. Selon les autorités américaines, le rapport « a pour but de sensibiliser l'opinion mondiale, de souligner les efforts de la communauté internationale et d'encourager les gouvernements étrangers à prendre des mesures efficaces pour lutter contre toutes les formes de traite des personnes ». <sup>1</sup> Ce document couvre les pays considérés comme des pays d'origine, de transit et de destination d'un nombre important de victimes des pires formes de traite des personnes. Si un État n'y figure pas, il ne faut pas forcément en conclure qu'il n'y a aucune activité de traite à y signaler : son absence peut être due au fait que l'on ne dispose tout simplement pas de données fiables à son sujet.

Dans le rapport, les pays sont classés suivant leurs efforts et selon les exigences de la TVPA. Pour évaluer les efforts entrepris par les gouvernements étrangers, le rapport sur la traite des personnes se penche, en priorité, sur trois volets de la lutte : les poursuites judiciaires, la protection et la prévention. Le rapport répartit les États en quatre catégories en fonction des mesures qu'ils prennent pour mettre en œuvre les trois principes qui précèdent. Les États qui satisfont aux critères établis par la loi sont placés dans la catégorie 1. Si des États ont démontré leur volonté de faire face au problème de la traite mais qu'ils n'ont pas encore satisfait aux normes minimales

1. Département d'État des États-Unis, Ambassade des États-Unis en Guinée, [site visité le 23 octobre 2007], <http://french.guinea.usembassy.gov/tip.html>.



d'éradication de la traite des personnes, telles qu'elles sont définies par la TVPA, ils figurent dans la catégorie 2. Cette dernière comprend une sous-catégorie, une sorte de liste de veille ou d'avertissement, qui englobe les États qui donnent des signes de défaillance et qui risquent de faire l'objet d'une classification défavorable. Si un État ne prend pas certaines mesures déterminées pour respecter les normes minimales, il se voit placer dans la « troisième catégorie », une classification qui peut amener la suspension de l'aide américaine non liée à l'assistance humanitaire. De fait, une fois le rapport diffusé, la loi américaine accorde 90 jours aux États énumérés dans la catégorie 3 pour démontrer qu'ils ont pris, ou envisagent de prendre, des mesures pour redresser la situation. S'ils ne font rien, les États-Unis pourraient leur infliger des sanctions économiques.

Le rapport annuel du département d'État est devenu une grande source de préoccupation pour les pays des Amériques et des Antilles qui dépendent beaucoup de l'aide américaine. Une telle constatation ne doit pas nous surprendre puisque les pays de la région sont souvent classés dans les catégories les plus défavorables. Par exemple, en 2004 et 2005, le pourcentage de pays dans la catégorie de veille et dans le groupe 3 est plus élevé pour l'Amérique latine que pour toute autre région du monde<sup>1</sup>. De fait, depuis 2001, seuls la Colombie et le Canada ont réussi à se classer dans la catégorie 1. La majorité des autres États des Amériques et des Antilles se retrouvent soit dans la catégorie 2, soit dans la catégorie 3. Selon le rapport le plus récent, celui de 2007, deux pays de la région sont toujours dans la troisième catégorie, la moins favorable de toutes, tandis que la liste de veille de la catégorie 2 englobe six États de la région, qui risquent tous de basculer dans la catégorie 3 l'année prochaine<sup>2</sup>. Les États des Antilles sont particulièrement inquiets de l'impact d'un classement faible sur l'industrie du tourisme, un secteur essentiel pour la région<sup>3</sup>. D'autres États condamnent la loi américaine. Selon ces derniers, en définissant la traite de façon large, la TVPA crée une confusion entre la traite, le passage clandestin de migrants et d'autres formes d'exploitation.

1. Ribando, *op. cit.*, p. 12.

2. Le Mexique, l'Argentine, le Honduras, la République dominicaine, le Guatemala, et la Guyana.

3. Ribando, *op. cit.*, p.19 *Report and Outcomes, op. cit.*, p. 13.

L'examen des rapports annuels de la TVPA révèle par ailleurs que l'évaluation annuelle du département d'État des États-Unis a un impact considérable et immédiat sur les pays de la région. Devant la menace de sanctions économiques de la part des États-Unis, plusieurs pays ont pris des mesures pour combattre le problème croissant de la traite. Depuis 2001, plusieurs États de la région ont signé et ratifié les conventions internationales et interaméricaines portant sur la traite. En outre, depuis la mise en œuvre de la TVPA, un nombre croissant d'États ont adopté de nouvelles dispositions législatives pour interdire la traite et ont mis sur pied de nouveaux programmes et de nouvelles initiatives pour combattre la traite et protéger ses victimes<sup>1</sup>.

Soucieux de conserver l'aide économique américaine, plusieurs gouvernements ont réagi rapidement à une évaluation défavorable. En 2004, Cuba, l'Équateur, la Guyana et le Venezuela sont classés dans la catégorie 3<sup>2</sup>. Après l'adoption de nouvelles mesures, la Guyana reçoit rapidement une évaluation plus positive, le département d'État étant d'avis que le pays a fait des progrès appréciables en consacrant plus de ressources à la lutte contre la traite, en modernisant ses lois, en adoptant des mesures de protection pour les victimes de la traite, et en coopérant avec la communauté internationale<sup>3</sup>. En 2005, les pays des Amériques et des Antilles énumérés dans la catégorie la plus défavorable sont la Bolivie, Cuba, l'Équateur, la Jamaïque, et le Venezuela<sup>4</sup>. Les gouvernements de la Bolivie et de la Jamaïque réagissent rondement : dans les 90 jours suivant la publication du rapport, ils adoptent des mesures grâce auxquelles ces pays évitent des sanctions économiques et obtiennent une classification dans la catégorie 2<sup>5</sup>. En 2006, l'Équateur, classé deux ans de suite dans la catégorie 3, parvient à se hisser dans la deuxième catégorie et en conséquence, seuls le Belize, Cuba et

1. Ribando, *op. cit.*, p. 15.

2. Département d'État des États-Unis, *Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000: Trafficking in Persons Report 2004* [site visité le 22 octobre 2007], <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2004/>.

3. Eric Green, *Fighting Human Trafficking Called Priority for Western Hemisphere*, Washington, 2005, United States Department of State, [site visité le 22 octobre 2007], <http://usinfo.state.gov/wh/Archive/2005/May/13-727733.html>

4. Département d'État des États-Unis, *Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000: Trafficking in Persons Report 2005* [site visité le 22 octobre 2007], <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2005/>.

5. Ribando, *op. cit.*, p.11, 15-16.

le Venezuela reçoivent la cote la plus défavorable<sup>1</sup>. Le Belize, pour sa part, réussit à éviter des sanctions économiques en 2006, les autorités américaines étant satisfaites des mesures prises suivant la publication du rapport<sup>2</sup>. Si bien que, en 2007, la catégorie 3 ne compte que deux États de la région : Cuba et le Venezuela<sup>3</sup>.

L'impact de la TVPA dans les Amériques et les Antilles paraît positif, surtout si les retombées évidentes des rapports annuels sont contrastées avec l'influence négligeable des conventions interaméricaines. À la lumière de l'amélioration progressive du classement octroyé aux États des Amériques et des Antilles depuis les quatre dernières années, on est amené à considérer que les sanctions économiques prévues dans la législation américaine constituent une force plus contraignante que les normes juridiques des conventions régionales et internationales. Faut-il en conclure que la lutte contre la traite des femmes et des enfants doit passer par l'exercice du pouvoir économique de la grande puissance régionale plutôt que par un régime juridique hémisphérique ? Nous doutons sérieusement que telle soit la solution à retenir.

Il faut premièrement souligner que la méthodologie sous-tendant le classement de la TVPA fait l'objet de sérieuses critiques. En juin 2003, Human Rights Watch, une organisation de défense des droits de la personne, a fortement mis en question la cohérence du cadre analytique utilisé pour recueillir des données sur la traite<sup>4</sup>. Des critiques du même type ont été formulées dans un rapport récent publié par le Government Accountability Office (GAO) des États-Unis. Selon le GAO, les rapports du département d'État ne présentent pas des évaluations rigoureuses. L'application des critères n'est pas constante ; l'évaluation des efforts déployés par les gouvernements étrangers pour combattre la traite est souvent superficielle ; et le rang octroyé à chacun des pays n'est pas

---

1. Département d'État des États-Unis, *Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000: Trafficking in Persons Report 2006* [site visité le 22 octobre 2007], <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/>.

2. Ribando, *op. cit.*, p. 11.

3. Département d'État des États-Unis, *Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000: Trafficking in Persons Report 2007* [site visité le 22 octobre 2007], <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/>. <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2007/82802.htm>.

4. « U.S. State Department Trafficking Report Undercut by Lack of Analysis », New York, Human Rights Watch, 11 June 2003, p. 12.

toujours accompagné de justifications cohérentes et conséquentes<sup>1</sup>. Le GAO va même jusqu'à déclarer ce qui suit : « [...] incomplete narratives reduce the report's utility as a guide to help focus U.S. government resources on antitrafficking programming priorities. »<sup>2</sup> Si elles persistent, ces faiblesses méthodologiques et analytiques affaibliront la crédibilité du classement et, du même coup, l'influence potentielle de la TVPA sur les politiques des États étrangers.

La lutte contre la traite des femmes et des enfants ne peut par ailleurs dépendre d'une loi américaine qui doit forcément refléter les objectifs de la politique étrangère des États-Unis. Selon plusieurs critiques, le classement établi sous le régime de la TVPA peut fort bien être influencé par les intérêts américains dans l'hémisphère. La Colombie, par exemple, est le seul pays latino-américain qui se mérite un classement dans la première catégorie, la plus favorable de toutes. La Colombie est également le plus grand bénéficiaire de l'aide des États-Unis en Amérique latine, un facteur qui explique en partie la capacité du pays à mobiliser des ressources judiciaires, politiques et sociales pour combattre la traite en conformité avec les normes minimales de la TVPA<sup>3</sup>. Il est raisonnable de soutenir que, pour des raisons politiques et d'intérêt national, les alliés des États-Unis ne pourraient jamais subir de sanctions<sup>4</sup>. Voilà qui explique probablement que, malgré une évaluation défavorable dans le classement final de la TVPA, la Bolivie n'a pas fait l'objet de sanctions en 2005<sup>5</sup>. De l'avis d'autres critiques, l'inclusion répétée de Cuba et du Venezuela sur la liste de la catégorie constitue une « indignation sélective » de la part du gouvernement des États-Unis<sup>6</sup>. Selon un communiqué en date du 7 juin 2006, le gouvernement du Venezuela est d'avis que les conclusions du rapport annuel de la TVPA font partie de la campagne américaine visant à critiquer le Président Chavez<sup>7</sup>.

Le rapport et le classement de la TVPA peuvent aussi nuire à la collecte de données sur la traite, collecte que rend déjà très difficile la nature clandestine du phénomène de la traite des femmes et des enfants. Il est

1. Ribando, *op. cit.*, p. 17-18.

2. *Ibid.* p. 17-18.

3. *Ibid.* p. 16.

4. *Ibid.* p. 19.

5. *Ibid.* p. 11.

6. *Ibid.* la p. 19.

7. *Ibid.* p. 15-16.

raisonnable de craindre que, soucieux d'éviter un classement défavorable, les gouvernements de la région se montreront plus réticents à publier des données sur l'étendue de la traite des femmes et des enfants sur leur territoire<sup>1</sup>. Ceci ne peut que nuire aux activités de lutte contre la traite.

Il y a par ailleurs lieu de s'inquiéter de la direction que prendront les politiques de lutte contre la traite si les États-Unis continuent d'exercer l'influence la plus importante dans ce dossier. Si le gouvernement américain cherche légitimement à réduire la traite des femmes et des enfants, ce même gouvernement demeure fort préoccupé par l'immigration illégale. On peut donc s'attendre à ce que les mesures mises en place par les États de la région, façonnées pour satisfaire aux critères du classement de la TVPA, favorisent les restrictions migratoires. L'impact de telles mesures sur la liberté de circulation, les migrations légitimes et la protection des réfugiés risque d'être considérable. Pourtant, ainsi que Chiarotti le signale, « les États doivent garantir que leurs actions visant à prévenir la traite internationale des femmes, des filles et des garçons ne viennent pas entraver la liberté migratoire ou la liberté de voyager et de circuler prévues par les lois, ni réduire la protection des réfugiés prévue par la loi internationale ».<sup>2</sup> Il est souhaitable que la lutte contre la traite des femmes et des enfants adopte une approche holistique et ne se limite pas aux priorités identifiées dans la législation américaine, soit la pénalisation de l'acte, la punition des trafiquants et la restriction des migrations. Pour être efficaces, les mesures doivent cibler les causes du problème, comme l'inégalité des sexes, la corruption, la demande, la pauvreté, le manque d'emplois, la persécution et les crises humanitaires. Ces facteurs sont ceux qui contribuent le plus au mouvement des personnes et à la traite des femmes et des enfants.

Si la législation américaine constitue le premier facteur d'impulsion dans la région, les activités de l'OEA en constituent le deuxième. Même si l'OEA a connu peu de succès lorsqu'il s'est agi de faire adopter et exécuter les traités interaméricains, cette organisation consacre des efforts de plus en plus importants à combattre la traite dans la région. Par exemple, différents organismes de l'OEA ont pris conscience du problème de la traite des femmes et des enfants à des fins d'exploitation sexuelle. En juin 1999, l'Assemblée générale de l'OEA a adopté une résolution

---

1. *Ibid.* p. 3.

2. Chiarotti, *op. cit.*, p. 87.

chargeant l'Institut interaméricain de l'enfance d'enquêter sur le problème de l'exploitation sexuelle des enfants et des adolescents dans la région<sup>1</sup>. Peu de temps après, la Commission interaméricaine des femmes s'est jointe à l'IIE et à la IHRLC pour mener à terme leur très importante étude sur la traite des femmes et des enfants à des fins d'exploitation sexuelle.

Depuis ces premières initiatives, des programmes régionaux de l'OEA ont été mis en œuvre afin d'assurer la coordination des efforts régionaux de lutte contre la traite; le financement d'ateliers, de conférences, et de campagnes de sensibilisation dans toute la région; et le financement d'initiatives visant à réduire l'exploitation sexuelle commerciale des enfants. En Amérique Centrale, plusieurs programmes de l'Agence interaméricaine se sont concentrés sur l'harmonisation des lois; la protection et le rapatriement des victimes; la diffusion de matériaux de sensibilisation; et la réinsertion d'enfants avec leurs familles et réseaux sociaux<sup>2</sup>. En association avec l'Organisation internationale pour les migrations, l'OEA offre une formation aux fonctionnaires et aux représentants de plusieurs États membres. Par ailleurs, ces deux organisations agissent en partenariat aux fins de projets de renforcement des capacités pertinentes en Bolivie, au Mexique et au Belize<sup>3</sup>. L'organisation a également amorcé des études dans des pays d'origine et de destination, y compris des projets au Japon<sup>4</sup> et à Puerto Rico<sup>5</sup>. Des projets de recherche sont également proposés qui impliquent la collaboration de l'Union européenne et de la Chine<sup>6</sup>. Finalement, en 2003 et 2004, l'Assemblée générale de l'OEA a adopté deux résolutions concernant la traite, la dernière établissant un nouveau poste de «coordonnateur de la question de la traite des êtres humains» pour l'OEA<sup>7</sup>.

1. UNICEF, *op. cit.*, p. 1.

2. Ribando, *op. cit.*, p. 13.

3. Langberg, *op. cit.*, p. 130.

4. Green, *op. cit.*

5. Salicrup, Alejandro J, *Uncharted Migration: OAS Rapid Assessment Report of Trafficking in Persons from the Dominican Republic Into Puerto Rico*, OAS, Anti-Trafficking in Persons Section, 2006.

6. Ribando, *op. cit.*, p. 15; Salicrup, *op. cit.*; Green, *op. cit.*

7. A.G. res. 1948 (XXXIII-O/03), *Fighting The Crime Of Trafficking In Persons, Especially Women, Adolescents, And Children* (10 juin 2003); A.G. res. 2019 (XXXIV-O/04), *Fighting The Crime Of Trafficking In Persons, Especially Women, Adolescents, And Children* (9 juin 2004).

La traite étant un phénomène transnational, il est essentiel pour le forum de l'hémisphère d'assumer la responsabilité d'une partie importante des efforts visant à combattre la traite. Il est encourageant que l'OEA s'implique de plus en plus sur le terrain en assumant la coordination et le financement d'activités pour enrayer la traite. Cela dit, les initiatives institutionnelles de l'OEA sont, à ce jour, modestes, et elles viennent à peine d'être instituées dans la région, datant des dix dernières années seulement. Le rôle de l'agence doit revêtir une plus grande ampleur. Rappelons que le manque de ressources des États des Amériques et des Antilles entrave fortement la ratification et la mise en œuvre des dispositions des traités interaméricains visant la traite des femmes et des enfants. Il y a lieu de penser que plusieurs États de la région seraient disposés à adhérer aux conventions interaméricaines et internationales et à les mettre en œuvre si elles pouvaient recevoir un appui financier pour l'exécution de leurs obligations conventionnelles<sup>1</sup>.

Les activités de l'OEA sur le terrain doivent cependant être encadrées par un régime juridique. Nous sommes d'avis que cette organisation régionale doit également relancer les efforts pour faire ratifier les conventions interaméricaines pertinentes et chercher à adopter une convention régionale consacrée exclusivement à la lutte contre la traite à des fins d'exploitation sexuelle. Deux raisons principales font que les normes juridiques régionales peuvent mieux protéger les femmes et les enfants que les conventions internationales. En premier lieu, un consensus est plus facile à atteindre lorsque l'élaboration des normes juridiques se fait au niveau régional. En effet, il est plus probable que les États d'une même région partagent des valeurs culturelles et politiques communes. En second lieu, les mécanismes d'exécution peuvent être plus contraignants au niveau régional qu'au niveau international. Par exemple, l'OEA est déjà dotée d'une cour interaméricaine. En dernière analyse, nous sommes d'avis que si l'OEA peut jumeler ses activités de renforcement des capacités sur le terrain avec un cadre juridique plus influent, la lutte contre la traite dans la région se transformera en campagne réellement interaméricaine, au lieu de dépendre de dispositions législatives purement américaines.

---

1. Ribando, *op. cit.*, p. 16.

### V. Conclusion

L'Organisation des États américains a adopté plusieurs dispositions conventionnelles contre la traite des femmes et des enfants à des fins d'exploitation sexuelle. En principe, ces textes juridiques obligent les États membres, d'une part, à adapter leurs lois pour que la traite des êtres humains y soit considérée comme un crime et, d'autre part, à mettre en œuvre des mesures de prévention et de protection des victimes. L'attention accordée à l'aspect juridique de la question n'a malheureusement pas été assortie de mécanismes d'application adéquats, une carence qui a considérablement miné l'efficacité des mesures de lutte contre la traite des femmes et des enfants dans la région. De fait, le cadre juridique interaméricain n'exerce que très peu d'influence sur les activités de lutte contre la traite. À sa place se sont substituées des dispositions législatives américaines qui, par la menace de sanctions économiques, ont réussi à convaincre plusieurs États de la région de multiplier leurs efforts pour combattre la traite des personnes humaines. Cependant, comme nous l'avons constaté dans notre analyse, la lutte contre la traite devrait passer par une initiative réellement régionale, ancrée solidement dans les travaux de l'OEA. Sinon l'approche hémisphérique en matière de traite risque de privilégier les intérêts de la politique étrangère américaine plutôt que le bien-être des femmes et des enfants victimes de ce fléau.